

14.057

**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 novembre 2014

---

---

## Condensé

### **Rappel des faits**

En 2001, l'Administration fédérale des contributions (AFC) a lancé le projet informatique INSIEME, l'objectif étant de créer un système informatique global pour tous les types d'impôts qui remplace ses systèmes informatiques vieillissants. En septembre 2012, la cheffe du Département fédéral des finances (DFF) a décidé d'interrompre le projet. Le département a estimé qu'une poursuite du projet aurait été trop risquée: les dépenses consenties jusqu'alors étaient largement disproportionnées par rapport aux avancées qui avaient été réalisées. Même si INSIEME avait été mené jusqu'au bout, seule une petite partie du volume de prestations prévu initialement aurait pu être réalisée. De plus, le produit fini aurait engendré des frais de maintenance disproportionnés ou, dans le pire des cas, la maintenance n'aurait pas été possible. Durant les douze années qu'a duré le projet INSIEME, celui-ci a généré des coûts de 115,9 millions de francs<sup>1</sup>.

Très tôt, le projet INSIEME a dû faire face à des problèmes: en 2005 et en 2006, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a relevé plusieurs lacunes. En 2006, à la suite d'un appel d'offres OMC, la réalisation du projet a été attribuée à l'entreprise Unisys (Suisse) SA. Au printemps 2007 – alors que les négociations contractuelles étaient encore en cours avec Unisys et que les travaux avaient commencé –, le rapport d'audit d'une société de conseil externe a montré que, en l'absence d'adaptations substantielles, INSIEME dépasserait nettement les délais et le budget prévus. En août 2007, l'AFC a révoqué l'adjudication du mandat à Unisys. Le projet a été interrompu puis relancé en septembre 2007<sup>2</sup>.

Malgré son redémarrage avec le concours de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), le projet a continué de connaître des difficultés: des rapports d'examen et d'audit du CDF, de l'Inspection des finances de l'AFC (IDF AFC) et de sociétés de conseil externes ont notamment mis en lumière d'importants problèmes relatifs à l'organisation du projet, à la gestion de celui-ci et aux acquisitions entre 2008 et 2011. Après que la situation s'est aggravée concernant les coûts et les délais, le responsable de l'ensemble du projet (REP; 2007–2011) a été démis de ses fonctions en février 2011. Début 2012, les résultats négatifs des contrôles effectués par le CDF ont conduit le DFF à ouvrir une enquête administrative sur les achats effectués par l'AFC dans le cadre du projet INSIEME<sup>3</sup>.

Se fondant sur les résultats de cette enquête, le DFF a déposé une plainte auprès du Ministère public de la Confédération (MPC) en mai 2012. Celui-ci a alors ouvert une procédure pénale contre le responsable de l'organisation des bénéficiaires de prestations (LBO) de l'AFC et contre inconnu pour corruption et gestion déloyale présumées. Cette procédure n'était pas encore close au moment de la publication du présent rapport. Pour cette raison, la présomption d'innocence s'applique. Par

<sup>1</sup> Chap. 1.1

<sup>2</sup> Chap. 2.1

<sup>3</sup> Chap. 2.2

---

ailleurs, le directeur de l'AFC (2000–2012) a été suspendu. En septembre 2012, après que le DFF a analysé la situation, la cheffe du DFF (depuis 2010) a décidé d'interrompre le projet. Elle en a informé la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) le 19 septembre 2012 et le DFF en a informé le public le lendemain<sup>4</sup>.

Au printemps 2013, l'AFC a lancé le programme FISCAL-IT, qui a succédé à INSIEME. A la session d'hiver 2013, le Parlement a adopté un crédit d'engagement de 85,2 millions de francs pour ce programme.

### **Enquête des Commissions des finances et des Commissions de gestion**

En décembre 2012, les Commissions des finances (CdF) et les Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales ont décidé de soumettre le projet INSIEME à un examen approfondi afin de pouvoir en tirer des enseignements pour des projets informatiques ultérieurs. A cet effet, elles ont institué le groupe de travail INSIEME (GTI), composé de membres des quatre commissions, et lui ont confié un mandat d'enquête<sup>5</sup>.

L'enquête des CdF et des CdG visait à:

- faire la lumière sur la gestion assurée par l'organisation de projet et sur la surveillance exercée par les organes supérieurs (de tous les niveaux hiérarchiques jusqu'au collége gouvernemental);
- identifier et évaluer les responsabilités des organes fédéraux impliqués et des fournisseurs externes;
- clarifier les fonctions et les rôles du CDF (en tant qu'organe suprême en matière de surveillance financière) et des organes de haute surveillance parlementaire dans le cadre du projet INSIEME.

La gestion du projet INSIEME, la surveillance et la gestion au sein de la hiérarchie, la responsabilité du Conseil fédéral, la surveillance exercée par le CDF et le rôle de la haute surveillance parlementaire ont fait l'objet de l'enquête<sup>6</sup>. Par contre, celle-ci n'a porté ni sur les événements ayant entouré les acquisitions effectuées dans le cadre du projet INSIEME, qui avaient déjà fait l'objet de diverses investigations, ni sur la décision de la cheffe du DFF (depuis 2010) d'interrompre le projet en septembre 2012<sup>7</sup>.

L'enquête s'est déroulée dans des conditions difficiles. Avant même le début des investigations, le Conseil fédéral a dû informer les CdF et les CdG des importantes lacunes documentaires relatives au projet INSIEME; certains documents n'étaient pas ou plus disponibles, alors que d'autres n'ont pas pu être présentés sous une forme adéquate en raison du volume qu'ils représentaient et de l'absence de classement méthodique. Eu égard à cette situation désolante, les CdF et les CdG ont décidé, en mai 2013, de ne pas analyser cette documentation lacunaire de façon

<sup>4</sup> Chap. 2.3

<sup>5</sup> Chap. 1.2

<sup>6</sup> Chap. 1.3.2 et 1.3.4

<sup>7</sup> Chap. 1.3.3

---

systematique et, à la place, d'auditionner des personnes clés et de demander certains documents précis. Les lacunes relatives à la gestion des documents au sein de l'AFC et de l'OFIT ont conduit les CdF et les CdG à émettre à l'intention du Conseil fédéral une recommandation concernant la gestion des dossiers et l'archivage (cf. **recommandation 1**)<sup>8</sup>.

Par ailleurs, les CdF et les CdG ont décidé de partager le travail entre le Conseil fédéral et le GTI. Elles ont chargé le Conseil fédéral de leur faire rapport sur les exigences relatives au système (aspects organisationnels), sur l'implication des experts externes, sur l'assouplissement de la procédure d'appel d'offres, sur la promotion des compétences en matière de marchés publics et sur la gestion de projet et la surveillance par les niveaux inférieurs à la direction. Pour sa part, le GTI a été chargé de se pencher sur les exigences relatives au système (aspects fonctionnels et techniques), sur la surveillance exercée par la direction et les niveaux supérieurs, sur la responsabilité du Conseil fédéral, sur la surveillance exercée par le CDF et sur la haute surveillance parlementaire<sup>9</sup>.

Les CdF et les CdG critiquent la collaboration du Conseil fédéral lors de l'enquête sur le projet INSIEME: dans son premier rapport de février 2013, le Conseil fédéral a repris certaines informations et analyses parfois contradictoires fournies par des unités administratives impliquées dans le projet, sans prendre lui-même position; en outre, ses sources n'étaient pas suffisamment exhaustives. Les autres rapports qu'il a présentés en novembre 2013 et en janvier 2014 concernant certains points de l'enquête étaient lacunaires. De plus, certains documents expressément demandés par le GTI ont été transmis à ce dernier de manière incomplète. Ainsi, le présent rapport fait état à plusieurs reprises d'informations et d'analyses du Conseil fédéral manquantes<sup>10</sup>.

Entre mai 2013 et mars 2014, le GTI a siégé à dix reprises et auditionné 29 personnes: les chefs successifs du DFF en poste pendant la durée du projet INSIEME, des représentants – anciens ou actuels – du secrétariat général du DFF (SG-DFF), de l'AFC, de l'OFIT, de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), du Conseil informatique de la Confédération (CI), de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) et du CDF ainsi que les présidents de la DélFin de 2003, 2004, 2007, 2010, 2011 et 2013. Le GTI a également interrogé, par écrit, l'Administration fédérale des finances (AFF) et a consulté 750 documents environ<sup>11</sup>.

Les principaux résultats de l'enquête des CdF et des CdG sont résumés ci-après. Cet aperçu ne saurait toutefois se substituer à la lecture du rapport, qui contient une présentation exhaustive des faits sur lesquels s'appuient les conclusions des commissions.

---

<sup>8</sup> Chap. 1.4.1 et annexe 3 (liste des recommandations et des interventions)

<sup>9</sup> Chap. 1.4.2

<sup>10</sup> Chap. 1.4.3

<sup>11</sup> Chap. 1.4.4

---

## **Projet INSIEME**

### – Conditions-cadres

*Le projet INSIEME a été lancé parallèlement au programme de réorganisation de l'informatique dans l'administration fédérale (NOVE-IT), qui a duré de 1998 à 2003. Selon le Conseil fédéral, la plupart des informaticiens de l'AFC ont rejoint l'OFIT en 2000, lorsque les structures informatiques de l'AFC ont été transférées à l'OFIT. Cette réorganisation n'a pas été sans effet sur INSIEME: il a fallu concrétiser les rôles nouvellement créés de bénéficiaire de prestations et de fournisseur de prestations, ainsi que les tâches, les compétences et les responsabilités qui y sont liées. Ce changement a engendré non seulement des problèmes techniques, mais aussi – et surtout – des problèmes personnels qui ont compliqué la collaboration entre l'AFC et l'OFIT. De l'avis des commissions de haute surveillance, le Conseil fédéral a sous-estimé, en prenant sa décision concernant NOVE-IT, les conséquences qu'aurait le transfert des informaticiens hors des organisations des bénéficiaires de prestations vers l'OFIT ainsi que la perte de leur savoir-faire<sup>12</sup>. De plus, les CdF et les CdG ont constaté que, entre 2009 et 2010, INSIEME s'engageait dans une impasse en raison de la réforme de la TVA qui avait lieu parallèlement<sup>13</sup>. Les problèmes liés au passage au nouveau millénaire ont quant à eux été résolus en temps voulu<sup>14</sup>.*

### – Gestion du projet selon la méthode HERMES

*Depuis 1995, les règles relatives à la conduite de projet et au développement de systèmes dans l'administration fédérale sont édictées sous la forme d'une directive technique. En l'occurrence, la méthode de gestion de projet HERMES était contraignante pour l'ensemble de la durée du projet INSIEME<sup>15</sup>. Il ressort des rapports du Conseil fédéral qu'il n'existe aucun document pertinent permettant d'évaluer la conduite du projet de 2001 à 2007. En ce qui concerne la période allant de 2008 à l'automne 2011, le Conseil fédéral a estimé que la méthode HERMES n'avait pas été appliquée, ou seulement ponctuellement. Elle n'a été utilisée de façon systématique qu'à partir de l'automne 2011, lorsqu'un nouveau REP a repris la direction du projet.*

*Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à veiller sans délai à ce que, dans l'administration fédérale, les projets informatiques soient obligatoirement développés conformément à la méthode HERMES. Elles saluent les mesures que le Conseil fédéral a prises concernant des projets informatiques ultérieurs (mise en œuvre de la révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale [OIAF] et de la stratégie informatique de la Confédération 2012–2015, révision d'HERMES et création d'un groupe de chefs de projet)<sup>16</sup> et précisent que ces mesures étaient urgentes. En outre, elles chargent le Conseil fédéral d'évaluer la*

<sup>12</sup> Chap. 3.2.4.1

<sup>13</sup> Chap. 3.2.4.3

<sup>14</sup> Chap. 3.2.4.2

<sup>15</sup> Chap. 3.2.1.1

<sup>16</sup> Chap. 3.3.2.8

---

méthode HERMES (cf. **postulat 1**)<sup>17</sup> et d'examiner la possibilité de soumettre les projets à des évaluations au cours de leur déroulement et une fois qu'ils sont conclus (cf. **postulat 2**)<sup>18</sup>.

– Exigences relatives au système

En ce qui concerne les aspects organisationnels des exigences relatives au système, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que les processus définis dans le cadre du projet INSIEME n'étaient pas conformes à la méthode HERMES. Il a ajouté qu'aucun document ne permettait d'établir l'existence d'une gestion des exigences et des changements qui aurait concerné l'ensemble du projet et aurait été coordonnée et menée de manière professionnelle<sup>19</sup>.

Les CdF et les CdG sont parvenues au même résultat dans le cadre des investigations qu'elles ont elles-mêmes menées sur les exigences relatives au système (aspects fonctionnels et techniques) et sur les conceptions du système et du projet. Le Conseil fédéral a été invité à fournir aux CdF et aux CdG des documents clés (cahiers des charges, manuels de projet et d'exploitation, mesures relatives à la gestion du changement et des risques, rapports d'évaluation finaux) pour chaque sous-projet d'INSIEME. L'objectif des commissions de haute surveillance était, pour chacun des sous-projets, de comparer les prestations que l'AFC avait demandées ou modifiées pendant la mise en œuvre avec les résultats produits. Toutefois, les documents présentés par le Conseil fédéral ne correspondaient généralement pas à leurs attentes ou n'en étaient qu'à un stade embryonnaire: sur les 21 projets analysés, seuls deux faisaient l'objet d'une documentation complète. Les commissions de haute surveillance estiment que cette situation est inacceptable. Pour la première moitié de la durée du projet, il manquait des documents fiables et essentiels. Cela contrevient aux dispositions relatives à la conservation des documents fédéraux (cf. **recommandation 1**)<sup>20</sup> et empêche la haute surveillance parlementaire de procéder à une évaluation de fond des sous-projets d'INSIEME.

– Rôle du fournisseur interne (OFIT)

Aux termes de l'ordonnance sur l'organisation du DFF, l'OFIT devait, en tant que fournisseur interne du domaine de l'informatique et de la télécommunication, axer son offre de prestations sur les besoins et les exigences des bénéficiaires. NOVE-IT prévoyait en outre que le fournisseur interne développe des solutions, mette en place et exploite l'infrastructure informatique et assure l'assistance aux utilisateurs.

Dans ses rapports, le Conseil fédéral a estimé que la coordination et la collaboration entre l'AFC et l'OFIT étaient problématiques. Pendant toute la durée du projet, le rôle du fournisseur interne était flou. Les responsabilités étaient réglées de manière insuffisante et des questions d'animosité personnelle et des divergences d'opinion quant aux solutions à retenir ont entravé la collaboration entre les deux

<sup>17</sup> Chap. 3.3.3

<sup>18</sup> Chap. 3.3.3

<sup>19</sup> Chap. 3.4.2 et 3.4.3

<sup>20</sup> Chap. 1.4.1

---

offices<sup>21</sup>. Selon les CdF et les CdG, le climat de défiance qui régnait entre l'AFC et l'OFIT était dû à la mise en œuvre non systématique de NOVE-IT, aux difficultés liées au projet Migration BS2000 et aux problèmes d'exploitation des systèmes informatiques de l'époque. Les CdF et les CdG ont constaté que les personnes auditionnées interprétaient et continuaient d'interpréter différemment le rôle de l'OFIT. 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 (cf. **recommandation 2**)<sup>22</sup>.

– *Rôle des fournisseurs externes (experts externes)*

Faute de documentation, le Conseil fédéral n'a pu examiner le rôle des fournisseurs externes qu'à partir de 2008. Selon lui, l'AFC ne disposait pas des ressources nécessaires pour le projet INSIEME, car la majorité de ses collaborateurs internes s'occupaient d'assurer la maintenance de l'infrastructure informatique existante et l'assistance aux utilisateurs. Par conséquent, l'AFC se reposait beaucoup sur l'aide d'experts externes pour mettre en œuvre INSIEME<sup>23</sup>.

Les CdF et les CdG ont examiné les contrats portant sur des prestations informatiques que leur a fournis le Conseil fédéral et sont parvenues à la conclusion que la plupart des postes clés (direction du projet INSIEME et des sous-projets) étaient occupés par des experts externes pendant pratiquement toute la durée du projet. L'AFC était ainsi durablement dépendante d'experts externes, ce qui a engendré des coûts supplémentaires considérables. L'enquête a également montré que l'AFC avait adjugé de gré à gré des dizaines de contrats de prestations informatiques se situant juste au-dessous du seuil défini pour la procédure d'appels d'offres OMC. Les CdF et les CdG critiquent fortement cette pratique et invitent le Conseil fédéral à y mettre un terme. Il convient désormais de mettre en œuvre rapidement les mesures prises par le Conseil fédéral concernant la gestion des contrats à l'échelon de la Confédération et le contrôle de gestion des achats. Les commissions de haute surveillance prient le Conseil fédéral de renforcer les connaissances en matière de gestion de projet afin que les projets spécifiques et les projets de développement de l'organisation (qui constituent les tâches essentielles de l'administration fédérale) puissent être dirigés par des collaborateurs de l'administration fédérale (cf. **recommandation 3**)<sup>24</sup>.

– *Marchés publics*

Dans le cadre de l'enquête administrative<sup>25</sup> de 2012, le SG-DFF est parvenu à la conclusion que l'AFC avait effectué des acquisitions contraires au droit en vigueur, et ce, de manière systématique et délibérée (infractions au droit suisse des marchés publics et aux règles de l'OMC).

21 Chap. 3.5.4.1

22 Chap. 3.5.4.2

23 Chap. 3.6.2

24 Chap. 3.6.5.3

25 Chap. 3.7.3.1

---

*Pendant la durée du projet INSIEME, l'OFCL assumait d'une part le rôle de service d'achat central et, d'autre part, celui d'organe de conseil. Toutefois, il n'a pas pu assumer le rôle de service d'achat central pour les prestations informatiques destinées à l'AFC. En effet, l'AFC a acquis elle-même ses prestations informatiques, même si l'OFCL ne lui avait pas délégué cette compétence. L'OFCL n'a pas été impliqué lors des achats et, jusqu'en 2012, n'avait pas connaissance des acquisitions effectuées par l'AFC. Dans son rapport, le Conseil fédéral a estimé que, parce qu'elles étaient insuffisantes, la collaboration et la coordination entre l'AFC et l'OFCL ne répondaient pas aux prescriptions légales en matière d'acquisition. Selon le Conseil fédéral, les problèmes liés au droit des marchés publics survenus dans le cadre du projet auraient probablement pu être évités si les compétences définies avaient été respectées<sup>26</sup>. Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à s'assurer que les services d'achat centraux contrôlent que les dispositions du droit des marchés publics sont bien respectées (cf. **recommandation 4**)<sup>27</sup>. En ce qui concerne le rôle de l'OFCL en tant qu'organe de conseil, les CdF et les CdG estiment que l'AFC aurait dû davantage faire appel aux prestations de l'OFCL.*

*Les commissions de haute surveillance ont demandé au Conseil fédéral de leur présenter un rapport sur ses travaux en cours concernant l'assouplissement des procédures d'acquisition et les mesures qu'il a prises pour promouvoir les compétences en matière de marchés publics. Le Conseil fédéral a fait savoir aux CdF et aux CdG qu'il était encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives au sujet des mesures en question, mais que le bilan des premières expériences réalisées était positif. Les organes de haute surveillance se tiendront informés de l'évolution en la matière et prendront position en temps voulu.*

### **Surveillance et gestion au sein de la hiérarchie**

#### *– Surveillance et gestion exercées par l'AFC*

*Les directeurs d'office sont responsables devant les chefs de département de la direction des unités administratives qui leur sont subordonnées et de l'exécution des tâches qui leur sont confiées.*

*A l'instar du Conseil fédéral, les CdF et les CdG estiment que la délégation des compétences du mandant – en l'occurrence, le directeur de l'AFC – au comité pour l'ensemble du projet (CEPr) et au REP a créé des problèmes de délimitation des compétences et a eu pour conséquence que le mandant s'est insuffisamment occupé du projet. Elles constatent que, pendant toute la durée du projet INSIEME, le flou régnait en ce qui concerne les différentes instances décisionnelles à l'échelon de la direction de l'AFC et que, à plusieurs égards, il n'y a pas eu suffisamment de continuité s'agissant de la gestion et de la surveillance. D'une part, plusieurs organes (direction informatique, comité de pilotage [CP], CEPr, comité de pilotage Apollo) ont été impliqués dans le projet INSIEME, parfois l'un après l'autre, parfois en parallèle, sans que leurs tâches, leurs compétences et leurs responsabilités aient été fixées de manière contraignante. D'autre part, la composition de ces organes a subi*

<sup>26</sup> Chap. 3.7.4.3

<sup>27</sup> Chap. 3.7.4.4

---

*des changements sans raison apparente. Les CdF et les CdG considèrent comme une lacune grave le fait que les rôles et les responsabilités n'aient pas été définis d'une manière qui soit comprise de façon identique par tous les organes concernés. De plus, le directeur de l'AFC était le mandant d'INSIEME (selon HERMES) et, partant, assumait une fonction de gestion au plus haut niveau non seulement de son unité administrative, mais également du projet. Les CdF et les CdG estiment que cette double casquette pose un problème (cf. **recommandation 5**)<sup>28</sup>.*

*En raison du système de pensée cloisonnée qui régnait au sein des deux divisions principales de l'AFC et que la direction n'a jamais pu changer, l'AFC n'a pas eu la vue d'ensemble indispensable à la maîtrise du projet. Les conflits au sein de la direction de l'AFC, qui n'ont pas été portés à la connaissance du département pour des raisons de loyauté vis-à-vis du directeur de l'AFC, ont également pesé lourd sur le déroulement du projet<sup>29</sup>.*

*A l'instar du DFF, la direction de l'AFC ne disposait pas toujours d'informations fiables et pertinentes sur le déroulement du projet<sup>30</sup>. Pendant la durée de ce dernier, la qualité de ces informations n'a pratiquement pas pu être améliorée. Même si le directeur de l'AFC est intervenu afin que la qualité des rapports soit améliorée, il n'a pas pu faire en sorte que ces derniers satisfassent ses exigences tant sur le fond que sur la forme.*

*Convaincante au départ, la stratégie «Vision IT» conçue en 2001 n'a jamais été précisée de façon suffisante par une stratégie de mise en œuvre et dans un plan directeur. L'AFC a lancé des projets, élaboré des stratégies et entamé la mise en œuvre de Vision IT sans suivre de procédure systématique<sup>31</sup>. Comme le Conseil fédéral, les CdF et les CdG considèrent que l'AFC n'a pas suffisamment tenu compte de la complexité d'INSIEME et que l'uniformisation d'un système informatique nécessitait des participants des exigences très élevées. La direction de l'AFC a sciemment décidé de suivre une procédure non conforme aux droits en vigueur en matière de marchés publics. Quant à la méthodologie HERMES, la direction de l'AFC s'accommodait du fait que celle-ci n'était pas appliquée et ce, jusqu'à fin 2011. Elle n'a d'ailleurs quasiment rien entrepris pour imposer la mise en œuvre de cette méthode dans le cadre des projets TIC liés à INSIEME. Les CdF et les CdG critiquent ce comportement.*

*Par ailleurs, les compétences des personnes impliquées dans le projet étaient insuffisantes, tout comme l'était la gestion du personnel. Les CdF et les CdG jugent incompréhensibles certaines décisions importantes relatives au personnel, notamment les nominations du coordinateur du programme (2005–2007) et du REP (2007–2011). Rétrospectivement, le Conseil fédéral a lui aussi estimé que, manifestement, la personne nommée au poste de REP (2007–2011) n'était pas appropriée pour conduire le projet INSIEME. De plus, alors que l'AFC n'avait pas maîtrisé le projet INSIEME pendant des années, le directeur de celle-ci n'a subi aucune pres-*

<sup>28</sup> Chap. 4.3.1.1

<sup>29</sup> Chap. 4.3.1.2

<sup>30</sup> Chap. 4.3.1.3, 4.4.2.1 et 4.4.2.2

<sup>31</sup> Chap. 4.3.1.4

---

sion notable de la part de la tête du département. Les CdF et les CdG estiment que ni le directeur de l'AFC ni la direction du département n'auraient dû admettre que le REP soit maintenu à son poste pendant près de trois ans et demi alors qu'il n'était manifestement pas à la hauteur de sa tâche. Finalement, à l'été 2012, la cheffe du DFF (depuis 2010) a mis en disponibilité le directeur de l'AFC (2000–2012), au motif que l'intéressé avait commis des infractions aux prescriptions du droit relatif aux marchés publics<sup>32</sup>. Les CdF et les CdG estiment que les instruments existants de gestion du personnel auraient dû être davantage utilisés dans le cadre du projet INSIEME<sup>33</sup>.

De plus, les CdF et les CdG ont constaté que l'AFC n'avait pas attaché l'importance requise aux rapports du CDF et que, de toute évidence, elle avait insuffisamment mis en œuvre les recommandations contenues dans ces documents<sup>34</sup>. L'IDF AFC n'a pas joué un rôle essentiel en tant qu'instrument de gestion dans le cadre d'INSIEME<sup>35</sup>.

L'AFC n'a pas suffisamment assumé son devoir d'information à l'égard du département<sup>36</sup> et des organes de haute surveillance parlementaire<sup>37</sup>. Le contenu de certains des documents ne correspondait pas à la réalité et l'AFC a rassuré ses interlocuteurs soit en enjolivant la situation, soit en promettant d'améliorer les points en souffrance. Les CdF et les CdG considèrent toutefois que c'est aux instances hiérarchiques supérieures, autrement dit aux destinataires, de requérir les informations nécessaires à l'exercice de leurs rôles et de leurs responsabilités.

– Surveillance et gestion exercées par la direction du DFF

Les chefs de département dirigent les départements et portent la responsabilité politique de l'exécution des tâches fixées par la Constitution fédérale et les lois. Au sein de leur département, ils ont qualité pour donner des instructions, procéder à des contrôles et intervenir personnellement dans une affaire. Ils ne peuvent déléguer leur responsabilité de direction et de surveillance.

Les CdF et les CdG ont constaté que, pendant toute la durée du projet INSIEME, les personnes ayant une fonction dirigeante au sein du département avaient toutes une idée bien différente du rôle qui leur incombait et de la répartition des tâches. Les commissions soulignent que le secrétaire général ne devrait pas exercer de responsabilité hiérarchique envers des offices<sup>38</sup>. Les différents secrétaires généraux qui se sont succédé ont eux aussi compris différemment le rôle qu'ils devaient jouer à la tête du CF<sup>39</sup>.

Pendant la durée du projet INSIEME, le DFF ne disposait pas des ressources et des instruments adéquats pour exercer une surveillance efficace. Après que, vers 2006,

<sup>32</sup> Chap. 4.4.3.4

<sup>33</sup> Chap. 4.3.1.5 et 4.4.3.4

<sup>34</sup> Chap. 4.3.2.3

<sup>35</sup> Chap. 4.3.3

<sup>36</sup> Chap. 4.3.2.2

<sup>37</sup> Chap. 4.3.4

<sup>38</sup> Chap. 4.4.1.1

<sup>39</sup> Chap. 4.4.1.2

---

il avait été décidé de supprimer la gestion des ressources au niveau du département, les capacités nécessaires n'ont été reconstituées, par étape, qu'à partir de 2009<sup>40</sup>. Le SG-DFE a envoyé un représentant (2 à partir de 2011) au sein du CP puis du CEPr, sans définir le rôle confié à ces personnes<sup>41</sup>, qui ont considéré qu'elles n'avaient qu'un statut d'observateur. Les commissions de haute surveillance sont convaincues que l'absence de clarté quant au rôle que devait jouer le DFE dans le projet INSIEME et l'absence d'instruments de surveillance adéquats au sein du département expliquent pourquoi les dysfonctionnements du projet ont longtemps été ignorés. Pour ces raisons, elles souhaitent 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 (cf. **recommandation 6**)<sup>42</sup>.

Dans le cadre de son activité de surveillance et de gestion, la direction du département s'est fondée sur les informations que lui transmettaient les offices qui lui étaient subordonnés, la division des ressources du SG-DFE, le CDF et les organes de haute surveillance parlementaire, ainsi que sur les renseignements – quoique maigres – fournis lors des passations de pouvoir au niveau de l'état-major.

Les CdF et les CdG ont constaté que le DFE a été informé des rapports établis par le CDF de plusieurs façons différentes au cours du projet. Parce qu'elle ne s'est pas suffisamment penchée sur les rapports du CDF relatifs à INSIEME de 2005, 2006 et 2008 et qu'elle n'a pas contrôlé l'état de la mise en œuvre des recommandations du CDF, la direction du département n'a pas été consciente, pendant longtemps, que l'AFD – contrairement à ce qu'elle prétendait – n'avait pas mis en œuvre une grande partie des recommandations du CDF. Pour que les départements puissent détecter à temps ce genre de problèmes, les CdF et les CdG préconisent la mise en place, à l'échelon des départements, d'un système visant à contrôler la mise en œuvre des recommandations du CDF (cf. **recommandation 7**)<sup>43</sup>. Elles proposent également que le CDF transmette désormais ses rapports d'audit complets aux chefs des départements concernés au lieu des résumés (cf. 1<sup>er</sup> point de la **motion 1**)<sup>44</sup>.

En raison de la mauvaise circulation des informations lors des passations de pouvoir à la tête du département, les principaux résultats des contrôles relatifs à INSIEME n'ont été transmis que de façon incomplète. Par conséquent, les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à prévoir une passation de pouvoir qui garantisse la continuité de l'activité et le transfert du savoir (cf. **recommandation 8**)<sup>45</sup>.

Entre août 2007 – date à laquelle l'adjudication du projet à l'entreprise Unisys a été révoquée – et 2010, la direction du département a gravement négligé le projet; les conséquences de cette attitude ont été lourdes. Si le SG-DFE s'est à nouveau

40 Chap. 4.4.1.3

41 Chap. 4.4.2.3 et 4.4.2.4

42 Chap. 4.4.1.3

43 Chap. 4.4.2.5

44 Chap. 4.4.2.5 et 6.7

45 Chap. 4.4.2.7

---

penché sur le projet à partir de l'été 2009 par l'intermédiaire du responsable des technologies de l'information et de la communication (TIC) du DFF, la direction du département n'a pas accordé toute l'attention nécessaire aux anomalies détectées et n'a pas non plus pris les mesures qui s'imposaient. Après le changement à la tête de l'état-major en 2010, le département a accordé une plus grande attention au projet INSIEME, en partant toutefois du principe que le SG-DFF n'assumait en aucune façon la responsabilité opérationnelle d'un projet mené par un office et n'avait donc aucune compétence décisionnelle<sup>46</sup>. Jusqu'en 2010, la direction du département accordait peu d'importance à l'application de la méthode HERMES; par la suite, elle a demandé à plusieurs reprises que les directives de l'administration fédérale applicables aux projets soient respectées. Cependant, celles-ci n'ont été mises en œuvre que peu avant la fin du projet<sup>47</sup>.

Le département n'a pas réellement pris conscience des conflits internes au sein de l'AFC, alors qu'il aurait pu les deviner même sans se pencher en détail sur le projet INSIEME. Les CdF et les CdG estiment qu'il était clairement de la responsabilité des chefs de département qui se sont succédé d'intervenir et de prendre les mesures qui s'imposaient pour améliorer la situation. La direction du département aurait également dû faire en sorte que la collaboration entre les offices concernés par INSIEME s'effectue sans heurt, notamment en clarifiant le rôle de chacun et en améliorant la coordination (en particulier dans le domaine des finances<sup>48</sup>). Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à faire en sorte que la coopération au sein des départements et entre les départements devienne une priorité et que davantage d'importance soit accordée à la culture de la collaboration au sein de l'administration fédérale (cf. **recommandation 9**)<sup>49</sup>.

Par ailleurs, les CdF et les CdG ont constaté que le collège gouvernemental<sup>50</sup> et les organes de haute surveillance parlementaire<sup>51</sup> n'ont pas été convenablement informés par les chefs de département successifs.

L'analyse des événements ayant entouré le projet INSIEME montre que les différents acteurs appréhendaient la fonction de surveillance et de gestion de manière complètement différente et qu'il n'y a eu aucune surveillance systématique du projet. Les commissions de haute surveillance en concluent que ni le directeur de l'AFC, ni les différents chefs du DFF n'ont exercé leurs fonctions de gestion et de surveillance de façon satisfaisante.

### **Responsabilité du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral, en tant qu'organe suprême en matière de surveillance, est chargé d'exercer une surveillance constante et systématique de l'administration fédérale de même que de veiller à ce qu'une gestion correcte des ressources soit garantie. A

<sup>46</sup> Chap. 4.4.3.1

<sup>47</sup> Chap. 4.4.3.3

<sup>48</sup> Chap. 4.4.3.2

<sup>49</sup> Chap. 4.4.3.5

<sup>50</sup> Chap. 4.4.4

<sup>51</sup> Chap. 4.4.5

---

ce titre, il était donc responsable de la bonne évaluation des besoins financiers qui lui ont été soumis dans le cadre du projet INSIEME. En tant qu'organe suprême en matière de pilotage, le Conseil fédéral était également chargé de définir la stratégie en matière de TIC ainsi que la politique de gestion des risques de la Confédération.

Concrètement, le Conseil fédéral ne s'est penché sur INSIEME que lors de ses séances consacrées à l'octroi des crédits d'engagement en juin 2005 puis à celle consacrée à l'octroi des crédits additionnels en juin 2010. Lors de cette dernière séance, le Conseil fédéral a d'ailleurs demandé au DFF (AFC) qu'un monitoring et un suivi rigoureux du projet soient mis en place en coopération avec le CDF et le CI.

Les CdF et les CdG ont pu constater que la décision du Conseil fédéral de mettre en œuvre un suivi et un monitoring rigoureux lors de l'octroi des crédits additionnels n'a pas été mise en œuvre correctement. En effet, suite au refus du CDF de s'impliquer dans cette procédure, pour des raisons d'indépendance, les mesures qui ont été prises ne reposaient plus que sur la livraison des rapports trimestriels du projet au CI. Ce dernier n'a toutefois jamais pris conscience de l'envergure du mandat qui lui avait été confié, faute d'une communication adéquate de la part du département et du directeur du CI, et aucun véritable suivi ni aucun monitoring n'a dès lors été effectué<sup>52</sup>. En outre, le Conseil fédéral ne s'est jamais inquiété de savoir si et comment son mandat avait été mis en œuvre.

De plus, la différence de perception entre le CDF et le Conseil fédéral en matière de mise en œuvre des recommandations pendantes («révisions en suspens») et de procédure d'information<sup>53</sup> ainsi que l'absence de mention du projet INSIEME dans les rapports concernant la gestion des risques au sein de la Confédération<sup>54</sup> ont eu pour conséquence que le Conseil fédéral n'a jamais pu prendre connaissance des difficultés que le projet rencontrait. Par conséquent, il n'a pas disposé des informations nécessaires pour lui permettre d'exercer ses fonctions de surveillance et de pilotage de manière optimale. Ceci était également le cas lorsqu'il a dû décider de l'octroi des crédits nécessaires au projet. Les commissions de haute surveillance ont donc émis des recommandations concernant la politique de gestion des risques ainsi que les relations entre le Conseil fédéral et le CDF allant dans le sens d'une amélioration de l'information à disposition du Conseil fédéral (cf. **recommandations 11, 15 et 16**)<sup>55</sup>. De plus, les commissions de haute surveillance estiment que le Conseil fédéral devrait bénéficier de plus d'informations sur l'état des projets pour lesquels il octroie des crédits<sup>56</sup>. Il devrait notamment être informé des différentes évaluations qui ont été menées sur l'objet traité ainsi que de l'état de la mise en œuvre des recommandations des CDF au cas où des recommandations auraient été émises.

Il est également apparu aux commissions de haute surveillance que l'ancienne organisation de la Confédération en matière de TIC ne permettait ni à l'UPIC<sup>57</sup> ni

52 Chap. 5.3.1.3

53 Chap. 5.3.2.2

54 Chap. 5.4.4.2

55 Chap. 5.3.2.2, 5.4.3.2 et 5.4.4.2

56 Chap. 5.3.1.2 et 5.3.2.1

57 Chap. 5.4.1.3

---

au CI<sup>58</sup> de remplir leurs tâches de manière adéquate et, par conséquent, limitait la capacité du Conseil fédéral à remplir sa fonction de pilotage, ce dernier se basant sur les informations transmises par les organes susmentionnés<sup>59</sup>. Les compétences de l'UPIC étaient ainsi insuffisamment utilisées au sein de l'administration, et ni l'UPIC ni le CI ne bénéficiaient des moyens et des instruments nécessaires pour accomplir leurs missions de manière optimale.

Les commissions de haute surveillance ont pu également noter qu'il existait des incompréhensions dans la définition et 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 que les changements qui ont eu lieu dans ce domaine ces dernières années n'ont pas facilité la mise en place d'une vision claire et commune à l'ensemble de l'administration. Les CdF et les CdG ont donc chargé le Conseil fédéral de s'assurer que la nouvelle organisation en matière de TIC a bien mené à une clarification des tâches et des responsabilités (cf. **recommandations 10 et 13**)<sup>60</sup>, que les organes impliqués ont bien les moyens de remplir la mission qui leur est confiée (cf. **recommandation 12**)<sup>61</sup> et que les normes en la matière sont bien connues et appliquées (cf. **recommandation 14**)<sup>62</sup>.

Enfin, les commissions de haute surveillance ont pu, durant leur inspection, à nouveau constater l'importance des procès-verbaux du Conseil fédéral pour sa tâche de conduite des affaires. Il leur est également apparu que les procès-verbaux ne permettent toujours pas – et ce malgré les différentes demandes des commissions de gestion exprimées ces dernières années lors de précédentes inspections – de garantir la traçabilité des décisions. En l'état, ils ne remplissent pas la fonction qui leur est attribuée<sup>63</sup>.

### **Surveillance exercée par le Contrôle fédéral des finances**

En sa qualité d'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière, le CDF s'est penché à plusieurs reprises sur INSIEME pendant la durée du projet: en 2005, en 2006, en 2008 et en 2011/2012, il a procédé à des contrôles et relevé de nombreuses lacunes, notamment en ce qui concerne l'organisation et la gestion, la planification des besoins, le contrôle des coûts et le respect des dispositions relatives au droit des marchés publics<sup>64</sup>.

Lors de ses contrôles, il s'est concentré non seulement sur les aspects de nature financière, mais également sur des questions relevant de la gestion des affaires. Toutefois, il n'a pas fait parvenir aux CdG ses constats concernant les problèmes majeurs identifiés au niveau de la gestion. Les CdF et les CdG proposent que le

58 Chap. 5.4.2.3

59 Chap. 5.4.3.2

60 Chap. 5.3.1.3 et 5.4.1.3

61 Chap. 5.4.1.3

62 Chap. 5.4.3.2

63 Chap. 5.1.2

64 Chap. 6.3.2, 6.3.4, 6.4.1 et 6.4.5

---

CDF porte à la connaissance des CdG et de la DélCdG les manquements importants qu'il a constatés dans la gestion des affaires (cf. 2<sup>e</sup> point de la **motion 1**)<sup>65</sup>.

Dans le cadre du contrôle qu'il a mené en 2005, le CDF a accepté un mandat confié par l'AFC qui aurait pu porter préjudice à son indépendance et à son impartialité lors d'un éventuel contrôle ultérieur portant sur les acquisitions. Afin de renforcer l'indépendance du CDF, les CdF et les CdG demandent que le CDF puisse refuser des mandats spéciaux qui compromettraient l'indépendance ou l'impartialité de ses activités de révision ultérieures (cf. 3<sup>e</sup> point de la **motion 1**)<sup>66</sup>.

Dans ses rapports de contrôle consacrés à INSIEME – qu'il a fait parvenir au directeur de l'AFC (2000–2012) pour prise de position –, le CDF a formulé diverses recommandations à l'intention de l'AFC. Conformément à sa pratique, il a marqué ses recommandations d'un degré de priorité; la plupart des recommandations relatives à INSIEME ont alors reçu la priorité 1<sup>67</sup>. Généralement, la valeur attribuée par le CDF à ses priorités est propre à chacun de ses contrôles: il est ainsi possible que, lors d'un contrôle, une critique débouche sur une recommandation, alors que la même critique (ou une critique similaire) ne donne lieu à aucune recommandation lors d'un autre contrôle. Afin de garantir une certaine uniformité dans les recommandations du CDF, les CdF et les CdG invitent ce dernier 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 l'appliquer de manière systématique (cf. **recommandation 17**)<sup>68</sup>.

Le directeur de l'AFC (2000–2012) a pris position sur toutes les recommandations du CDF relatives à INSIEME et, selon le CDF, il les a toutes acceptées. Les CdF et les CdG ont toutefois constaté que l'avis de l'AFC était peu clair en ce qui concernait certaines des recommandations, et que le CDF ne lui a pas demandé de clarifier sa position. Ainsi, le CDF n'a pas formellement constaté le rejet de ses recommandations et n'a donc soumis la question ni au département ni au Conseil fédéral, qui décident – en vertu de l'art. 12, al. 3, de la loi sur le Contrôle des finances (LCF) – si une recommandation rejetée doit être adoptée ou abandonnée. Selon les CdF et les CdG, le CDF devrait, à l'avenir, toujours demander des informations supplémentaires si l'avis relatif à une recommandation importante n'est pas clair et, le cas échéant, devrait suivre la procédure prévue dans la LCF<sup>69</sup>.

Comme le prévoit la LCF, à l'issue de chacun de ses contrôles relatifs à INSIEME, le CDF a transmis un résumé des résultats du contrôle au chef du DFF. En ce qui concerne les contrôles de 2008 et de 2011/2012, le CDF a joint à ce résumé le rapport complet ainsi que l'avis de l'AFC. Depuis 2007, cette manière de procéder (remettre les rapports complets aux chefs de département concernés) correspond à la pratique usuelle du CDF. Les CdF et les CdG estiment que cette pratique est

65 Chap. 6.6.2.1 et 6.7

66 Chap. 6.6.2.2 et 6.7

67 Chap. 6.3.2, 6.3.4, 6.4.1 et 6.4.5

68 Chap. 6.6.3

69 Chap. 6.6.4

---

judicieuse et qu'elle est logique du point de vue de la responsabilité assumée par les départements en matière de surveillance; pour cette raison, elles proposent d'inscrire cette pratique dans la LCF. La remise des rapports complets – sans les résumés additionnels – aux chefs de département doit être faite en parallèle avec la remise des rapports aux unités contrôlées (cf. 1<sup>er</sup> point de la **motion 1**)<sup>70</sup>.

Sauf lorsqu'il leur a remis ses rapports, le CDF ne s'est jamais adressé directement ni au chef du DFF ni au Conseil fédéral concernant INSIEME. Il ne les a pas non plus informés – en application de l'art. 15, al. 3, LCF – des manquements constatés ayant une portée fondamentale. A cet égard, le projet INSIEME n'est pas un cas isolé: entre 2001 et 2012, le CDF n'a informé le chef du département concerné ou le Conseil fédéral qu'à deux reprises concernant des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière. Dans tous les autres cas, le CDF a estimé qu'il n'était pas urgent de signaler les manquements en question. Les CdF et les CdG recommandent au CDF, indépendamment de l'urgence de la situation, d'appliquer systématiquement l'art. 15, al. 3, LCF lorsqu'il constate d'importantes lacunes, que cela soit dans la gestion financière ou dans la gestion des affaires (cf. **recommandation 18**)<sup>71</sup>.

En ce qui concerne la collaboration du CDF avec les offices assumant des tâches interdépartementales, les CdF et les CdG ont constaté que le CDF n'avait informé ni l'UPIC de la non-application de la méthode de gestion de projet HERMES, ni l'OFCL du non-respect des dispositions relatives au droit des marchés publics. Les CdF et les CdG souhaitent que le CDF informe tous les offices et organes concernés assumant des tâches interdépartementales lorsqu'il constate des défauts dans l'organisation, dans la gestion administrative ou dans l'exécution des tâches (cf. 4<sup>e</sup> point de la **motion 1**)<sup>72</sup>.

Le CDF a informé la DélFin des résultats de ses audits relatifs au projet INSIEME en lui envoyant ses rapports de contrôle et les résumés correspondants. De plus, le directeur du CDF (1998–2013) était présent aux séances de la DélFin afin d'expliquer oralement certains points et présenter les appréciations du CDF sur l'opportunité pour la DélFin de prendre des mesures. Toutefois, la plupart de ces appréciations étaient peu judicieuses: en 2005, en 2006 et en 2008, le directeur du CDF (1998–2013) a ainsi déclaré à la DélFin qu'elle n'avait pas besoin de prendre des mesures concernant INSIEME, étant donné que l'AFC avait accepté les recommandations du CDF. En outre, les résumés que le CDF a fait parvenir à la DélFin ne mentionnaient pas toutes les lacunes importantes constatées par le CDF<sup>73</sup>.

En règle générale, le soutien que le CDF apporte à la DélFin est vaste: il assigne des priorités aux rapports qu'il lui remet et la DélFin se fonde sur ces priorités pour sélectionner les rapports sur lesquels elle doit se pencher. De plus, le directeur du CDF prend part à toutes les séances de la DélFin afin d'amener le point de vue du CDF dans les discussions et d'évaluer dans quelle mesure la DélFin devrait prendre

<sup>70</sup> Chap. 6.6.5 et 6.7

<sup>71</sup> Chap. 6.6.6

<sup>72</sup> Chap. 6.6.7 et 6.7

<sup>73</sup> Chap. 6.3.2, 6.3.4, 6.4.1 et 6.4.5

---

des mesures. Pour réduire le risque que la DélFin prenne à son compte des conclusions et pondérations du CDF qui pourraient être erronées, les CdF et les CdG proposent de séparer plus clairement les rôles entre le CDF et la DélFin: ainsi, le soutien apporté par le CDF à la DélFin devra se concentrer principalement sur la mise à disposition des informations au moyen des rapports écrits, et non – comme c'est le cas actuellement – sur la sélection et l'appréciation des informations<sup>74</sup>.

Le CDF a examiné la mise en œuvre de ses recommandations de 2005 lors du contrôle qu'il a mené en 2006; de même, il a vérifié la mise en œuvre de ses recommandations de 2008 lors du contrôle qu'il a mené en 2011/2012. Il n'a procédé à aucun autre contrôle de suivi concernant INSIEME. Ainsi, ce n'est qu'à l'occasion du contrôle effectué en 2011/2012 qu'il a constaté que l'AFC n'avait pas mis en œuvre la majeure partie de ses recommandations de 2008, dont l'échéance avait été fixée à la moitié de l'année 2009<sup>75</sup>. Les CdF et les CdG proposent que le CDF contrôle davantage la mise en œuvre de ses recommandations. A cet effet, il convient d'obliger les services contrôlés à rendre compte au CDF, chaque année et à l'échéance des délais impartis, de l'état de la mise en œuvre de toutes les recommandations pendantes importantes (cf. 5<sup>e</sup> point de la **motion 1**)<sup>76</sup>. Le CDF doit s'assurer que les informations qui lui ont été transmises sont correctes; il pourra ainsi se fonder sur ces informations, ainsi que sur les conclusions de ses éventuels audits subséquents, pour faire état des recommandations pendantes («révisions en suspens») dans ses rapports annuels.

Le CDF n'a pas fait état devant le Conseil fédéral de recommandations relatives à INSIEME que l'AFC n'aurait pas mises en œuvre. Il y a deux raisons à cela: d'une part, conformément à sa pratique, le CDF n'a mené aucun contrôle de suivi annuel – ou systématique – concernant la mise en œuvre de ses recommandations; ainsi, pendant longtemps, il n'a disposé d'aucune information sur l'état de leur mise en œuvre. D'autre part, étant donné qu'il interprète généralement la disposition de la LCF relative à l'information annuelle concernant les recommandations pendantes («révisions en suspens») de façon très restrictive, il n'en avait plus mentionnées depuis 2003. Les CdF et les CdG recommandent au CDF de mentionner systématiquement, dans ses rapports annuels, toutes les recommandations importantes en suspens, et non pas seulement celles qui le sont depuis plusieurs années (cf. **recommandation 19**)<sup>77</sup>. Elles demandent également au Conseil fédéral de prendre en considération ces recommandations pendantes («révisions en suspens») dans le cadre de la gestion des risques de la Confédération ainsi que dans les rapports annuels sur les risques que le Conseil fédéral présente aux CdG (cf. **recommandation 20**)<sup>78</sup>.

Les CdF et les CdG estiment par ailleurs qu'il y a lieu d'améliorer, dans le cadre de la LCF, la façon dont le CDF traite les recommandations pendantes («révisions en suspens») importantes qui ne sont pas ou ne pourront probablement pas être mises

74 Chap. 6.6.8

75 Chap. 6.3.4, 6.3.5, 6.4.1, 6.4.5 et 6.6.9.2

76 Chap. 6.6.9.1, 6.6.10 et 6.7

77 Chap. 6.6.10 et 6.7

78 Chap. 6.6.10

---

en œuvre dans les délais conseillés: selon elles, il ne suffit pas que le CDF en fasse état uniquement dans ses rapports annuels. Elles demandent au CDF, s'il constate que des recommandations pendantes («révisions en suspens») n'ont pas été ou ne pourront probablement pas être mises en œuvre dans les délais conseillés, de s'adresser immédiatement à l'instance supérieure (département ou Conseil fédéral) pour qu'elle intervienne (cf. 6<sup>e</sup> point de la **motion 1**)<sup>79</sup>. Les chefs de département et le Conseil fédéral assumeront ainsi davantage leur responsabilité en matière de mise en œuvre des recommandations pendantes.

Aux termes de la LCF, le CDF – qui procède déjà à des contrôles et en fait rapport aux organes compétents – peut être consulté sur les questions liées aux crédits. Il n'a pas informé les CdF et la DélFin des recommandations pendantes («révisions en suspens») lorsque ces organes discutaient du crédit d'engagement 2005 et des crédits supplémentaire et additionnel 2010 relatifs à INSIEME. Les CdF et les CdG recommandent au CDF d'informer les CdF et la DélFin des recommandations pendantes («révisions en suspens») importantes dans le cadre de l'examen des crédits et de la préparation du budget; en outre, afin que le Conseil fédéral bénéficie d'un meilleur soutien, elles demandent que tous les avis exprimés par le CDF dans le cadre de la consultation des offices figurent dans les propositions que les départements adressent au Conseil fédéral (cf. **recommandations 21 et 22**)<sup>80</sup>.

Par ailleurs, les CdF et les CdG estiment qu'il y a lieu d'améliorer la coordination et la collaboration du CDF avec les organes de révision internes des départements et des unités administratives – c'est-à-dire les inspections des finances (IDF). Dans le cas d'INSIEME, le CDF a répondu au devoir de coordination prévu par la LCF essentiellement en faisant parvenir ses programmes de révision annuels à l'IDF AFC. Pour le reste, il n'y a eu concrètement ni coordination ni collaboration avec cet organe. Les CdF et les CdG estiment que les prestations fournies par le CDF en la matière sont insuffisantes: elles considèrent qu'il serait judicieux que les deux organes de surveillance financière fassent concorder leurs évaluations des risques et discutent du programme de révision. Elles soulignent que le CDF doit prendre les mesures nécessaires pour davantage collaborer avec les IDF<sup>81</sup>.

Outre son mandat légal de surveillance financière, le CDF assume une autre fonction: il est l'instance d'alerte officielle de l'administration fédérale («whistleblowing»). Dans le cas d'INSIEME, la possibilité d'alerter le CDF concernant des faits graves s'est révélée positive. De manière générale, les commissions estiment qu'il a été judicieux d'instituer cette instance au sein du CDF<sup>82</sup>.

### **Haute surveillance parlementaire**

La haute surveillance parlementaire remplit deux fonctions fondamentales: d'une part, elle contraint le gouvernement à rendre compte de son activité; d'autre part, elle vise à préserver et à renforcer la confiance dans le gouvernement et dans

<sup>79</sup> Chap. 6.6.10 et 6.7

<sup>80</sup> Chap. 6.6.11

<sup>81</sup> Chap. 6.6.12

<sup>82</sup> Chap. 6.6.13

---

*l'administration. Dans ce cadre, la DélFin et les CdF exercent la haute surveillance sur les finances de la Confédération, alors que les CdG assurent la haute surveillance sur les activités du Conseil fédéral et de l'administration.*

*– Haute surveillance exercée par la Délégation des finances*

*Lors de la phase initiale d'INSIEME, la DélFin s'est consacrée à l'examen de questions générales concernant l'informatique de la Confédération, en particulier la sécurité informatique, la stratégie de la Confédération en matière de TIC et les différents rôles joués en la matière par les unités de l'administration fédérale. Lors de leurs auditions, les anciens présidents de la DélFin ont déclaré que les critiques émises en 2005 par le CDF les avaient incités à se pencher sur le projet INSIEME.*

*La DélFin a longtemps estimé qu'elle ne devait pas intervenir concernant INSIEME, en particulier en raison des évaluations que lui avait transmises le directeur du CDF (1998–2013). Elle s'est intéressée au projet à la suite de la demande de crédit supplémentaire urgent déposée en 2010 et a décidé de suivre de près les travaux ultérieurs. Elle a toutefois à peine utilisé les rapports trimestriels de la direction du projet. La DélFin n'a identifié l'existence de problèmes graves que vers la moitié de l'année 2011. Début 2012, après avoir pris connaissance du rapport du CDF, elle a considéré que la situation était critique et en a informé le public; par la suite, elle s'est penchée sur le projet INSIEME lors de la plupart de ses séances. Les réflexions de la DélFin ont moins porté sur les critères de la haute surveillance parlementaire que sur la question des coûts et de la garantie des recettes de l'Etat. Durant toute la phase de réalisation d'INSIEME, la DélFin n'a jamais soumis de proposition ni formulé de recommandation en lien avec l'examen des budgets par les CdF<sup>83</sup>.*

*Les CdF et les CdG ont constaté que, lors de ses travaux sur INSIEME<sup>84</sup>, la DélFin s'était largement fondée sur des informations que lui avaient fournies le CDF ainsi que le DFF et l'AFC. Pendant toute la durée du projet INSIEME, la DélFin a compté sur le fait que les informations données par l'administration correspondaient à la réalité ou que le CDF interviendrait si nécessaire. La DélFin n'a pas examiné la possibilité de faire vérifier l'exactitude ou la plausibilité des informations reçues, par exemple par le biais d'un mandat confié à des experts externes<sup>85</sup>. Elle n'a pas suffisamment tenu compte du fait qu'elle-même et le CDF avaient des tâches distinctes et, partant, poursuivaient des objectifs différents. En effet, le CDF n'est pas un organe de haute surveillance parlementaire et n'a aucune légitimité pour évaluer la nécessité que la DélFin prenne des mesures.*

*Les CdF et les CdG estiment que la DélFin ne pouvait que difficilement se faire une idée des problèmes qui ont jalonné le déroulement du projet INSIEME.*

*Les CdF et les CdG sont fermement convaincues qu'il y a lieu de différencier clairement les fonctions et les rôles de la DélFin et du CDF. La DélFin doit élargir ses sources d'information et ne plus se fonder essentiellement sur les évaluations du CDF. Elle doit en outre décider de façon indépendante comment exercer ses droits à*

<sup>83</sup> Chap. 7.2.2.1

<sup>84</sup> Chap. 7.2.1

<sup>85</sup> Chap. 7.2.2.2

---

*l'information et déterminer elle-même dans quelle mesure il est nécessaire d'intervenir du point de vue de la haute surveillance parlementaire. En outre, la DélFin s'est fortement appuyée sur le CDF alors qu'elle ne savait pas exactement comment celui-ci remplissait ses fonctions; de plus, elle n'a systématiquement utilisé les conclusions du CDF que lorsque ce dernier lui en faisait part<sup>86</sup>.*

*La DélFin a été assistée dans son travail par le Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin (SPFA). Celui-ci a assumé principalement des tâches ordinaires relevant de l'administration du Parlement en vertu de l'art. 64 de la loi sur le Parlement (LParl) et la coordination avec le CDF. Les représentants de la haute surveillance auditionnés ont déclaré que le SPFA avait toujours rempli sa mission à leur pleine satisfaction. Les CdF et les CdG ont toutefois constaté que, jusqu'en 2009, plusieurs décisions de la DélFin n'avaient pas été mises en œuvre. Les commissions de haute surveillance considèrent comme très problématique le fait qu'il ne soit pas possible de déterminer pourquoi ces décisions n'ont pas été appliquées<sup>87</sup>.*

*Dans la perspective de futures situations à gérer, les commissions de haute surveillance sont d'avis qu'il faut veiller à ce que le CDF et la DélFin se focalisent sur leurs fonctions respectives de façon plus ciblée et plus systématique (cf. entre autres le 1<sup>er</sup> point de la **motion 1**)<sup>88</sup>; il faut également que la charge de travail de la DélFin soit réduite, que la DélFin fixe des priorités et qu'un partage des tâches clair soit effectué entre les CdF et la DélFin. Les commissions de haute surveillance notent avec satisfaction que des mesures ont déjà été prises dans ce sens. Elles sont d'avis qu'il est primordial que la DélFin utilise plus systématiquement et de façon plus active les moyens et instruments dont elle dispose, afin d'amener les cadres de l'administration à prendre davantage leurs responsabilités et de les contraindre à rendre compte de leurs activités<sup>89</sup>.*

– *Haute surveillance exercée par les Commissions des finances*

*Les CdF et les CdG ont constaté que la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) s'était penchée sur le projet INSIEME essentiellement lors de l'examen préalable des budgets<sup>90</sup> et s'était souvent fondée sur des informations qu'elle avait reçues de l'AFC et du DFF. Jusqu'à la demande de crédit supplémentaire déposée en 2010, la sous-commission compétente de la CdF-N a estimé que le projet INSIEME était sur la bonne voie. A partir de l'automne 2010, elle s'est montrée plus critique. Elle n'est toutefois pas allée plus loin dans ses contrôles, après qu'il avait été précisé à plusieurs reprises, notamment lors des séances de la CdF-N, que la DélFin s'occupait d'INSIEME. Les commissions de haute surveillance estiment que la retenue dont a fait preuve la CdF-N n'était pas appropriée, soulignant que la DélFin et la CdF-N n'avaient convenu d'aucune répartition des tâches en la matière.*

<sup>86</sup> Chap. 7.2.2.3

<sup>87</sup> Chap. 7.2.2.4

<sup>88</sup> Chap. 4.4.2.5, 6.6.5 und 6.7

<sup>89</sup> Chap. 7.2.2.5

<sup>90</sup> Chap. 7.3.1

---

*La Commission des finances du Conseil des Etats (CdF-E) ne s'est que rarement penchée sur le projet INSIEME et ses sous-commissions compétentes ne l'ont fait que de manière marginale<sup>91</sup>. Les informations reçues n'ont jamais été remises en question et les instruments mis à la disposition des CdF n'ont jamais été utilisés. La DélFin a informé la CdF-E des activités liées au projet INSIEME dans le cadre de ses rapports annuels; aucune information n'a été donnée oralement. Les CdF et les CdG regrettent que la CdF-E ne se soit jamais renseignée sur l'état du projet INSIEME alors qu'elle savait que la DélFin examinait ce projet<sup>92</sup>.*

*Aux yeux des CdF et des CdG, il y aurait dû y avoir une répartition des tâches claire entre les CdF et la DélFin concernant INSIEME<sup>93</sup>. Vu que tel n'était pas le cas, il n'était pas garanti que la CdF-E ou ses sous-commissions aient accès aux informations dont elles avaient besoin pour apprécier la situation, notamment sur le plan financier. Les CdF et les CdG invitent la DélFin à s'adresser aux CdF de façon plus active. De même, le CDF devrait davantage informer les CdF de ses constatations et de ses évaluations. Elles demandent en outre aux CdF d'utiliser plus activement les instruments et les moyens dont elles disposent. Elles estiment que l'amélioration de la collaboration entre la DélFin et les CdF est une mesure importante pour rendre l'exercice de la haute surveillance financière plus efficace.*

– *Haute surveillance exercée par les Commissions de gestion*

*Les commissions de haute surveillance ont constaté que la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) s'était rarement penchée sur le projet INSIEME et que la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) ne s'y était jamais intéressée<sup>94</sup>; rétrospectivement, elles émettent un jugement critique sur l'inaction des CdG. Elles expliquent ces lacunes notamment par l'absence de circulation des informations entre le CDF et les CdG – un problème qu'il est prévu de résoudre<sup>95</sup> – et par la mauvaise coordination au niveau des organes entre, d'une part la DélFin et les CdF et, d'autre part, les CdG<sup>96</sup>.*

– *Collaboration et coordination entre les organes de haute surveillance parlementaire*

*Les CdF et les CdG ont constaté que ni la DélFin ni les CdF n'avaient informé d'elles-mêmes les CdG des problèmes de gestion liés à INSIEME. De leur côté, les CdG n'ont jamais invité la DélFin ou les CdF à leur donner des informations concernant INSIEME et n'ont jamais pris l'initiative de vérifier s'il y avait des problèmes de gestion dans un projet d'une telle durée. Aucun échange n'a eu lieu durant la majeure partie de la réalisation du projet. S'appuyant sur les expériences réalisées dans le cadre d'INSIEME, les CdF et les CdG estiment toutes deux qu'il*

91 Chap. 7.3.1

92 Chap. 7.3.2.2

93 Chap. 7.3.2.3

94 Chap. 7.4.1

95 Chap. 6.6.2.1

96 Chap. 7.4.2

---

faut améliorer la coordination entre les différents organes de la haute surveillance<sup>97</sup>.

### **Conclusions et suite de la procédure**

*En raison d'une documentation lacunaire, il a été impossible d'établir de façon complète les faits ayant mené à l'échec du projet INSIEME. Les commissions de haute surveillance n'ont pu que partiellement faire la lumière sur la gestion assurée par l'organisation de projet et sur la surveillance exercée par les organes supérieurs (de tous les niveaux hiérarchiques jusqu'au collège gouvernemental). De même, elles n'ont pu analyser qu'en partie le rôle des fournisseurs externes.*

*En ce qui concerne les responsabilités des organes fédéraux impliqués, les CdF et les CdG sont arrivées à la conclusion que l'AFC était la principale responsable de l'échec du projet INSIEME. En effet, sa gestion et sa surveillance du projet ont été insuffisantes; de plus, elle a ignoré certaines règles claires, notamment celles qui concernaient la conduite de projet et les marchés publics. En raison de ses tâches et de sa fonction, le DFF doit clairement être tenu pour co-responsable, car il a souvent assumé de manière insuffisante sa fonction de surveillance et de gestion. Enfin, le Conseil fédéral porte une certaine responsabilité d'ordre supérieur concernant l'échec du projet INSIEME: il n'a pas su mettre en place des conditions claires, ni édicter des règles efficaces.*

*L'enquête a montré que des améliorations pouvaient être aussi apportées dans l'exercice de la haute surveillance parlementaire. Les organes de haute surveillance parlementaire – ne serait-ce qu'en raison des rôles qui leur sont dévolus – n'étaient pas responsables d'INSIEME et ne sont pas non plus responsables de son échec: ils ne sont habilités ni à annuler ni à modifier des décisions prises par des autorités administratives, ni à agir à la place de ces autorités, ni à leur donner des instructions contraignantes.*

*Selon les CdF et les CdG, le CDF – qui ne fait partie ni de la hiérarchie interne à l'administration fédérale, ni de la haute surveillance parlementaire – ne porte aucune responsabilité directe dans l'échec du projet INSIEME. Cependant, il convient de déterminer dans quelle mesure il a soutenu le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale. Les CdF et les CdG estiment en l'occurrence que l'aide qu'il a apportée au Conseil fédéral était insuffisante; celle qu'il a offerte à l'Assemblée fédérale n'était pas non plus toujours appropriée.*

*De l'avis des commissions de haute surveillance, les principales raisons de l'échec du projet INSIEME, énumérées ci-après, sont au nombre de cinq.*

- Les compétences et les responsabilités des services impliqués et, partant, les tâches qu'ils devaient effectuer ont toujours manqué de clarté.*
- Les règles n'ont pas été respectées par les divers acteurs impliqués, les instructions n'ont souvent pas été suivies – soit sciemment, soit par méconnaissance de ces instructions – et les personnes concernées n'ont pas été sanctionnées pour ces manquements.*

<sup>97</sup> Chap. 7.5

- 
- *Les informations ont été diffusées sans tenir compte du rôle des destinataires.*
  - *Les informations reçues étaient considérées en l'état, sans que leur plausibilité soit vérifiée, ne serait-ce que par échantillonnage.*
  - *Le recours aux compétences et au savoir-faire existants en dehors de la hiérarchie était insuffisant.*

*Les CdF et les CdG sont d'avis qu'il est urgent d'édicter des directives claires à tous les échelons, qui portent en particulier sur les tâches, les compétences et les responsabilités de tous les acteurs impliqués. Elles prennent note du fait que, depuis l'interruption d'INSIEME, le Conseil fédéral a initié quelques mesures, notamment dans le domaine du droit des marchés publics et des directives applicables aux projets.*

*Il faut par ailleurs que la surveillance soit fiable et efficace, tant au niveau des offices que des départements, et qu'elle mette au jour et fasse sanctionner en particulier les violations concernant les règles et directives établies. Cependant, le respect des directives n'est pas seulement une question de contrôle et de surveillance, les commissions de haute surveillance estimant que les aspects culturels spécifiques aux différents organes concernés sont tout aussi déterminants.*

*Les CdF et les CdG ayant terminé leurs travaux et identifié les domaines dans lesquels il y a lieu de prendre des mesures, il appartient aux autorités concernées, notamment au Conseil fédéral et au CDF – et, dans un deuxième temps, au législateur – de prendre les mesures qui s'imposent. Les commissions de haute surveillance invitent lesdites autorités à prendre position sur leur enquête et leurs 22 recommandations d'ici à la fin février 2015. De leur côté, elles se pencheront sur les constatations qui les concernent.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>5824</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>5855</b>
1.1 Situation initiale	5855
1.2 Mandat d'enquête	5857
1.3 Objectifs et objet de l'enquête	5858
1.3.1 Objectifs de l'enquête	5858
1.3.2 Objet de l'enquête	5858
1.3.3 Délimitation de certains aspects thématiques	5859
1.3.3.1 Marchés publics	5859
1.3.3.2 Surveillance et gestion au sein de la hiérarchie	5859
1.3.4 Questions examinées dans le cadre de l'enquête	5860
1.4 Démarche	5861
1.4.1 Conditions difficiles de la collecte d'informations: documentation lacunaire et éparpillée au sein de l'AFC et de l'OFIT	5861
1.4.2 Répartition du travail entre le GTI et le Conseil fédéral	5862
1.4.3 Appréciation de la collaboration du Conseil fédéral	5863
1.4.4 Travaux du GTI	5865
<b>2 Exposé des faits</b>	<b>5865</b>
2.1 Phase 1: de la conception du projet à la rupture des négociations avec Unisys (2001–août 2007)	5866
2.2 Phase 2: du redémarrage du projet au lancement de l'enquête administrative (septembre 2007–janvier 2012)	5867
2.3 Phase 3: du lancement de l'enquête administrative à l'abandon définitif du projet (février 2012–septembre 2012)	5869
<b>3 Projet INSIEME</b>	<b>5870</b>
3.1 Introduction	5870
3.2 Bases légales, répartition des tâches et conditions-cadres	5870
3.2.1 Bases légales	5870
3.2.1.1 Gestion de projet	5870
3.2.1.2 Marchés publics	5871
3.2.2 Répartition des tâches	5872
3.2.2.1 Réglementation des dépenses liées à l'informatique conformément à l'OIAF	5872
3.2.2.2 Processus en matière de TIC dans l'administration fédérale	5872
3.2.3 Conditions-cadres: questions examinées selon le concept d'enquête	5873
3.2.4 Conditions-cadres: appréciation du rapport du Conseil fédéral par les CdF et les CdG	5873
3.2.4.1 Réorganisation de l'informatique dans l'administration fédérale de 1997 à 2003 (NOVE-IT)	5874

	3.2.4.2	Passage au nouveau millénaire (problèmes de compatibilité de MOLIS et de STOLIS)	5874
	3.2.4.3	Nouvelle loi sur la TVA (réforme de la TVA)	5875
3.3		Gestion du projet selon la méthode HERMES	5876
	3.3.1	Questions examinées selon le concept d'enquête	5876
	3.3.2	Gestion de projet selon la méthode HERMES: rapport du Conseil fédéral	5876
	3.3.2.1	De janvier 2001 à juillet 2007	5876
	3.3.2.2	D'août 2007 à juin 2009	5876
	3.3.2.3	De juillet 2009 à novembre 2010	5877
	3.3.2.4	De décembre 2010 à janvier 2011	5878
	3.3.2.5	De février 2011 à septembre 2011	5878
	3.3.2.6	D'octobre 2011 à septembre 2012	5878
	3.3.2.7	Influence sur l'échec du projet	5879
	3.3.2.8	Mesures prises par le Conseil fédéral pour des projets informatiques ultérieurs	5879
	3.3.3	Gestion de projet selon la méthode HERMES: appréciation du rapport du Conseil fédéral par les CdF et les CdG	5880
3.4		Exigences relatives au système informatique	5883
	3.4.1	Questions examinées selon le concept d'enquête	5883
	3.4.2	Exigences relatives au système: rapport du Conseil fédéral	5884
	3.4.2.1	Généralités	5884
	3.4.2.2	Période 2005–2007: appel d'offres OMC	5884
	3.4.2.3	Période 2008–2009: redémarrage d'INSIEME	5885
	3.4.2.4	Période 2009–2011: projet global INSIEME	5885
	3.4.3	Exigences relatives au système: appréciation du Conseil fédéral	5887
	3.4.4	Investigations des CdF et des CdG sur les conceptions du système et du projet faisant l'objet de l'enquête	5887
	3.4.4.1	Généralités	5887
	3.4.4.2	Projets INSIEME de la phase 1: de la conception du projet à la rupture des négociations avec Unisys (2001–août 2007)	5891
	3.4.4.3	Projets INSIEME de la phase 2: du redémarrage du projet au lancement de l'enquête administrative (septembre 2007–janvier 2012)	5899
	3.4.4.4	Projets INSIEME de la phase 3: du lancement de l'enquête administrative à l'abandon définitif du projet (février 2012–septembre 2012)	5903
	3.4.4.5	Bilan global de l'enquête des CdF et des CdG concernant les conceptions du système et du projet	5903
3.5		Rôle du fournisseur interne (Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication)	5904
	3.5.1	Questions examinées selon le concept d'enquête	5904
	3.5.2	Bases légales et prescriptions	5904
	3.5.3	Présentation des faits concernant le rôle de l'OFIT	5905

3.5.3.1	Relations difficiles entre l’AFC et l’OFIT	5905
3.5.3.2	L’OFIT en tant que partenaire stratégique de l’AFC	5906
3.5.3.3	Changements à la direction de l’OFIT	5910
3.5.4	Appréciation du rôle de l’OFIT	5912
3.5.4.1	Appréciation par le Conseil fédéral	5912
3.5.4.2	Appréciation par les CdF et les CdG	5912
3.6	Rôle du fournisseur externe (experts externes)	5916
3.6.1	Questions examinées selon le concept d’enquête	5916
3.6.2	Raisons du recours à des experts externes de 2001 à 2012: rapport du Conseil fédéral	5916
3.6.2.1	Introduction	5916
3.6.2.2	Rôles acquis à l’extérieur de 2008 à 2013	5917
3.6.2.3	Adjudication des mandats	5919
3.6.2.4	Enseignements en ce qui concerne l’acquisition de ressources	5919
3.6.3	Raisons du recours à des experts externes de 2001 à 2012: appréciation du Conseil fédéral	5919
3.6.4	Raisons du recours à des experts externes de 2001 à 2012: évaluation de l’appréciation du Conseil fédéral par les CdF et les CdG	5920
3.6.5	Rôle et responsabilités (influence) des experts externes de 2001 à 2012. Enquête des CdF et des CdG fondée sur les contrats conclus avec les experts	5921
3.6.5.1	Influence des experts externes sur les projets INSIEME	5921
3.6.5.2	Influence des experts sur les exigences relatives au système	5921
3.6.5.3	Analyse des contrats de services conclus dans le cadre d’INSIEME	5922
3.7	Marchés publics	5922
3.7.1	Questions examinées selon le concept d’enquête	5922
3.7.2	Bases légales	5923
3.7.3	Violations des dispositions du droit relatif aux marchés publics dans le cadre du projet INSIEME	5924
3.7.3.1	Enquête administrative menée par le DFF en juin 2012	5924
3.7.3.2	Instruction pénale menée par le Ministère public de la Confédération	5925
3.7.3.3	Rapport du Conseil fédéral de février 2013	5925
3.7.3.4	Appréciation par le Conseil fédéral	5926
3.7.3.5	Appréciation par les CdF et les CdG	5927
3.7.4	Rôle de l’Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL)	5927
3.7.4.1	L’OFCL en tant que service d’achat central	5927
3.7.4.2	L’OFCL en tant qu’organe de conseil	5931
3.7.4.3	Appréciation par le Conseil fédéral	5931
3.7.4.4	Appréciation par les CdF et les CdG	5932

3.7.5	Clarifications effectuées par le Conseil fédéral concernant les marchés publics	5934
3.7.5.1	Assouplissement de la procédure d'appel d'offres	5934
3.7.5.2	Développement des compétences en matière de marchés publics	5935
3.7.5.3	Appréciation par les CdF et les CdG	5935
3.8	Bilan intermédiaire concernant le projet INSIEME	5935
<b>4</b>	<b>Surveillance et gestion au sein de la hiérarchie</b>	<b>5938</b>
4.1	Introduction	5938
4.2	Bases légales	5939
4.2.1	Surveillance et gestion en général	5939
4.2.2	Surveillance et gestion dans le domaine des finances	5941
4.3	Surveillance et gestion exercées par l'AFC	5943
4.3.1	Traitement du projet par la direction de l'AFC	5943
4.3.1.1	Instances de décision à l'échelon de la direction de l'AFC	5943
4.3.1.2	Conflits au sein de la direction de l'AFC	5950
4.3.1.3	Bases d'information de la direction de l'AFC	5952
4.3.1.4	Décisions d'ordre technique prises par la direction de l'AFC	5953
4.3.1.5	Décisions prises par la direction de l'AFC en matière de personnel	5955
4.3.2	Collaboration et coordination	5959
4.3.2.1	Collaboration et coordination des activités de l'AFC avec l'OFIT et l'OFCL	5959
4.3.2.2	Collaboration et coordination des activités de l'AFC avec le département	5959
4.3.2.3	Collaboration et coordination des activités de l'AFC avec le CDF	5961
4.3.3	Inspection des finances de l'AFC	5962
4.3.4	Informations communiquées par l'AFC aux organes de haute surveillance parlementaire	5965
4.4	Surveillance et gestion exercées par la direction du DFF	5968
4.4.1	Organisation de la fonction de surveillance et de gestion	5968
4.4.1.1	Répartition des tâches au sein de la direction du département	5968
4.4.1.2	Présidence du CI	5969
4.4.1.3	Gestion des ressources au sein du SG-DFF	5970
4.4.2	Sources d'informations à disposition de la direction du département	5971
4.4.2.1	Rapports de gestion de l'AFC	5971
4.4.2.2	Entretiens de gestion avec les directeurs d'office	5973
4.4.2.3	Représentants du SG-DFF au sein du CP et du CEPr	5975
4.4.2.4	Contacts avec la division des ressources du DFF	5979
4.4.2.5	Rapports d'audit et contacts avec le CDF	5981

4.4.2.6	Examen au sein des organes de haute surveillance parlementaire	5984
4.4.2.7	Passations de pouvoir	5985
4.4.3	Influence de la direction du département sur INSIEME	5987
4.4.3.1	Importance du projet INSIEME	5987
4.4.3.2	Finances	5990
4.4.3.3	Directives de l'administration fédérale applicables aux projets	5993
4.4.3.4	Décisions du département en matière de personnel et d'organisation	5996
4.4.3.5	Coordination et collaboration des offices impliqués dans le projet INSIEME	5998
4.4.4	Informations adressées par le département au Conseil fédéral	6003
4.4.5	Informations communiquées par le département aux organes de haute surveillance parlementaire	6003
4.5	Bilan intermédiaire concernant la surveillance et la gestion au sein de la hiérarchie	6006
<b>5</b>	<b>Responsabilité du Conseil fédéral</b>	<b>6007</b>
5.1	Introduction	6007
5.1.1	Cadre de l'inspection	6007
5.1.2	Contenu des procès-verbaux du Conseil fédéral concernant le traitement du projet INSIEME	6008
5.2	Bases légales	6009
5.2.1	Responsabilité du Conseil fédéral en matière de surveillance	6009
5.2.2	Liens du Conseil fédéral avec le CDF et responsabilité en matière de gestion des risques	6010
5.2.3	Responsabilité du Conseil fédéral en matière de TIC	6011
5.3	Rôle du collège gouvernemental en tant qu'organe de haute surveillance	6012
5.3.1	Rôle du Conseil fédéral en tant qu'organe responsable des crédits d'engagement et des crédits additionnels	6012
5.3.1.1	Exposé des faits	6012
5.3.1.2	Procédure d'octroi des crédits d'engagement supplémentaires et additionnels	6014
5.3.1.3	Suivi et «monitoring» rigoureux demandés par le Conseil fédéral	6015
5.3.2	Surveillance de la mise en œuvre des recommandations du CDF et coopération avec le CDF dans le cadre du projet INSIEME	6017
5.3.2.1	Rôle du Conseil fédéral dans la surveillance de la mise en œuvre des recommandations du CDF en suspens	6017
5.3.2.2	Interprétations divergentes de la part du CDF et du Conseil fédéral	6018

5.4	Rôle du collège gouvernemental en tant qu'organe directorial suprême de la Confédération: responsabilité stratégique	6020
5.4.1	Rôle de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC)	6021
5.4.1.1	Bases légales	6021
5.4.1.2	Exposé des faits	6022
5.4.1.3	Appréciation du rôle de l'UPIC	6024
5.4.2	Rôle du CI	6029
5.4.2.1	Bases légales	6029
5.4.2.2	Exposé des faits	6030
5.4.2.3	Appréciation du rôle du CI	6031
5.4.3	Rôle du Conseil fédéral en tant qu'organe suprême en matière de pilotage stratégique	6035
5.4.3.1	Introduction et exposé des faits	6035
5.4.3.2	Observations	6036
5.4.4	Gestion des risques	6039
5.4.4.1	Buts, rôles et responsabilités dans la mise en œuvre	6039
5.4.4.2	Gestion des risques dans le cadre du projet INSIEME	6040
5.5	Bilan intermédiaire concernant la responsabilité du Conseil fédéral	6042
<b>6</b>	<b>Surveillance exercée par le Contrôle fédéral des finances</b>	<b>6044</b>
6.1	Introduction	6044
6.2	Bases légales	6045
6.2.1	Position et tâches du Contrôle fédéral des finances	6045
6.2.2	Constats de la révision et recommandations	6045
6.2.3	Rapports à l'intention d'autres organes de surveillance et de haute surveillance	6046
6.2.4	Informations transmises au chef du département, au président de la Confédération et au Conseil fédéral	6046
6.2.5	Collaboration avec les offices assumant des activités interdépartementales	6047
6.2.6	Avis du CDF dans le cadre de la procédure de co-rapport et de la consultation des offices	6047
6.2.7	Consultation dans le cadre des demandes de crédit	6048
6.2.8	Coordination des contrôles avec les inspections des finances	6048
6.2.9	Instance d'alerte («whistleblowing»)	6049
6.3	Phase 1: de la conception du projet à la rupture des négociations avec Unisys (2001–août 2007)	6049
6.3.1	Rappel des faits: information à destination du président de la Confédération (mars 2002)	6049
6.3.2	Contrôle du CDF de 2005 consacré à INSIEME	6050
6.3.3	Crédit d'engagement INSIEME de 2005	6052
6.3.4	Contrôle du CDF de 2006 consacré à INSIEME	6053
6.3.5	Report du contrôle du CDF de 2007	6055

6.4	Phase 2: du redémarrage du projet au lancement de l'enquête administrative (septembre 2007–janvier 2012)	6056
6.4.1	Contrôle effectué par le CDF en 2008	6056
6.4.2	Visite d'information auprès de l'AFC en 2009	6060
6.4.3	Crédits additionnel et supplémentaire de 2010 relatifs à INSIEME	6060
6.4.4	Arrêté du Conseil fédéral du 18 juin 2010: «monitoring» rigoureux du projet INSIEME	6062
6.4.5	Contrôle effectué par le CDF en 2011	6063
6.5	Phase 3: du lancement de l'enquête administrative à l'abandon définitif du projet (février 2012–septembre 2012)	6065
6.5.1	Suites du contrôle effectué par le CDF en 2011	6065
6.6	Bilan intermédiaire concernant la surveillance exercée par le Contrôle fédéral des finances	6067
6.6.1	Soutien du Conseil fédéral et des départements	6067
6.6.2	Contrôles effectués par le CDF	6070
	6.6.2.1 Contrôle des questions financières et de la gestion	6070
	6.6.2.2 Prise en charge et refus de mandats spéciaux	6071
6.6.3	Communication des résultats des contrôles à l'AFC: hiérarchisation des recommandations	6073
6.6.4	Avis de l'AFC sur les recommandations du CDF	6075
6.6.5	Communication des résultats des contrôles au DFF	6077
6.6.6	Informations transmises aux chefs de département, au Conseil fédéral et à la DélFin	6078
6.6.7	Informations transmises aux offices et organes assumant des tâches interdépartementales	6083
	6.6.7.1 Informations transmises par le CDF à l'UPIC	6083
	6.6.7.2 Informations transmises par le CDF à l'OFCL	6085
6.6.8	Communication à la DélFin des résultats des contrôles effectués par le CDF	6087
6.6.9	Suivi par le CDF de la mise en œuvre de ses recommandations	6090
	6.6.9.1 Contrôles de suivi du CDF	6090
	6.6.9.2 Report d'audits subséquents en raison d'audits externes	6093
6.6.10	Gestion par le CDF des recommandations pendantes («révisions en suspens»)	6094
6.6.11	Avis et consultation du CDF concernant les crédits des offices	6099
	6.6.11.1 Avis rendus dans le cadre de la consultation des offices	6099
	6.6.11.2 Consultation lors des demandes de crédit	6101
6.6.12	Coordination des contrôles du CDF avec ceux de l'Inspection des finances de l'AFC	6103
	6.6.12.1 Contrôles effectués par l'Inspection des finances de l'AFC dans le cadre de sa planification annuelle	6103

6.6.12.2	Coordination des contrôles par le CDF et collaboration avec l'Inspection des finances de l'AFC	6107
6.6.13	Instance d'alerte du CDF («whistleblowing»)	6109
6.7	Motion concernant la surveillance exercée par le CDF: modification de la loi sur le Contrôle des finances	6110
<b>7</b>	<b>Haute surveillance parlementaire</b>	<b>6112</b>
7.1	Bases légales, répartition des tâches et conditions-cadres	6112
7.1.1	Haute surveillance parlementaire et compétence financière de l'Assemblée fédérale	6112
7.1.2	Organes de la haute surveillance parlementaire	6113
7.1.3	Moyens et instruments de la haute surveillance parlementaire	6114
7.1.4	Critères de la haute surveillance parlementaire	6116
7.1.5	Constatations et recommandations	6117
7.1.6	Coordination des différents organes de l'Assemblée fédérale chargés de la haute surveillance	6117
7.2	Rôle de la Délégation des finances	6119
	Exercice de la haute surveillance dans le cadre du projet INSIEME	6119
7.2.1.1	Phase 1: de la conception du projet à la rupture des négociations avec Unisys (2001–août 2007)	6119
7.2.1.2	Phase 2: du redémarrage du projet au lancement de l'enquête administrative (septembre 2007–janvier 2012)	6122
7.2.1.3	Phase 3: du lancement de l'enquête administrative à l'abandon définitif du projet (février 2012–septembre 2012)	6125
7.2.2	Appréciation de la haute surveillance parlementaire exercée par la DélFin	6128
7.2.2.1	Base d'information et activité de la DélFin	6128
7.2.2.2	Perception que la DélFin a de son rôle	6132
7.2.2.3	Rôle et fonctionnement du CDF	6136
7.2.2.4	Rôle et fonctions du SPFA	6142
7.2.2.5	Bilan intermédiaire	6145
7.3	Rôle des Commissions des finances	6148
7.3.1	Exercice de la haute surveillance dans le cadre du projet INSIEME	6148
7.3.1.1	Phase 1: de la conception du projet à la rupture des négociations avec Unisys (2001–août 2007)	6148
7.3.1.2	Phase 2: du redémarrage du projet au lancement de l'enquête administrative (septembre 2007–janvier 2012)	6149
7.3.1.3	Phase 3: du lancement de l'enquête administrative à l'abandon définitif du projet (février 2012–septembre 2012)	6152

7.3.2	Appréciation de la haute surveillance parlementaire exercée par les CdF	6154
7.3.2.1	Base d'information et activité de la CdF-N	6154
7.3.2.2	Base d'information et activité de la CdF-E	6159
7.3.2.3	Partage des tâches entre la DélFin et les CdF	6160
7.4	Rôle des Commissions de gestion	6161
7.4.1	Exercice de la haute surveillance dans le cadre du projet INSIEME	6161
7.4.2	Appréciation de la haute surveillance parlementaire exercée par les CdG	6162
7.5	Collaboration et coordination entre les organes de haute surveillance parlementaire	6164
7.6	Bilan intermédiaire concernant la haute surveillance parlementaire	6165
<b>8</b>	<b>Conclusions et suite de la procédure</b>	<b>6167</b>
8.1	Conclusions	6167
8.2	Suite de la procédure	6172
	<b>Liste des documents</b>	<b>6173</b>
	<b>Liste des abréviations</b>	<b>6180</b>
 <b>Annexes:</b>		
1	Liste des personnes auditionnées	6184
2	Personnes impliquées dans l'établissement du rapport au sein du secrétariat des CdG et du SPFA	6186
3	Liste des recommandations et des interventions	6187

# Rapport

## 1 Introduction

### 1.1 Situation initiale

Le 20 septembre 2012, la cheffe du Département fédéral des finances (DFF) (depuis 2010) a communiqué, par voie de presse, sa décision d'interrompre le projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC). A ce moment-là, le projet<sup>98</sup> en était à sa douzième année d'existence et avait coûté environ 105 millions de francs<sup>99</sup>.

Le projet INSIEME a été lancé en 2001 par l'AFC, l'objectif étant de créer un système informatique global pour tous les types d'impôts qui remplace les systèmes informatiques vieillissants MOLIS et STOLIS<sup>100</sup>. Il était prévu que le nouveau système fournisse des informations et des services sur Internet, afin d'améliorer les prestations offertes aux contribuables, aux autorités et aux organisations. Grâce à la meilleure collaboration entre ses divisions principales et à l'optimisation de l'analyse des risques lors des inspections fiscales, l'AFC tablait sur des recettes fiscales supplémentaires de 200 millions de francs par an<sup>101</sup>.

Des difficultés sont régulièrement survenues durant toute la durée du projet INSIEME, jusqu'à son interruption. A l'origine, il était prévu qu'il s'achève en 2009. En 2007, cependant, en raison de la révocation de l'adjudication selon les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) du mandat de réalisation technique et du redémarrage subséquent d'INSIEME, l'échéance a été repoussée à 2013. En 2010, le projet a connu certains retards et le responsable de l'ensemble du projet INSIEME (REP) a été démis de ses fonctions au sein du projet. INSIEME a alors été redimensionné et l'échéance a une nouvelle fois été reportée. En juin 2012, le projet a fait les gros titres des médias suisses, après la présentation par la cheffe du DFF (depuis 2010) des résultats d'une enquête administrative relative aux acquisitions effectuées dans le cadre d'INSIEME – enquête ayant conduit le MPC à ouvrir une procédure pénale contre le responsable de l'organisation des bénéficiaires de prestations (LBO) de l'AFC ainsi que contre inconnu pour corruption et gestion

<sup>98</sup> Pendant toute sa durée, INSIEME a été défini en tant que «projet», «projet – programme» ou «projet global». Etant donné qu'INSIEME englobait plusieurs projets de même nature et visant le même objectif, le terme approprié, selon la terminologie informatique de la Confédération, aurait dû être «programme». Comme il ressort du chap. 3.3 du présent rapport, INSIEME n'a toutefois pas, la plupart du temps, été géré comme un «programme». Pour cette raison, le terme utilisé dans le présent rapport est celui de «projet».

<sup>99</sup> Ce chiffre est la somme des coûts engendrés pendant la phase 1 d'INSIEME (de 2001 à août 2007), soit 13,6 millions de fr., et pendant les phases 2 et 3 (de septembre 2007 à septembre 2012), soit 92 millions de fr. (rapport de l'AFC du 25.1.2013, p. 58 [en allemand]; procès-verbal de la DélFin du 19.9.2012, p. 8 (cheffe du DFF depuis 2010))

<sup>100</sup> MOLIS: «Mehrwertsteuer-Online-Informationssystem» [système d'information TVA]; STOLIS: «Stempelabgaben-Online-Informationssystem» [système d'information des droits de timbre].

<sup>101</sup> L'AFC a fourni le chiffre de 200 millions de fr. au Conseil fédéral et au Parlement pour la 1<sup>re</sup> fois en 2005. En 2012, le CDF et le DFF ont finalement mis en doute cette estimation (rapport du CDF de janvier 2012, p. 19 [en allemand]; procès-verbal de la CdF-N du 3 et 4.9.2012, pp. 6 et 7 [cheffe du DFF depuis 2010])

déloyale présumées<sup>102</sup>. Dans ce contexte, le directeur de l'AFC (2000–2012) a été suspendu. Le DFF a en outre chargé l'AFC de lui rendre un rapport sur l'état du projet INSIEME qui, en septembre 2012, a indiqué que les dépenses consenties jusqu'alors étaient largement disproportionnées par rapport aux avancées qui avaient été réalisées: alors qu'environ 105 millions de francs (sur les 155 alloués au projet) avaient été dépensés, seuls 10 % environ des travaux de programmation visant à remplacer les anciens systèmes – travaux qui constituaient la pierre angulaire d'INSIEME – avaient été effectués<sup>103</sup>.

En 2012, la cheffe du DFF voyait plusieurs arguments en faveur d'une interruption du projet. Premièrement, même si INSIEME était mené jusqu'au bout, seule une petite partie du volume de prestations prévu lors de l'octroi du crédit pouvait être réalisée. Deuxièmement, les solutions qu'il fallait apporter aux problèmes liés au droit des marchés publics pouvaient entraîner des retards conduisant à une impossibilité de garantir que les moyens alloués jusqu'à fin 2015 soient suffisants. Enfin, l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) prévoyait que, en raison des nombreux changements de méthode et de logiciels ayant jalonné le déroulement du projet, le produit fini engendrerait des frais de maintenance disproportionnés ou, dans certaines circonstances, ne pourrait même plus faire l'objet d'une maintenance<sup>104</sup>. Dans ce contexte, la cheffe du DFF (depuis 2010) a considéré qu'il était trop risqué de poursuivre le projet et, à la mi-septembre 2012, a décidé de l'interrompre.

En avril 2013, les travaux liés à l'interruption d'INSIEME ont pu être officiellement achevés. Entre autres, les anciens systèmes ont été sécurisés et les appels d'offres OMC déjà lancés ont été interrompus. Au total, le projet INSIEME (y c. les travaux liés à l'interruption) a coûté 115,9 millions de francs<sup>105</sup>. Etant donné qu'un remplacement des systèmes informatiques obsolètes de l'AFC était toujours nécessaire, le Conseil fédéral et le Parlement ont décidé, respectivement le 10 avril 2013 et le 12 décembre 2013, d'allouer 85,2 millions de francs au financement d'un projet appelé à succéder à INSIEME et nommé FISCAL-IT. Ce projet devrait s'achever en 2019<sup>106</sup>.

<sup>102</sup> Plaintes du CDF du 25.1.2012 et du SG-DFF du 11.5.2012. La procédure n'était pas encore close au moment de la publication du présent rapport. Pour cette raison, la présomption d'innocence s'applique.

<sup>103</sup> Procès-verbal de la DélFin du 19.9.2012, pp. 7 et 8 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>104</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, pp. 47 et 48

<sup>105</sup> Ce chiffre est la somme des coûts engendrés pendant la phase 1 d'INSIEME (de 2001 à août 2007), soit 13,6 millions de fr., et pendant les phases 2 et 3 ainsi que la phase d'interruption d'INSIEME (de septembre 2007 à avril 2013), soit 102,3 millions de fr. (rapport de l'AFC du 25.1.2013, p. 58 [en allemand]; surveillance du crédit d'engagement INSIEME du 31.8.2013). Ces 115,9 millions de fr. représentent les coûts ayant une incidence financière. Au cours des phases 2 et 3 d'INSIEME, 36,2 millions de fr. supplémentaires ont été dépensés à titre de coûts internes. En ce qui concerne la phase 1, l'AFC n'a pas été en mesure de fournir des informations relatives aux coûts internes (surveillance du crédit d'engagement INSIEME du 31.12.2012; rapport de l'AFC du 25.1.2013, p. 58 [en allemand]).

<sup>106</sup> Communiqué de presse du Conseil fédéral du 10.4.2013

## 1.2 Mandat d'enquête

A la suite des événements précités, les Commissions des finances (CdF) et les Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales ont décidé, respectivement le 9 et le 13 novembre 2012, de soumettre l'échec du projet INSIEME à un examen approfondi, afin de pouvoir en tirer des enseignements pour des projets informatiques ultérieurs. Etant donné que cette enquête portait sur des aspects relevant aussi bien des finances que de la gestion, elle était du ressort des CdF et des CdG, conformément à la loi sur le Parlement (LParl)<sup>107</sup>. Par conséquent, les commissions concernées ont décidé, le 6 décembre 2012, d'instituer un groupe de travail mixte (groupe de travail INSIEME des CdG et des CdF, GTI<sup>108</sup>) composé de 17 membres issus des quatre commissions de haute surveillance<sup>109</sup>. L'institution d'un groupe de travail mixte est plutôt rare: les commissions n'ont eu recours qu'une seule fois à un groupe mixte, lors de l'enquête de la haute surveillance parlementaire sur le système informatique du Tribunal fédéral en 2007 et 2008<sup>110</sup>.

Le 6 décembre 2012, les CdF et les CdG ont chargé le GTI de définir une stratégie visant à préciser l'objet de l'enquête et de la leur présenter pour approbation. Parallèlement, elles ont demandé au Conseil fédéral d'établir à leur intention un rapport circonstancié au sujet du déroulement du projet INSIEME depuis 2001 (description et analyse). Sur la base du rapport du Conseil fédéral et des premières auditions, le GTI a élaboré, en mars et en avril 2013, une stratégie d'enquête à l'intention des CdF et des CdG. A ce stade précoce de l'enquête, le GTI avait auditionné la cheffe du DFF (depuis 2010) et des représentants du Secrétariat général du DFF (SG-DFF) concernant la gestion et la surveillance d'INSIEME et les mesures déjà prises par le Conseil fédéral, ainsi que des représentants du Contrôle fédéral des finances (CDF) concernant les résultats des contrôles que celui-ci avait déjà effectués.

Les CdF et les CdG ont approuvé la stratégie d'enquête respectivement les 6 et 7 mai et le 16 mai 2013. Celle-ci prévoyant notamment l'examen du travail accompli au titre de la haute surveillance parlementaire, la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) a donné au GTI son accord pour enquêter sur le rôle qu'elle avait joué dans le projet INSIEME<sup>111</sup>. De plus, elle a autorisé ses deux représentants<sup>112</sup> au sein du GTI à faire part au groupe de travail de sa position sur les

<sup>107</sup> Art. 50 et 52 de la loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10)

<sup>108</sup> Le GTI est composé des membres suivants: le conseiller aux Etats Paul Niederberger (président du GTI, membre de la CdG-E); la conseillère nationale Barbara Gysi (vice-présidente du GTI, membre de la CdF-N); les conseillers aux Etats Werner Hösli (à partir du 19.6.2014), This Jenny (jusqu'au 13.2.2014), Urs Schwaller, Roberto Zanetti (membres de la CdF-E), Joachim Eder, Alex Kuprecht et Hans Stöckli (membres de la CdG-E) et les conseillers nationaux Roland Fischer, Petra Gössi, Alois Gmür, Rosmarie Quadranti, Pirmin Schwander (membres de la CdF-N), Yvonne Feri, Alfred Heer, Hugues Hiltbold et Ueli Leuenberger (membres de la CdG-N). Durant la séance du GTI du 26 mars 2014, le Conseil d'Etat Urs Schwaller a pris position, en tant qu'ancien président de la DélFin, sur l'activité de haute surveillance de la DélFin durant l'année 2012, année de sa présidence.

<sup>109</sup> CdF-E, CdF-N, CdG-E, CdG-N

<sup>110</sup> Le groupe de travail mixte de 2007/2008 comprenait un membre de la CdF et un membre de la CdG de chacun des conseils (cf. notice d'information du SPFA à l'intention des commissions et de la délégation concernées du 8.11.2012, p. 3).

<sup>111</sup> La DélFin a formellement pris cette décision le 18.12.2013.

<sup>112</sup> Les membres de la DélFin siégeant au GTI sont le conseiller aux Etats Urs Schwaller et le conseiller national Pirmin Schwander.

résultats des investigations à ce sujet. Avant de se pencher une première fois sur le chap. 7, le GTI a consulté la DélFin afin que celle-ci puisse préparer un avis motivé sur les constatations qui la concernaient et donner des instructions correspondantes à ses deux représentants. Ceux-ci ont présenté la position de la DélFin lors de la première lecture du chap. 7.

Dans le cadre du budget 2013, le Parlement a alloué au GTI un crédit de 1,5 million de francs pour son enquête<sup>113</sup>.

### **1.3 Objectifs et objet de l'enquête**

#### **1.3.1 Objectifs de l'enquête**

En mai 2013, les CdF et les CdG ont approuvé une stratégie d'enquête qui visait les objectifs ci-après.

- Faire la lumière sur la gestion assurée par l'organisation de projet et sur la surveillance exercée par les organes supérieurs (de tous les niveaux hiérarchiques jusqu'au collège gouvernemental): qui a fait et décidé quoi, pour quoi et quand?
- Identifier et évaluer les responsabilités des organes fédéraux impliqués et des fournisseurs externes (échange d'informations et rapports, contrôles et surveillance, collaboration entre l'AFC, l'OFIT, l'Office fédéral des constructions et de la logistique [OFCL] et le SG-DFD).
- Clarifier les fonctions et les rôles du Contrôle fédéral des finances (CDF) (en tant qu'organe suprême en matière de surveillance financière) et des organes de haute surveillance parlementaire dans le cadre du projet INSIEME.

L'intention des CdF et des CdG était d'obtenir de nouvelles informations, qui viendraient compléter les conclusions des enquêtes qui avaient déjà été menées au sujet d'INSIEME. Il ne s'agissait donc pas de traiter les mêmes questions que celles qui avaient fait l'objet des enquêtes du DFD, du CDF et de l'Inspection des finances de l'AFC (IDF AFC) ainsi que des audits externes réalisés par Capgemini, Accenture et SQS<sup>114</sup>. En outre, l'analyse du déroulement d'INSIEME visait en premier lieu à tirer des enseignements pour l'avenir, et non à déterminer les personnes responsables de l'échec du projet.

#### **1.3.2 Objet de l'enquête**

A la lumière des objectifs mentionnés ci-dessus, les aspects thématiques ci-après ont été désignés pour faire l'objet de l'enquête.

- *Projet INSIEME*: il s'agissait notamment de se pencher sur des questions liées à la gestion du projet, aux exigences relatives au système, au rôle de

<sup>113</sup> Arrêtés fédéraux concernant le budget pour l'année 2013, p.18 (BO 2012 E 1069 et 2012 N 1874)

<sup>114</sup> Enquête administrative du DFD du 13.6.2012; rapports du CDF des 25.2.2005, 29.5.2006, 18.12.2008 et de janvier 2012; rapport de l'IDF AFC du 11.7.2011; rapport de Capgemini du 22.3.2007; rapport d'Accenture d'avril 2009; rapport de SQS du 17.11.2010 [tous ces rapports sont en allemand]

l'OFIT en tant que fournisseur interne, au rôle des fournisseurs externes et aux marchés publics.

- *Surveillance et gestion au sein de la hiérarchie*: l'accent a été mis aussi bien sur l'AFC que sur le DFF.
- *Responsabilité du Conseil fédéral*: il s'agissait de se pencher sur le rôle du Conseil fédéral en tant qu'organe suprême de surveillance et sur son rôle en tant qu'organe suprême de pilotage doté d'une responsabilité stratégique.
- *Surveillance exercée par le CDF*: il s'agissait de clarifier le rôle du CDF en tant qu'organe suprême en matière de surveillance financière au cours des différentes phases du projet.
- *Haute surveillance parlementaire*: les rôles joués par la DélFin, les CdF et les CdG dans le cadre d'INSIEME ont été examinés.

### **1.3.3 Délimitation de certains aspects thématiques**

#### **1.3.3.1 Marchés publics**

Lors de l'approbation de la stratégie d'enquête, les CdF et les CdG ont décidé, en ce qui concerne les marchés publics, de concentrer leurs travaux sur les mesures que le Conseil fédéral venait de prendre en la matière ainsi que sur ses investigations relatives au droit des marchés publics.

Les commissions n'ont pas souhaité examiner les événements ayant entouré les acquisitions effectuées dans le cadre du projet INSIEME, car ceux-ci avaient déjà fait l'objet d'investigations détaillées par le passé. D'une part, le CDF avait déjà examiné certains aspects des acquisitions effectuées par l'AFC et l'OFIT dans le cadre de ses rapports de décembre 2008 et de janvier 2012 (cf. chap. 6.4.1 et 6.4.5); d'autre part, le SG-DFE avait procédé à un examen détaillé des processus d'acquisitions dans le cadre de l'enquête administrative du DFF de 2012. Dans son rapport du 13 juin 2012, le DFF est arrivé à la conclusion que l'AFC avait régulièrement et «délibérément» ignoré les dispositions applicables aux marchés publics et que les procédures et les compétences en vigueur n'avaient été que partiellement respectées. Le DFF a notamment mis en cause le manque de sensibilité du directeur de l'AFC et d'autres personnes impliquées dans le projet concernant la question du respect du droit des marchés publics, l'absence de contrôles adaptés et le fait que la question des acquisitions n'ait pas été prise en considération suffisamment tôt dans la planification du projet<sup>115</sup>.

#### **1.3.3.2 Surveillance et gestion au sein de la hiérarchie**

Dans le cadre des investigations relatives à la surveillance et à la gestion au sein de la hiérarchie, le GTI n'a pas souhaité examiner et analyser la décision de la cheffe du DFF d'interrompre le projet INSIEME. Parallèlement à l'enquête du GTI, l'accompagnement par la DélFin du projet FISCAL-IT, succédant à INSIEME, était en cours. Cet accompagnement était encore en fonction lors de l'enquête du GTI. En

<sup>115</sup> Cf. enquête administrative du DFF du 13.6.2012, pp. 22 à 23 [en allemand]

conséquence, il ne sera possible d'évaluer la décision d'interrompre le projet INSIEME et la mise en route du nouveau projet FISCAL-IT qu'une fois qu'un bilan aura pu être tiré des travaux de la DélFin.

### 1.3.4 Questions examinées dans le cadre de l'enquête

En mai 2013, les CdF et les CdG ont souhaité que les questions ci-après soient abordées dans le cadre de l'enquête.

#### *Projet INSIEME*

Comment la gestion du projet s'est-elle déroulée? Quelles étaient les exigences originelles relatives au système? Comment et pourquoi celles-ci ont-elles changé au cours du projet? Pour quelles raisons des experts externes ont-ils été engagés et quels rôles ont-ils joué? Quel était le rôle de l'OFIT dans le projet INSIEME? Quelles mesures le Conseil fédéral a-t-il prises en matière de marchés publics et à quelles investigations a-t-il procédé sur le plan légal?

#### *Surveillance et gestion au sein de la hiérarchie*

Quelles tâches les différents niveaux hiérarchiques devaient-ils remplir dans le cadre de la gestion et de la surveillance du projet? Ces tâches ont-elles été assumées par les personnes et les niveaux hiérarchiques désignés pour les accomplir? Quel rôle l'OFIT et l'OFCL ont-ils joué lors de chacune des phases du projet? Quelle appréciation peut-on faire de la coordination et de la collaboration des trois organes du DFF (AFC, OFIT et OFCL)? Quel rôle la direction du département (chefs successifs et secrétariat général) a-t-elle joué dans la gestion du projet<sup>116</sup>?

#### *Responsabilité du Conseil fédéral*

Quel était le rôle du collège gouvernemental en tant qu'organe suprême de surveillance? Comment a-t-il assumé son rôle d'autorité directoriale suprême et anticipatrice? A-t-il agi de manière appropriée compte tenu de l'importance stratégique du projet (gestion des risques)<sup>117</sup>?

#### *Surveillance exercée par le CDF*

Quels contrôles le CDF a-t-il effectués dans le cadre du projet INSIEME? Comment s'est-il assuré que les résultats de ses contrôles et ses recommandations étaient pris au sérieux et mis en œuvre? A-t-il procédé à des vérifications pour s'en assurer? A-t-il suivi le projet de manière appropriée<sup>118</sup>?

<sup>116</sup> Au cours de l'enquête, les CdF et les CdG ont constaté que le CI avait lui aussi joué un rôle de 1<sup>er</sup> plan dans le projet INSIEME. C'est pourquoi les CdF et les CdG ont ajouté une question concernant le rôle du CI sous le thème «Surveillance et gestion au sein de la hiérarchie».

<sup>117</sup> Au cours de l'enquête, les CdF et les CdG ont constaté que l'UPIC avait elle aussi joué un rôle de 1<sup>er</sup> plan. C'est pourquoi les CdF et les CdG ont ajouté une question concernant le rôle de l'UPIC sous le thème «Responsabilité du Conseil fédéral».

<sup>118</sup> Au cours de l'enquête, les CdF et les CdG ont constaté que l'IDF AFC avait elle aussi joué un rôle de 1<sup>er</sup> plan dans le projet INSIEME. C'est pourquoi les CdF et les CdG ont ajouté une question concernant la coordination des activités de contrôle du CDF et de l'IDF AFC sous le thème «Surveillance exercée par le CDF».

## *Haute surveillance parlementaire*

Comment la DÉlFin, les CdF et les CdG ont-elles assumé leur rôle en matière de haute surveillance parlementaire dans le cadre du projet INSIEME? Quelle était la répartition des tâches entre ces organes et que peut-on en dire a posteriori?

### **1.4 Démarche**

#### **1.4.1 Conditions difficiles de la collecte d'informations: documentation lacunaire et éparpillée au sein de l'AFC et de l'OFIT**

Avant même que le GTI ne commence son enquête, le Conseil fédéral avait déjà informé les CdF et les CdG des importantes lacunes documentaires relatives au projet INSIEME. Dans son premier rapport aux CdG et aux CdF du 27 février 2013, il a constaté que l'AFC ne disposait d'une documentation complète et méthodiquement classée du projet INSIEME – 90 000 documents électroniques<sup>119</sup> environ – que depuis 2007<sup>120</sup>. Il a également indiqué que, durant toute la période sous revue, soit de 2001 à 2012, l'OFIT ne disposait ni d'un système de classement cohérent, ni d'un archivage physique ou électronique. L'OFIT a expliqué que la conservation des documents importants pouvait être centralisée, décentralisée ou locale et que, lorsque les documents étaient classés, ils l'étaient selon des systèmes différents; il a ajouté que, souvent, les documents électroniques étaient simplement supprimés, notamment lorsque les collaborateurs concernés quittaient leurs fonctions<sup>121</sup>. Dans son rapport, le Conseil fédéral a donc informé les commissions de haute surveillance qu'il n'était pas en mesure de réquisitionner tous les documents de l'administration concernant INSIEME et de les faire parvenir au GTI dans le délai imparti, comme l'avaient demandé les CdF et les CdG par lettre du 6 décembre 2012<sup>122</sup>.

Dans ce contexte, les CdF et les CdG ont décidé, lorsqu'elles ont approuvé la stratégie d'enquête en mai 2013, de ne pas procéder à une analyse systématique de tous les documents encore disponibles. Une telle analyse n'aurait pas pu permettre de clarifier les faits avec fiabilité, vu que de nombreux documents n'étaient pas disponibles; de plus, les documents étant extrêmement nombreux et éparpillés, elle aurait mobilisé d'énormes ressources. Pour cette raison, les commissions ont chargé le GTI de se fonder sur l'audit de personnes clés et sur les documents expressément demandés au Conseil fédéral.

<sup>119</sup> «Projekt Gurten – Unterstützung in der Administrativuntersuchung INSIEME», rapport de KPMG du 11.6.2012 à l'attention du SG-DFP, p. 78 [en allemand]

<sup>120</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 5

<sup>121</sup> Rapport de l'OFIT du 25.1.2013 [annexe au 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013], p. 3: «Relevante Unterlagen wurden teils zentral, teils dezentral, teils lokal aufbewahrt und, sofern überhaupt, nach unterschiedlichen Ordnungssystemen erschlossen [...]. Oft wurden elektronische Dokumente einfach gelöscht, insbesondere anlässlich des Austritts von Mitarbeitenden.» [en allemand]

<sup>122</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 5

Les CdF et les CdG estiment que les lacunes relatives à la gestion des documents au sein de l'AFC et de l'OFIT sont graves. La loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>123</sup> et la loi fédérale sur l'archivage<sup>124</sup> ainsi que leurs dispositions d'exécution règlent la gestion et l'archivage de documents. Ainsi, l'AFC et l'OFIT étaient tenus de garantir le suivi de leurs activités en assurant la gestion systématique des dossiers et de veiller à ce qu'il soit possible de vérifier ultérieurement leurs activités et d'en rendre compte<sup>125</sup>. A cet effet, ils pouvaient se fonder sur les dispositions détaillées des instructions du 13 juillet 1999 concernant la gestion des documents dans l'administration fédérale. En outre, la méthode de gestion de projet HERMES, qui est contraignante au sein de l'administration fédérale, prévoyait des règles relatives à l'établissement et à la gestion de documents spécifiques aux projets<sup>126</sup>. Or, la plupart de ces dispositions n'ont pas été respectées. La documentation n'ayant pas été gérée correctement, il est difficile de vérifier ultérieurement les activités (y c. la surveillance) relatives au projet INSIEME et d'en rendre compte. Il incombait aux directions de l'AFC et de l'OFIT d'organiser la gestion des documents<sup>127</sup>. Le Conseil fédéral ou, sur ordre du chef du département, le SG-DFP étaient chargés de surveiller l'exécution des règles précitées<sup>128</sup>.

*Recommandation 1: gestion et archivage des dossiers*

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.

## 1.4.2 Répartition du travail entre le GTI et le Conseil fédéral

En mai 2013, les CdF et les CdG ont décidé de répartir les investigations relatives au projet INSIEME entre le GTI et le Conseil fédéral. En plus de son rapport du 27 février 2013, le Conseil fédéral a été chargé de présenter des rapports complémentaires dans lesquels il devait procéder, pour certaines des questions visées par l'enquête, à une présentation minutieuse des faits et à leur analyse; l'intention des

<sup>123</sup> Art. 24, 43 et 47 de la loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010)

<sup>124</sup> Art. 1 à 9 de la loi fédérale du 26.6.1998 sur l'archivage (LAr; RS 152.1)

<sup>125</sup> Art. 22, al. 1, de l'ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1): «Les unités administratives consignent leurs activités en assurant la gestion systématique des dossiers.»; art. 3, al. 1, de l'ordonnance du 8.9.1999 relative à la loi fédérale sur l'archivage (ordonnance sur l'archivage, OLA; RS 152.11): «Les services tenus de proposer leurs documents aux Archives fédérales veillent à ce que ces documents permettent de vérifier ultérieurement leurs activités et d'en rendre compte. Ils prennent les mesures organisationnelles, administratives et techniques nécessaires à la constitution et à la gestion de documents archivables.»

<sup>126</sup> Cf. Manuel HERMES «Développement de systèmes», 2003, pp. 127 à 239

<sup>127</sup> Art. 5, al. 2, des instructions du 13.7.1999 concernant la gestion des documents dans l'administration fédérale (FF 1999 4988)

<sup>128</sup> Art. 8 et 42 LOGA (RS 172.010)

commissions était d'apprécier les conclusions fournies par le Conseil fédéral dans le cadre du présent rapport. Cette analyse devait porter en premier lieu sur des questions dont la résolution se baserait sur une contribution cruciale – eu égard à la documentation lacunaire relative à INSIEME – des personnes œuvrant aux échelons hiérarchiques inférieurs de l'administration, ainsi que sur des questions relatives aux mesures prévues ou prises par le Conseil fédéral. Le GTI a ainsi chargé le Conseil fédéral, en se fondant sur l'art. 153 LParl, les 4 et 10 juin 2013, de lui présenter, d'ici à la fin novembre 2013, quatre rapports complémentaires concernant les thèmes suivants:

- présentation du processus suivi au niveau organisationnel pour définir puis adapter, d'une part, les exigences relatives au système et, d'autre part, le rôle et les responsabilités confiés aux collaborateurs externes (projet INSIEME);
- raisons de l'implication d'experts externes (projet INSIEME);
- mesures et clarifications annoncées par le Conseil fédéral concernant les marchés publics (projet INSIEME);
- gestion du projet et surveillance par les niveaux inférieurs à la direction (surveillance et gestion au sein de la hiérarchie).

Pour ce qui est des autres questions visées par l'enquête, le GTI s'est fondé sur son propre examen approfondi des faits. Cela concernait les cinq thèmes suivants:

- définition des exigences relatives au système et leur conformité avec les besoins effectifs de l'AFC sur les plans fonctionnels et techniques (projet INSIEME);
- surveillance exercée par la direction et par les niveaux hiérarchiques supérieurs (surveillance et gestion au sein de la hiérarchie)<sup>129</sup>;
- responsabilité du Conseil fédéral;
- surveillance exercée par le CDF;
- haute surveillance parlementaire.

### **1.4.3 Appréciation de la collaboration du Conseil fédéral**

En raison de la répartition du travail, un rôle important a été confié au Conseil fédéral dans le cadre de l'inspection. Son premier rapport du 27 février 2013 a constitué une base d'informations suffisante pour élaborer une stratégie d'enquête; toutefois, les CdF et les CdG critiquent la façon dont le Conseil fédéral a rédigé ce rapport. Au lieu de se fonder sur sa propre reconstitution des faits, le Conseil fédéral s'est appuyé sur les informations et les analyses fournies par les unités administratives concernées. Ainsi, son rapport contient plusieurs points de vue différents, parfois contradictoires, sans qu'il ne prenne position. Il est donc d'autant plus problématique que les sources d'informations ayant servi à la création de ce rapport n'étaient pas adéquates. Par exemple, le directeur de l'AFC (2000–2012), le directeur de l'OFIT (1999–2011) et la vice-directrice de l'OFIT (2007–2012) n'ont pas

<sup>129</sup> Conformément à la décision prise par les CdF et les CdG en mai 2013, les questions concernées ont été traitées systématiquement seulement pour la période 2007 à 2012, sauf en ce qui concerne les passations de pouvoir.

été consultés lors de l'élaboration du rapport<sup>130</sup>. En outre, le point de vue de l'OFCL et celui du SG-DFF n'ont été mentionnés que de manière marginale. Les collaborateurs de l'AFC ayant apporté leur contribution au rapport du Conseil fédéral étaient en premier lieu des personnes qui occupaient une fonction clé dans le cadre du projet INSIEME: par exemple, le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008) – qui était président du comité pour l'ensemble du projet (CEPr) et REP par intérim – et le REP (2011–2012) y ont décrit et analysé le déroulement du projet ainsi que les décisions qu'ils ont prises dans le cadre du projet. Par conséquent, des personnes fortement impliquées dans le projet ont reçu la compétence non seulement d'interpréter les faits, mais également de fournir une analyse au nom du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral n'a répondu que partiellement aux demandes du GTI des 4 et 10 juin 2013 concernant la présentation des quatre rapports complémentaires: dans ses rapports du 13 novembre 2013, il n'a pas abordé certaines questions essentielles qui lui avaient été transmises concernant les thèmes «exigences relatives au système», «raisons de l'implication d'experts externes», «marchés publics» et «gestion du projet et surveillance par les niveaux inférieurs à la direction»<sup>131</sup>. De plus, le Conseil fédéral n'a répondu en aucune manière à la demande du GTI de procéder à une appréciation de ces quatre grandes thématiques. Le GTI lui ayant demandé par écrit, en décembre 2013<sup>132</sup>, de combler cette lacune, le Conseil fédéral a présenté un rapport complémentaire le 15 janvier 2014. Pour l'essentiel, son appréciation s'est limitée à la reprise des conclusions de son rapport du 27 février 2013<sup>133</sup>.

Les CdF et les CdG constatent que les rapports du Conseil fédéral de novembre 2013 et de janvier 2014 sont lacunaires. Elles ne peuvent évaluer les conclusions du Conseil fédéral concernant les quatre thèmes précités que sur la base des informations qu'elles ont reçues. C'est la raison pour laquelle elles ont indiqué, dans certains chapitres du présent rapport, qu'une appréciation des conclusions du Conseil fédéral n'est pas possible ou ne l'est que partiellement.

Outre le problème des rapports lacunaires, certains documents expressément demandés par le GTI ont été transmis à ce dernier de manière incomplète. En 2013, le GTI a demandé à plusieurs reprises au Conseil fédéral et au DFF de lui fournir certains documents clés; dans de nombreux cas, cette demande n'a pas été satisfaite. Les raisons invoquées étaient notamment les suivantes: les documents n'étaient pas disponibles (par ex. les manuels de conduite relatifs à la passation de pouvoir au DFF), les informations n'avaient pas été consignées par écrit (par ex. les conventions d'objectifs relatifs à INSIEME entre la cheffe du DFF et les directeurs de l'AFC et de l'OFIT) ou les documents n'avaient pas été rédigés, parfois en dépit des dispositions en vigueur (par ex. les rapports sur les phases du projet selon HERMES). A la demande du GTI, certains de ces documents ont finalement pu lui être transmis (par ex. les rapports trimestriels relatifs à INSIEME de 2010). Le Conseil fédéral n'a toutefois pas pu transmettre au GTI tous les documents que celui-ci avait demandés en raison des lacunes relatives à la documentation (cf. chap. 1.4.1). Par conséquent, certains chapitres du présent rapport font référence à l'absence de documents importants.

<sup>130</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 66 (directeur de l'AFC 2000–2012), p. 41 (directeur de l'OFIT 1999–2011) et p. 26 (vice-directrice de l'OFIT 2007–2012)

<sup>131</sup> Cf. 2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013; document de travail des secrétariats du 4.12.2013 à l'intention des membres du GTI [en allemand]

<sup>132</sup> Lettre du GTI au Conseil fédéral du 2.12.2013

<sup>133</sup> 3<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 15.1.2014 [en allemand]

## 1.4.4

### Travaux du GTI

Au cours de son enquête, le GTI s'est concentré sur les auditions de personnes clés et sur l'analyse de certains documents précis (cf. chap. 1.4.1). Entre le 28 mai 2013 et le 26 mars 2014, il s'est réuni à dix reprises et a auditionné 29 personnes: les chefs successifs du DFF en poste pendant la durée du projet INSIEME, des représentants – anciens ou actuels – du SG-DFF, de l'AFC, de l'OFIT, de l'OFCL, du CI, de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) et du CDF ainsi que les présidents de la DélFin de 2003, 2004, 2007, 2010, 2011 et 2013 (cf. liste des personnes auditionnées, annexe 1). Par ailleurs, à la mi-novembre 2013, le GTI a posé des questions à l'Administration fédérale des finances (AFF), par écrit, concernant le crédit d'engagement alloué au projet INSIEME et la gestion des risques au sein de la Confédération; l'AFF lui a fait parvenir un rapport à ce sujet le 6 janvier 2014.

En outre, le GTI a consulté quelque 750 documents, qu'il s'est procurés auprès du Conseil fédéral ou d'autres organes de surveillance ou de haute surveillance (par ex. le CDF ou la DélFin), voire, à l'issue des auditions concernées, directement auprès des personnes auditionnées. Le GTI a également demandé qu'on lui fournisse tous les contrats conclus avec des experts externes ainsi que les cahiers des charges, les manuels d'exploitation, les offres, les analyses des risques et les rapports finaux des différents sous-projets informatiques du projet INSIEME, soit plus de 1000 documents, afin que le Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin (SPFA) les examine.

En octobre 2014, le GTI a fait parvenir les chap. 1 à 5 de son projet de rapport au Conseil fédéral et le chap. 6 au CDF en priant ceux-ci de signaler d'éventuelles erreurs de fond ou de forme, de proposer des corrections et de vérifier si certaines informations confidentielles ne devraient pas être publiées. Les CdF et les CdG ont tenu compte des propositions du Conseil fédéral et du CDF lorsqu'elles ont adopté le présent rapport, dans la mesure où celles-ci ne concernaient pas une modifications matérielle des appréciations<sup>134</sup>.

## 2

### Exposé des faits

Le chapitre qui suit résume les principaux événements qui ont entouré le projet INSIEME. Celui-ci peut être divisé en trois phases: la première s'étend de la conception et de la planification du projet à la rupture des négociations entamées avec l'entreprise Unisys (2001–août 2007). La deuxième va du redémarrage du projet au lancement de l'enquête administrative demandée par la cheffe DFF (septembre 2007–janvier 2012). La troisième s'étend du lancement de l'enquête à l'abandon définitif du projet, en septembre 2012.

<sup>134</sup> Cf. lettre du CDF au GTI du 20.10.2014 et lettre du Conseil fédéral au GTI du 22.10.2014 (et lettre distincte du chef du DFF [2004–2010] au GTI du 20.10.2014)

## 2.1

### **Phase 1: de la conception du projet à la rupture des négociations avec Unisys (2001–août 2007)**

L'idée de doter l'AFC d'un nouveau système informatique est née de la nécessité de remplacer les systèmes MOLIS et STOLIS. Chacune des deux divisions principales de l'AFC disposait en effet de son propre système, à savoir MOLIS pour la Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée (DP TVA) et STOLIS pour la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre (DP DAT). Ces systèmes étaient déjà vieillissants lors du passage au nouveau millénaire; plus le temps passait, moins ils permettaient à l'AFC de remplir efficacement son mandat. Par ailleurs, les moyens nécessaires pour exploiter et développer MOLIS et STOLIS étaient de plus en plus importants. C'est à cette période que, en lançant le programme NOVE-IT, l'UPIC a réformé l'informatique à l'échelle de la Confédération et a intégré certains éléments de cette dernière au sein de l'OFIT.

L'ensemble des applications utilisées par l'AFC devait être harmonisé à grande échelle grâce à la stratégie Vision IT approuvée par la direction de l'AFC en novembre 2001. En mars 2003, le comité de projet de l'époque a été chargé des travaux préliminaires de planification et de conception en vue de la mise en œuvre de la stratégie Vision IT. L'objectif du projet était de mettre sur pied un seul système pour l'ensemble de l'AFC (INSIEME est une abréviation de «Gemeinsame IT-Systeme ESTV», qui signifie «systèmes communs des technologies de l'information (TI) des divisions de l'AFC»), afin de simplifier l'exploitation et la maintenance de l'informatique et d'établir une gestion des affaires qui soit efficace, flexible, de meilleure qualité et axée sur le service aux partenaires. Cette restructuration avait pour but de faire en sorte que les clients de l'AFC n'aient plus qu'un interlocuteur, quel que soit le type d'impôt concerné. Au total, l'AFC tablait sur une augmentation de la productivité de 20 % et, partant, sur des recettes fiscales supplémentaires durables de quelque 200 millions de francs par an.

INSIEME est un terme générique englobant de nombreux projets (cf. chap. 3.3). Le premier projet, nommé à l'origine INSIEME puis renommé INSIEME-Base, portait sur le développement d'un nouveau modèle de processus et de données pour l'AFC. Dévoilés en 2004, les résultats montraient clairement qu'il était nécessaire d'adapter la structure de l'AFC, afin que les processus puissent s'effectuer sans heurt; pour cette raison, les projets FITIN 1, 2 et 3 (FITIN est l'abréviation de «Fitte Organisation für INSIEME») qui signifie «organisation dynamique pour INSIEME») ont été lancés à partir de mars 2004, afin de réaménager, par étapes, la structure organisationnelle de l'AFC. Cette réorganisation n'a pas été mise en œuvre de manière systématique dans toutes les divisions. Engagé en juin 2004, le projet INISCH (INISCH est l'abréviation de «INSIEME in Schwung» qui signifie «INSIEME en mouvement») visait à définir la nouvelle architecture informatique et à lancer un appel d'offres conforme aux règles de l'OMC. Parallèlement, de nombreux autres projets ont été mis sur les rails (INSIEME-Forma, INSIEME-Security, INSIEME-UseCase, INSIEME-Data, INSIEME-Contracting, INSIEME-Pro, INSIEME-Real). Pour pallier l'absence de coordination constatée entre ces différents projets, l'AFC a nommé un coordinateur au début de l'année 2005.

Le CDF a effectué son premier contrôle explicite concernant INSIEME en 2005. Outre un manque de coordination, il a constaté que toutes les dépenses effectuées jusqu'alors avaient été financées par le biais des postes budgétaires ordinaires et non

au moyen d'un crédit d'engagement. De plus, il est parvenu à la conclusion que le système de contrôle interne (SCI) de l'AFC était lacunaire et qu'aucun examen approfondi n'avait été mené concernant les risques liés à l'architecture informatique de grande envergure d'INSIEME.

En 2005, le directeur de l'AFC de l'époque a présenté INSIEME aux sous-commissions compétentes des CdF en mentionnant notamment l'utilité du nouveau système informatique. Dans le cadre du budget 2006, le Conseil fédéral a proposé au Parlement de lever un crédit d'engagement de 71 millions de francs pour INSIEME; ce crédit se fondait sur une offre d'un fournisseur externe et a été voté par le Parlement.

En mars 2006, Unisys (Suisse) SA a obtenu le mandat prévu dans l'appel d'offres OMC lancé en mars 2005.

A la mi-mai 2006, dans le cadre d'un audit subséquent, le CDF a estimé que les conditions étaient en place pour que le projet INSIEME aboutisse, mais a identifié certains risques dans les domaines du SCI, de la gestion de la qualité et de la sécurité informatique.

Au printemps 2007, un rapport d'audit présenté par la société Capgemini sur mandat de l'AFC a conclu que, en l'absence d'adaptations substantielles, INSIEME dépasserait nettement les délais et le budget prévus; Capgemini recommandait notamment d'élaborer un plan directeur approprié et de définir plus clairement l'attribution des rôles.

Unisys et la Confédération n'ayant pas pu parvenir à un accord en dépit de longues négociations, l'OFCL – sur mandat de l'AFC – a révoqué l'adjudication du projet à la fin août 2007. Le projet, qui se trouvait déjà en phase de réalisation, a ainsi été interrompu. Unisys a alors déposé un recours auprès du Tribunal administratif fédéral. Les parties sont finalement parvenues à un accord amiable, selon lequel la Confédération dédommageait l'entreprise Unisys à hauteur de 3,9 millions de francs et cette dernière retirait son recours.

## **2.2 Phase 2: du redémarrage du projet au lancement de l'enquête administrative (septembre 2007–janvier 2012)**

Au début de l'année 2008, il a été décidé de relancer le projet INSIEME. A la suite de l'expérience faite avec Unisys, l'AFC ne souhaitait pas s'attacher les services d'une entreprise générale, préférant faire davantage appel à des spécialistes internes et, par la suite, à des spécialistes externes. L'OFIT a été désigné partenaire stratégique pour la réalisation d'INSIEME. En février 2008, l'AFC et l'OFIT ont signé une déclaration d'intention afin de régler leur collaboration. La planification prévoyait alors que le nouveau projet soit réalisé par étapes d'ici le début de l'année 2013.

Malgré ce nouveau départ, le projet a rencontré d'importantes difficultés; les délais prévus pour l'achèvement des différentes étapes ont sans cesse dû être repoussés et la réalisation de certaines parties du projet a dû être abandonnée. Les conseillers engagés pour seconder le REP (2007–2011) ont été remplacés à plusieurs reprises, ce qui a causé des changements abrupts dans la gestion du projet, dans les méthodes de travail et, parfois, dans les bases techniques.

Dans son rapport de contrôle du 18 décembre 2008, le CDF a critiqué l'organisation, la gestion et le contrôle de projet ainsi que la planification des ressources. Il a également constaté que les prestations externes n'avaient pas été acquises conformément aux dispositions en vigueur. En avril 2009, dans le cadre de son examen du rapport du CDF, la DélFin a décelé plusieurs problèmes dans la gestion du projet, notamment aux plus hauts niveaux hiérarchiques, et a constaté certaines lacunes dans le «controlling» et la gestion des coûts. Le CDF avait estimé qu'il n'y avait pas lieu que la DélFin prenne des mesures, car l'AFC avait l'intention de mettre en œuvre les recommandations qu'il avait émises.

Au printemps 2009, la société de conseil externe Accenture a contrôlé la mise en place du projet INSIEME et sa planification, concluant qu'il n'y avait aucune planification réaliste ni estimation complète des coûts et qu'il était nécessaire d'adapter la structure d'organisation.

En août 2009, lors d'une séance d'information, la sous-commission compétente de la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) s'est montrée satisfaite des mesures prises par l'AFC et s'est félicitée de ce que le CDF comptait suivre le déroulement du projet en lui accordant une attention particulière. A la fin de l'année 2009, la CdF-N a constaté qu'il était nécessaire que les plus hauts niveaux hiérarchiques encadrent davantage les projets informatiques, estimant que cette tâche était trop souvent laissée aux informaticiens.

Vers le milieu de l'année 2010, le Conseil fédéral a habilité l'AFC à demander au Parlement un crédit supplémentaire de 12,2 millions de francs et un crédit additionnel de 56,5 millions de francs; il a également décidé que le projet INSIEME devrait faire l'objet d'un suivi rigoureux mené par l'AFC en collaboration avec le CI et le CDF. Lors d'un entretien avec le chef (2004–2010) et la secrétaire générale (2007–2010) du DFF, la DélFin est arrivée à la conclusion qu'il s'agissait moins d'un problème informatique que d'une absence de règles désignant clairement les personnes qui étaient chargées de la gestion et auxquelles incombait la responsabilité du projet. Elle a ensuite approuvé l'avance de 8 millions de francs sur le crédit supplémentaire accordé au projet INSIEME et a décidé de suivre, à l'avenir, le projet de près. En outre, elle a écrit une lettre au chef du DFF de l'époque pour demander que l'AFC présente tous les trimestres un rapport d'étape rendant compte de l'avancement du projet et de l'évolution des coûts et des échéances. Enfin, elle a décidé d'effectuer, en 2011, une visite d'information auprès de l'AFC. En novembre 2010, le Parlement a voté le crédit supplémentaire et le crédit additionnel relatifs à INSIEME.

Au début du mois de mars 2011, en raison des retards toujours plus importants et de l'explosion des coûts, le directeur de l'AFC a démis le REP de ses fonctions. La procédure ainsi que la technologie utilisées avaient alors à nouveau été remises en question (développement individuel ou développement sur la base d'un logiciel standard). Le CEPr a finalement décidé de rester sur la voie du développement individuel. Au cours de l'année 2011, les ressources externes (en comptant les collaborateurs de l'OFIT) ont été réduites de 60 % environ.

En juin 2011, une sous-délégation de la DélFin a effectué une visite auprès de l'AFC lors de laquelle elle s'est informée de l'état d'avancement du projet; elle s'est alors fortement inquiétée de ce que certains éléments de base étaient à nouveau remis en question et a décidé d'en faire rapport à la cheffe du DFF (depuis 2011) et de s'entretenir avec elle à ce sujet.

Le nouveau REP a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> octobre 2011. Sous sa direction, le projet a une nouvelle fois été réorganisé et un cahier des charges a été élaboré.

Début 2012, le CDF a présenté un nouveau rapport relatif à INSIEME, dans lequel il a souligné que, à quelques exceptions près, ses recommandations de 2008 n'avaient pas été mises en œuvre. Il a estimé peu probable que les processus supérieurs prédéfinis puissent être mis en œuvre et que les synergies attendues puissent ainsi être créées. Il a également relevé de graves manquements dans l'acquisition des ressources externes. A la suite de la recommandation du CDF, la cheffe du DFF a ordonné l'ouverture d'une enquête administrative sur les achats effectués par l'AFC dans le cadre du projet INSIEME.

### **2.3 Phase 3: du lancement de l'enquête administrative à l'abandon définitif du projet (février 2012–septembre 2012)**

Conclue le 13 juin 2012, l'enquête administrative a confirmé les lacunes identifiées par le CDF concernant les procédures d'acquisition. En dépit des instructions que la cheffe du département avait données en décembre 2010, les acquisitions ont continué d'être menées systématiquement et sciemment de manière non conforme aux règles de l'OMC. L'AFC n'a pas contesté ce point; elle a toutefois justifié sa décision en expliquant que, eu égard au calendrier et aux moyens financiers dont elle disposait, le projet ne pouvait être réalisé qu'à condition que les règles de l'OMC ne soient pas respectées. Sur la base des conclusions de l'enquête administrative, la cheffe du DFF a mis en disponibilité le directeur de l'AFC et exigé que soit lancé un nouvel appel d'offre pour tous les mandats qui n'avaient pas été attribués conformément aux règles de l'OMC. Le DFF a en outre chargé l'AFC d'élaborer un rapport d'analyse sur lequel devrait s'appuyer la décision de poursuivre ou non le projet.

L'enquête administrative a également mis en lumière des éléments relevant du droit pénal qui ont conduit le Ministère public de la Confédération (MPC) à ouvrir une procédure pénale contre le responsable de la LBO de l'AFC ainsi que contre inconnu pour corruption et gestion déloyale présumées. La procédure n'était pas encore close au moment de la publication du présent rapport. Pour cette raison, la présomption d'innocence s'applique.

En juin 2012, la sous-délégation compétente de la DélFin et la sous-commission compétente de la CdF-N ont effectué une visite auprès de l'AFC, durant laquelle elles ont été informées de l'état d'avancement et des risques du projet INSIEME. Les membres des organes précités ont eu l'impression que, sur le plan technique, le projet était sur la bonne voie et que la collaboration avec l'OFIT s'était nettement améliorée.

A la lumière de ses investigations supplémentaires, le DFF a constaté que les coûts du projet ne faisaient l'objet d'une planification correcte que depuis le mois d'octobre 2011. Avant cette date, l'AFC ne tenait pas de comptabilité détaillée qui aurait permis de savoir précisément quelle part des dépenses consenties jusqu'alors avait été consacrée à telle partie du système ou à telle étape du projet. Par ailleurs, le DFF a observé que 80 % des coûts totaux concernaient les systèmes périphériques et

que seuls 20 % avaient été consacrés au remplacement des systèmes MOLIS et STOLIS. Par conséquent, l'AFC n'était pas en mesure de chiffrer avec précision les coûts qu'induirait l'abandon du projet INSIEME.

Le 20 septembre 2012, la cheffe du DFF a informé le public de sa décision d'abandonner le projet.

### **3                                   Projet INSIEME**

#### **3.1                                 Introduction**

Dans le cadre du mandat d'enquête<sup>135</sup> que lui ont confié les CdF et les CdG, le GTI avait pour objectifs de faire la lumière sur les conditions initiales du projet INSIEME, sur le lancement du projet et sur la gestion par l'organisation de projet, ainsi que d'identifier et d'évaluer les responsabilités des prestataires internes et externes impliqués. Sauf pour ce qui est de deux points précis<sup>136</sup>, les CdF et les CdG ont décidé de ne pas mener elles-mêmes une enquête, mais d'analyser les rapports présentés par le Conseil fédéral à ce sujet.

Le présent chapitre vise à répondre aux questions ci-après.

- Quelle a été l'influence, sur le projet INSIEME (conditions-cadres), de NOVE-IT, du passage au nouveau millénaire, de la nouvelle loi sur la TVA et des changements survenus à la tête du département, à la tête du SG-DFF et au niveau de la direction de l'AFC?
- Comment le projet INSIEME a-t-il été planifié, organisé en plusieurs phases, géré et contrôlé? A partir de quand lui a-t-on conféré le statut de projet?
- Pour quelles raisons des experts externes ont-ils été engagés et pourquoi a-t-on continué dans cette voie?
- Quelles acquisitions ont été effectuées auprès d'entreprises externes? Quand, par qui, auprès de quelles entreprises et comment? Quel était le rôle joué par l'OFCL lors des acquisitions, eu égard notamment au respect des dispositions applicables aux marchés publics?

#### **3.2                                 Bases légales, répartition des tâches et conditions-cadres**

##### **3.2.1                             Bases légales**

###### **3.2.1.1                         Gestion de projet**

Depuis bientôt 40 ans, le développement de projets informatiques au sein de l'administration fédérale peut s'appuyer sur la méthode de gestion de projet HERMES. Cette méthode a connu plusieurs adaptations au cours des années

<sup>135</sup> Concept d'enquête des CdF et des CdG du 3.5.2013, pp. 15 à 16

<sup>136</sup> En ce qui concerne les exigences relatives au système et l'implication d'experts externes, les CdF et les CdG ont examiné elles-mêmes les exigences initiales relatives au futur système informatique et les modifications qu'elles avaient subies durant le déroulement du projet INSIEME, les processus d'adaptation ainsi que les rôles et les responsabilités des experts externes.

(HERMES 1975 → HERMES 1986 → HERMES 1995 → HERMES 2003 → HERMES 5) et elle est aujourd'hui également utilisée en dehors de l'administration fédérale<sup>137</sup>. En 1986, HERMES a connu une importante révision et son utilisation est devenue obligatoire pour tous les projets informatiques. Certains cantons ont repris la version de 1986, avec des changements mineurs, sous l'appellation POSAT.

Se fondant sur l'art. 3 de l'ordonnance du 11 décembre 1989 portant création de l'Office fédéral de l'informatique et réglant la coordination de l'informatique au sein de l'administration fédérale (OINFAF), sur le plan directeur informatique de la Confédération du 8 juillet 1994 et sur la décision de la Conférence informatique de la Confédération (CIC) du 19 avril 1995, l'Office fédéral de l'informatique de l'époque a édicté une directive technique<sup>138</sup> relative à la conduite de projets et au développement de systèmes dans le cadre de projets informatiques.

Cette directive, qui fait partie de l'édition de 1995 du manuel HERMES<sup>139</sup>, réglait la gestion des projets informatiques au sein de l'administration fédérale avec la méthode HERMES. Elle a été remplacée par la directive pour la conduite de projets informatiques<sup>140</sup> lorsque la version 2003 d'HERMES a été éditée<sup>141</sup>. Ainsi, le système de gestion de projet HERMES non seulement constituait un guide pour la réalisation des projets informatiques, mais il a également été intégré dans les processus informatiques de l'administration fédérale en tant qu'instrument du processus P05 Elaborer des solutions.

Pour le projet INSIEME, cela signifiait que les méthodes de gestion de projet HERMES 1995 (2001–2003) et HERMES 2003 (2004–2012) devaient obligatoirement être appliquées. La version la plus récente, HERMES 5<sup>142</sup>, est disponible depuis le mois d'avril 2013.

### 3.2.1.2 Marchés publics

Les procédures d'adjudication des marchés publics se fondent sur la loi fédérale sur les marchés publics (LMP)<sup>143</sup>, l'ordonnance sur les marchés public<sup>144</sup> et l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP)<sup>145</sup>. L'art. 9 Org-OMP et l'annexe à cette ordonnance précisent à quels services d'achat l'acquisition de chacun des biens et services (qu'ils soient civils ou militaires) est attribuée. Ainsi, l'acquisition des moyens informatiques, des moyens

<sup>137</sup> Groupe des utilisateurs d'HERMES (lien consulté le 31.8.2014: [www.eco-hermes.ch](http://www.eco-hermes.ch))

<sup>138</sup> Directive technique n° 16 (DT 16), Conduite de projets et développement de systèmes dans le cadre de projets informatiques, édition du 19.4.1995, Office fédéral de l'informatique

<sup>139</sup> HERMES, Conduite et déroulement de projets informatiques, édition 1995, Office fédéral de l'informatique

<sup>140</sup> P007 – Directive du 13.3.2003 pour la conduite de projets informatiques, versions 2.0 s., Conseil informatique de la Confédération (CI), p. 4

<sup>141</sup> HERMES, Conduite et déroulement de projets dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), Développement de systèmes, édition 2003, Unité de stratégie informatique de la ConfédérationUSIC

<sup>142</sup> HERMES 5, Méthode de gestion pour tous les projets, Manuel de référence, édition 2013, Unité de pilotage informatique de la Confédération UPIC

<sup>143</sup> Loi fédérale du 16.12.1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1)

<sup>144</sup> Ordonnance du 11.12.1995 sur les marchés publics (OMP; RS 172.056.11)

<sup>145</sup> Ordonnance du 24.10.2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP; RS 172.056.15)

de télécommunication et des prestations informatiques de l'administration fédérale civile est du ressort de l'OFCL, pour autant que ce dernier n'ait pas délégué cette compétence à un autre service de l'administration fédérale.

En l'espèce, l'OFCL n'avait pas délégué cette compétence d'acquisition à l'AFC: cela signifie que l'acquisition de moyens et de prestations informatiques effectuée dans le cadre du projet INSIEME était du ressort du service d'achat central, en l'occurrence l'OFCL.

### **3.2.2 Répartition des tâches**

#### **3.2.2.1 Réglementation des dépenses liées à l'informatique conformément à l'OIAF**

L'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF)<sup>146</sup> règle les tâches et les compétences relatives à la planification et à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) au sein de l'administration fédérale. Les directives de l'OIAF concernant les TIC portent sur:

- a. la stratégie en matière de TIC;
- b. les processus en matière de TIC;
- c. l'architecture des TIC et les normes applicables aux TIC;
- d. les directives sur la sécurité en matière de TIC;
- e. le contrôle de gestion des TIC.

Les processus en matière de TIC déterminent la manière dont les tâches liées aux TIC doivent être accomplies.

#### **3.2.2.2 Processus en matière de TIC dans l'administration fédérale**

Le programme NOVE-IT<sup>147</sup> avait délimité en détail les processus en matière de TIC<sup>148</sup> sur la base de descriptions de processus, de listes d'activités et de descriptions des rôles. Une représentation graphique<sup>149</sup> illustre les processus informatiques suivants:

- P01: Piloter l'informatique
- P02: Développer des compétences
- P03: Acquérir des biens et des services

<sup>146</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**), art. 1, 3 et 18 à 23

<sup>147</sup> Réorganisation de l'informatique de l'administration fédérale de 1997 à 2003 (lien consulté le 21.8.2014: [www.isb.admin.ch](http://www.isb.admin.ch) > Archives> NOVE-IT)

<sup>148</sup> Lien consulté le 21.8.2014: [www.isb.admin.ch](http://www.isb.admin.ch) > Thèmes> Processus > Documentation des processus > CD ROM «Processus informatiques Release 3.00»

<sup>149</sup> Représentation graphique des processus informatiques de l'administration fédérale (Release 3.00), UPIC, version du 5.1.2012 [en allemand]

- P04: Gérer l'informatique
- P05: Elaborer des solutions
- P06: Exploiter l'infrastructure
- P07: Assister les utilisateurs
- P08: Gérer les processus
- P09: Appuyer la gestion financière

Le processus P05 porte sur le développement et la mise en œuvre de solutions informatiques. Outre la description du processus<sup>150</sup> proprement dite (lancer le projet, esquisser des propositions de solution, concevoir une solution, réaliser la solution, mettre en œuvre la solution et conclure le projet informatique), les listes d'activités<sup>151</sup> (rôles, activités/informations et résultats) ainsi que les descriptions des rôles<sup>152</sup> (tâches/activités, responsabilités, compétences et connaissances techniques) nécessaires sont définies. Les listes d'activités font référence, là où cela est nécessaire, à la méthode de gestion de projet HERMES et au contrôle informatique (méthode ICO). Enfin, la description du processus définit les liens avec les autres processus (par ex. P03: Acquérir des biens et des services).

### **3.2.3 Conditions-cadres: questions examinées selon le concept d'enquête**

Conformément au concept d'enquête<sup>153</sup>, les CdF et les CdG souhaitaient savoir quelle avait été l'influence, sur le projet INSIEME (conditions-cadres), de NOVE-IT, du passage au nouveau millénaire, de la nouvelle loi sur la TVA et des changements survenus à la tête du DFF, à la tête du SG-DFF et au niveau de la direction de l'AFC.

Les CdF et les CdG ont décidé de procéder à une appréciation des résultats que le Conseil fédéral a présentés à ce sujet dans son rapport du 27 février 2013.

### **3.2.4 Conditions-cadres: appréciation du rapport du Conseil fédéral par les CdF et les CdG**

Dans ce chapitre, les CdF et les CdG se penchent sur les questions liées à NOVE-IT, au passage au nouveau millénaire et à la nouvelle loi sur la TVA. L'influence des changements survenus à la tête du DFF, à la tête du SG-DFF et au niveau de la direction de l'AFC est abordée au chap. 4.

<sup>150</sup> Description du processus P05 Elaborer des solutions, Release 3.00, UPIC, version du 5.1.2012 [en allemand]

<sup>151</sup> Listes d'activités du processus P05 Elaborer des solutions, Release 3.00, UPIC, version du 5.1.2012 [en allemand]

<sup>152</sup> Description des rôles du processus P05 Elaborer des solutions, Release 3.00, UPIC, version du 5.1.2012 [en allemand]

<sup>153</sup> Concept d'enquête des CdF et des CdG du 3.5.2013, p. 15

### **3.2.4.1 Réorganisation de l'informatique dans l'administration fédérale de 1997 à 2003 (NOVE-IT)**

Dans son rapport<sup>154</sup>, le Conseil fédéral explique que, vers la moitié de l'an 2000, dans le cadre de NOVE-IT<sup>155</sup>, la plupart des informaticiens de l'AFC ont été transférés à l'OFIT, qui venait d'être créé et qui avait repris l'infrastructure technique de l'AFC. NOVE-IT avait notamment pour objectif d'optimiser et de concentrer les plates-formes informatiques (harmonisation de l'infrastructure de base). Jusqu'à l'été 2004, toutes les applications fonctionnant sous Siemens BS2000 (en particulier MOLIS et STOLIS) ont été migrées vers une plate-forme système Unix de l'OFIT.

En outre, le rapport démontre sans ambiguïté que les personnes concernées ont dû affronter certains problèmes relationnels<sup>156</sup> et techniques<sup>157</sup>. En effet, il a fallu au préalable comprendre, mettre en œuvre et tester les nouveaux rôles de bénéficiaire et de fournisseur de prestations – y compris les tâches, responsabilités et compétences qui s'y rapportent<sup>158</sup>. Cette nouvelle répartition des rôles a représenté un défi permanent au sein du projet INSIEME, ce qui a eu des répercussions négatives sur la collaboration entre l'AFC et l'OFIT, notamment au niveau de leurs directions respectives<sup>159</sup>.

#### *Appréciation des CdF et des CdG*

C'est le Conseil fédéral qui a pris la décision d'introduire et de mettre en œuvre NOVE-IT dans l'administration fédérale. Selon les CdF et les CdG, le Conseil fédéral n'a pas suffisamment tenu compte des conséquences qu'aurait cette décision, qui a notamment entraîné un processus de transition et une perte de savoir-faire dans les départements et les offices concernés.

### **3.2.4.2 Passage au nouveau millénaire (problèmes de compatibilité de MOLIS et de STOLIS)**

Le rapport du Conseil fédéral n'examine pas concrètement la problématique du passage au nouveau millénaire des systèmes MOLIS et STOLIS.

Dans le cadre de leurs investigations sur les exigences relatives au système<sup>160</sup>, les CdF et les CdG ont toutefois pu constater que les services informatiques de l'AFC avaient abordé et traité en temps voulu ce problème et qu'ils avaient pu assurer l'exploitation ininterrompue des systèmes précités lors du passage à l'an 2000.

<sup>154</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, pp. 7 et 8

<sup>155</sup> Lien consulté le 21.8.2014: [www.isb.admin.ch](http://www.isb.admin.ch) > Archives > NOVE-IT

<sup>156</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, pp. 8, 9, 22 à 24, 28, 32, 33, 35, 37 et 38

<sup>157</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, pp. 8 et 9

<sup>158</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, pp. 11 et 28

<sup>159</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, pp. 11, 12, 37 et 38

<sup>160</sup> Cf. chap. 3.4.4.2

### 3.2.4.3

### Nouvelle loi sur la TVA (réforme de la TVA)

La nouvelle loi sur la TVA<sup>161</sup> et l'ordonnance correspondante<sup>162</sup> ont été adoptées respectivement en juin 2009 et en décembre 2009, et sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Les CdF et les CdG estiment que l'impact de la révision de la loi sur le projet INSIEME n'est pas négligeable. Il ressort du rapport du Conseil fédéral<sup>163</sup> que les prestations de l'étape 1 d'INSIEME se composaient du portail partenaire TVA et de l'administration des données de base de la DAT. L'importance accordée au portail partenaire TVA<sup>164</sup> – qui constitue la base de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la TVA sur le plan de l'informatique – était telle que le remplacement de MOLIS et de STOLIS est passé au second plan.

La première analyse du nouveau REP<sup>165</sup> concernant l'état du développement des logiciels d'INSIEME, fin 2011, a montré que seuls deux éléments avaient pu être mis en œuvre: le portail partenaire TVA, qui se trouvait en phase pilote, et l'administration des données de base Perception DAT. Cela prouve indubitablement que, jusqu'à l'automne 2011, la priorité a été donnée au projet spécial, au détriment d'INSIEME.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

De l'avis des CdF et des CdG, cette approche, décidée par le comité de pilotage (CP) le 3 juin 2008, a largement contribué à ce qu'INSIEME se retrouve dans une situation délicate et doit finalement être interrompu. Il était extrêmement risqué de mettre en place un projet spécial représentant une charge supplémentaire dans le cadre d'un projet qui avait déjà échoué et qui était en phase de reconstruction; pour les CdF et les CdG, une telle décision est difficilement justifiable. La proposition de projet INSIEME-Relaunch<sup>166</sup> mentionnait explicitement le risque que l'objectif prévu ne soit pas atteint et que le budget soit dépassé en raison des changements dans l'ordre des priorités dus à la réforme de la TVA, et c'est finalement ce qui est arrivé.

Le fait que la décision d'accorder la priorité au projet spécial et d'attribuer les ressources en ce sens a été prise au sein de l'organisation de projet ne signifie pas pour autant, aux yeux des CdF et des CdG, que le CP doive endosser l'entière responsabilité de l'échec. En tant que dernier maillon de la chaîne, le CP n'avait pas une grande marge de manœuvre. Etant donné qu'ils étaient directement impliqués dans les travaux préparatoires de la nouvelle législation sur la TVA, la direction de l'AFC (organisation permanente) et le département auraient dû être conscients bien plus tôt que la nouvelle loi sur la TVA et son examen par les Chambres fédérales entraîneraient des changements qui auraient des conséquences sur l'informatique (et donc sur INSIEME). En effet, ils avaient la possibilité de prendre les mesures qui s'imposaient aux niveaux de l'organisation, des finances et du personnel. Par consé-

<sup>161</sup> Loi fédérale du 12.6.2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (loi sur la TVA, LTVA; RS 641.20)

<sup>162</sup> Ordonnance du 27.11.2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (OTVA; RS 641.201)

<sup>163</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, pp. 28, 29 et 42

<sup>164</sup> Mise en œuvre du projet de TVA électronique et inscription en ligne à la TVA (IPOM)

<sup>165</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 42

<sup>166</sup> INSIEME-Relaunch, proposition du 3.6.2008 visant à autoriser le lancement de la 1<sup>er</sup> étape du renouvellement intégral de l'informatique, p. 9 [en allemand]

quent, les CdF et les CdG estiment que la direction de l'AFC, le département et le Conseil fédéral sont en partie responsables.

### **3.3 Gestion du projet selon la méthode HERMES**

#### **3.3.1 Questions examinées selon le concept d'enquête**

Dans le cadre de leurs investigations concernant l'application de la méthode HERMES, les CdF et les CdG se sont notamment demandé comment le projet INSIEME avait été planifié, organisé en plusieurs phases, géré et contrôlé, et à partir de quand on lui avait conféré le statut de projet. Concrètement, il s'agissait de clarifier, preuves et documentation à l'appui, si la méthode HERMES avait été appliquée.

Lorsqu'elles ont arrêté leur concept d'enquête, les CdF et les CdG ont décidé de ne pas mener elles-mêmes les investigations, mais de procéder à une appréciation des résultats que le Conseil fédéral avait présentés à ce sujet dans son rapport du 27 février 2013<sup>167</sup>.

#### **3.3.2 Gestion de projet selon la méthode HERMES: rapport du Conseil fédéral**

##### **3.3.2.1 De janvier 2001 à juillet 2007**

Selon le Conseil fédéral, il n'a pas été possible de procéder à une description et à une évaluation de la gestion, de la conduite et du lancement du projet, en raison de l'absence de documentation fiable et pertinente jusqu'au mois de juillet 2007<sup>168</sup>.

##### **3.3.2.2 D'août 2007 à juin 2009**

Selon le Conseil fédéral, aucune ébauche de modèle de procédure n'est identifiable pendant la période sous revue, ce qui veut dire que la méthode HERMES n'a pas été appliquée. Si certains rapports évoquent la conformité avec HERMES, les structures, les rôles, les activités et les résultats n'ont jamais été définis<sup>169</sup>.

Un cadre moyen de l'AFC a été nommé au poste de REP, poste assorti de compétences étendues. Selon le Conseil fédéral, cette personne assumait la responsabilité générale du projet et répondait des résultats (planification, organisation, direction et supervision). Pour accompagner le projet, un comité de pilotage placé sous la direction du chef de la DP TVA a été constitué; ce comité comprenait notamment la direction de l'AFC<sup>170</sup>. Selon le Conseil fédéral, le REP ne disposait manifestement pas des compétences nécessaires en matière de gestion de projet et de gestion de personnel<sup>171</sup>.

<sup>167</sup> Concept d'enquête des CdF et des CdG du 3.5.2013, p. 16

<sup>168</sup> 3<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 15.1.2014, pp. 1 et 2

<sup>169</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 27

<sup>170</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, pp. 20 et 21

<sup>171</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 25

Pendant toute la période sous revue, des rapports de contrôle ont été remis tous les mois au REP et à l'UPIC. En parallèle, le contrôleur du projet INSIEME a remis tous les mois, jusqu'à la moitié de l'année 2008, des rapports internes de contrôle au mandant (directeur de l'AFC), au REP et au CP. Dans son rapport de février 2013, le Conseil fédéral a indiqué que le rapport interne de contrôle de la fin juillet 2008 et le rapport de contrôle de projet (PCO) se contredisaient: alors que, dans le rapport interne, le statut du projet global était signalé en rouge, ce même statut était signalé en vert dans le rapport PCO. Le Conseil fédéral en a conclu que les rapports PCO ne reflétaient pas fidèlement la situation ou l'enjolivaient parfois<sup>172</sup>.

### **3.3.2.3 De juillet 2009 à novembre 2010**

Bien que le mandant ait chargé le REP, fin janvier 2009, d'appliquer une procédure respectant les principes d'HERMES pour le projet INSIEME-Relaunch, le Conseil fédéral indique qu'aucune structure ou activité de cette sorte, ni aucun rôle ou résultat correspondant, n'ont été définis. Il constate que la méthode HERMES n'a pas été appliquée<sup>173</sup>.

Selon le Conseil fédéral, le REP n'avait pas la vue d'ensemble du projet: il en a présenté au CEPr un tableau tronqué, voire embelli sur certains points<sup>174</sup>. Pendant la période sous revue, outre les rapports PCO mensuels, le REP a remis des rapports de gestion mensuels au CEPr ainsi que des rapports trimestriels à ce même comité et au SG-DFP; des rapports sur la gestion de la qualité et des risques ont également été présentés au comité<sup>175</sup>. Dans son rapport, le Conseil fédéral a notamment constaté que les rapports fournis au CEPr n'étaient pas toujours conformes à la réalité et qu'il était impossible de comprendre, a posteriori, les statuts attribués aux différents sous-projets.

Le Conseil fédéral a également relevé de grandes différences en ce qui concerne les rapports sur la gestion des risques. Par exemple, la liste des risques concernant les sous-projets faisait état, fin 2009, de risques tout autres que ceux qui avaient été présentés au CEPr. Le Conseil fédéral a également constaté que les rapports de gestion, et surtout les rapports trimestriels, avaient signalé la situation désastreuse dans laquelle se trouvait le projet et que le CEPr avait réagi en prenant différentes mesures, notamment en chargeant une entreprise externe de réaliser un audit<sup>176</sup>.

Selon le Conseil fédéral, en raison d'une gestion déficiente, une forte dynamique individualiste s'est développée au sein du projet, de sorte que les personnes impliquées ne visaient plus vraiment un résultat global. Des secteurs partiels se sont notamment constitués au sein même du projet, empêchant ainsi toute coordination<sup>177</sup>.

172 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, pp. 23 et 24

173 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 32

174 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 30

175 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 30

176 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 30

177 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 30

### **3.3.2.4 De décembre 2010 à janvier 2011**

Selon le Conseil fédéral, la méthode HERMES n'a pas été mise en œuvre<sup>178</sup>.

La présentation des différents rapports s'est déroulée comme lors de la période précédente. Un audit commandé en automne 2010 par le REP a relevé d'importantes lacunes dans les domaines de la gestion de projet, des rôles et des responsabilités, entre autres; selon le Conseil fédéral, ces lacunes ont incité le CEPr à prendre certaines mesures (réorganisation d'INSIEME, définition du mandant, réorganisation de la procédure d'établissement des rapports, redéfinition de la gestion de la qualité et des risques, vérification immédiate de la planification, etc.). Le Conseil fédéral remet aujourd'hui en question le choix de la société d'audit, qui a également été chargée de mettre en œuvre les mesures immédiates qu'elle proposait, car cette société n'était pas spécialisée dans les audits de projet<sup>179</sup>.

### **3.3.2.5 De février 2011 à septembre 2011**

Le Conseil fédéral indique que, durant cette phase, des tentatives d'assurer la conformité avec la méthode HERMES ont été faites. Les résultats disponibles ont été référencés sous la forme exigée par HERMES et la nouvelle planification a été effectuée sur la base de cette méthode<sup>180</sup>.

La présentation des différents rapports s'est déroulée comme lors de la période précédente. En raison des nouveaux retards et surcoûts survenus début 2011, de la faible ampleur de la réalisation du projet INSIEME et du fait que la mise en œuvre des mesures liées à l'audit ne s'est pas déroulée comme prévu, le président du CEPr a demandé une nouvelle fois au directeur de l'AFC de remplacer le REP et de nommer un chef de projet expérimenté. En mars 2011, le directeur de l'AFC a décidé, en tant que mandant d'INSIEME, de relever le REP de ses fonctions<sup>181</sup>. Un nouveau REP a été engagé le 1<sup>er</sup> octobre 2011. Dans l'intervalle, le président du CEPr a pris les rênes du projet par intérim.

### **3.3.2.6 D'octobre 2011 à septembre 2012**

Dans son rapport, le Conseil fédéral considère que, fin 2011, le projet était «en piteux état»<sup>182</sup>. Une première analyse du nouveau REP a montré que la méthode HERMES n'avait pas été appliquée<sup>183</sup>. Il n'y avait aucun cahier des charges, la planification était insuffisante ou parfois inexistante, les rapports étaient incohérents et étaient axés sur l'organisation du projet plutôt que sur les résultats (produits). En ce qui concerne la gestion, il était difficile de savoir précisément qui prenait les décisions, vu que les responsabilités et les compétences étaient réparties aussi bien

<sup>178</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 34

<sup>179</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, pp. 33 et 34

<sup>180</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 40

<sup>181</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 35

<sup>182</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 49

<sup>183</sup> Rapport INSIEME de l'AFC, partie 3 (nouveau REP 2011–2012), p. 3 [en allemand] (annexe 1c au rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013)

au sein du projet (par ex. en ce qui concerne les décisions techniques) qu'au sein de l'AFC.

La présentation des différents rapports s'est déroulée comme lors de la période précédente. Les mesures prises en 2012 par le nouveau REP ont rapidement permis une amélioration sensible de la situation. Ainsi, selon le Conseil fédéral, les conditions-cadres du développement des futures versions opérationnelles ont été mises en place.

Selon le Conseil fédéral, bien que les acquisitions effectuées au cours de l'année 2012 aient été conformes aux règles de l'OMC, elles ne pouvaient suivre le rythme du projet, ce qui entraînait inévitablement des retards. Sur le moment, il était clair que la mise en œuvre de la dernière version opérationnelle<sup>184</sup> ne pouvait pas être réalisée pour la fin 2014, conformément au calendrier<sup>185</sup>.

### **3.3.2.7 Influence sur l'échec du projet**

Selon le Conseil fédéral, le projet INSIEME a échoué notamment parce que le poste clé de REP a longtemps (de 2007 à 2011) été occupé par une personne qui n'était pas en mesure de remplir cette tâche exigeante et en raison des nombreux changements de méthode (et, partant, de la non-application de la méthode universelle HERMES). Ces éléments ont conduit à la décision d'interrompre le projet, le 19 septembre 2012<sup>186</sup>.

### **3.3.2.8 Mesures prises par le Conseil fédéral pour des projets informatiques ultérieurs**

Avant l'interruption d'INSIEME, le Conseil fédéral avait déjà engagé des mesures génériques telles que la mise en œuvre de la révision de l'OIAF et de la stratégie informatique de la Confédération 2012–2015. Il souhaitait ainsi renforcer la gestion des grands projets et réduire sensiblement les risques qui y sont liés.

Dans ce contexte, la méthode de travail HERMES a également subi plusieurs modifications, énumérées ci-après.

- Responsabilité accrue de la hiérarchie et descriptif plus clair des rôles avec une description et une attribution explicites des tâches pour les trois niveaux du pilotage, de la conduite et de l'exécution. Le mandant assume la responsabilité générale du projet et prend les décisions de pilotage correspondantes lors des étapes importantes des différentes phases (initialisation, conception, réalisation et déploiement).
- Concentration accrue sur le lancement du projet et sur les clarifications juridiques; intégration renforcée des directives de l'organisation permanente dans les projets informatiques; intégration précoce de l'architecture de l'office, de l'informatique et des services ainsi que de la sécurité des infor-

<sup>184</sup> Remplacement de STOLIS

<sup>185</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 49

<sup>186</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, pp. 32, 52 et 53

mations et de la protection des données. De plus, la rentabilité est vérifiée explicitement pendant toute la durée du projet.

- Simplification et actualisation de la méthode de travail HERMES: réduction du volume des documents, structure modulaire, scénarios de projet prédéfinis (par ex. pour les acquisitions liées au projet), meilleure assistance concernant les outils. En outre, les exigences minimales posées au contrôle de gestion par le COBIT<sup>187</sup> ont été définies dans la méthodologie en accord avec le CDF, afin qu'aucun résultat ne soit documenté inutilement, pour la forme.
- A l'avenir, les projets clés en matière de TIC devront être soumis à un processus d'audit indépendant du projet afin de renforcer la conduite, le pilotage et le contrôle. Les résultats des audits seront intégrés au contrôle de gestion stratégique en matière de TIC à l'intention du Conseil fédéral. Le CDF organise et réalise les audits.

Se fondant sur des motions<sup>188</sup> déposées par les CdF, le Conseil fédéral est en train de constituer un groupe de chefs de projet informatique, afin que les grands projets informatiques puissent être dirigés par des chefs de projet expérimentés issus de ce groupe ou que les départements puissent faire appel à leurs compétences<sup>189</sup>.

### **3.3.3 Gestion de projet selon la méthode HERMES: appréciation du rapport du Conseil fédéral par les CdF et les CdG**

Se fondant sur les constatations et les évaluations du Conseil fédéral, les CdF et les CdG parviennent à une conclusion sans appel: il manque des documents fiables et essentiels pour une bonne moitié de la durée du projet INSIEME (de janvier 2001 à juillet 2007). Cela contrevient aux dispositions relatives à la conservation des documents fédéraux et empêche la haute surveillance parlementaire de procéder à une évaluation de fond. Les commissions estiment que cette situation est inacceptable, d'autant que le problème existe également dans de nombreux autres domaines concernés par leur enquête relative à INSIEME<sup>190</sup>.

Lorsque les documents étaient disponibles et permettaient de procéder à une évaluation (d'août 2007 à septembre 2011), les CdF et les CdG ont constaté que la méthode HERMES, obligatoire depuis 1995 au sein de la Confédération pour la gestion des projets, n'avait pas été appliquée, ou seulement ponctuellement. Ce n'est qu'à partir d'octobre 2011, plus de dix ans après le lancement d'INSIEME, que la méthode HERMES a été utilisée conformément aux prescriptions. Les commissions de haute surveillance estiment que les organes compétents en matière de conduite, de pilotage et de surveillance auraient dû mettre un terme à ces dysfonctionnements.

<sup>187</sup> COBIT: **C**ontrol **O**bjectives for **I**nformation and **R**elated **T**echnology (normes d'audit internationales)

<sup>188</sup> Mo. CdF-N 12.3986 et Mo. CdF-E 12.3987 «Groupe de chefs de projet informatique» respectivement du 9.11.2012 et du 13.11.2012

<sup>189</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 54

<sup>190</sup> Cf. chap. 1.4.1, recommandation 1

Les investigations menées par les CdF et les CdG sur les exigences relatives au système et sur les conceptions du système et du projet<sup>191</sup> ont également produit des résultats accablants: sur les 20 conceptions de projet examinées, seules deux<sup>192</sup> – documents à l'appui – se fondaient sur la méthode HERMES.

En outre, pour les commissions, il est effrayant de constater que les rapports relatifs à INSIEME, qui ont été établis à plusieurs niveaux et qui représentaient une charge de travail considérable, n'ont jamais été d'une grande utilité. A partir de la moitié de l'année 2007, des rapports PCO ont été présentés tous les mois et des rapports sur la gestion de la qualité et des risques ont été établis périodiquement; à partir de 2010, des rapports de gestion et des rapports semestriels sont venus s'y ajouter: manifestement, il ne s'agit pas d'un problème de quantité, mais bien de qualité, d'exhaustivité et de cohérence. Les CdF et les CdG se demandent dans quelle mesure ces rapports ont été établis de manière professionnelle entre 2007 et 2011. Comme l'a constaté le Conseil fédéral<sup>193</sup>, lorsque les rapports ne font aucun lien clair avec les sous-projets concernés, il faut en déduire qu'ils sont à peine conformes aux faits et sont donc la porte ouverte à des interprétations très diverses et à des enjolivements intentionnels.

Pour que le projet soit une réussite, il est absolument indispensable que les destinataires des rapports (organes de surveillance, organes stratégiques, mandant, CEPr, REP) lisent ces rapports, les comprennent, posent des questions en cas de doute et, au besoin, prennent et mettent en œuvre les mesures qui s'imposent. Le fait que les rapports ont parfois été enjolivés ne dispense pas les destinataires de s'informer de l'état réel du projet et des risques en posant des questions et en utilisant d'autres moyens d'information. De plus, les expéditeurs des rapports doivent prendre contact avec les destinataires s'ils ont l'impression que ceux-ci ne réagissent pas ou n'ont pas une réaction adéquate. De l'avis des CdF et des CdG, une solution optimale serait qu'expéditeurs et destinataires s'engagent conjointement, en tant que partenaires, pour la réussite du projet. Ce n'est qu'à cette condition que l'on peut éviter que de telles erreurs ne se reproduisent, à savoir, comme l'a constaté le Conseil fédéral<sup>194</sup>, que la gestion du projet devienne si mauvaise qu'elle crée une dynamique individualiste menant difficilement à des résultats globaux.

Le rapport du Conseil fédéral indique clairement le moment à partir duquel INSIEME a obtenu le statut de projet selon HERMES: le remplacement du REP – qui n'avait pas les qualifications nécessaires – en automne 2011 a enfin créé les conditions permettant de développer INSIEME en tant que projet selon la méthode HERMES. Les CdF et les CdG se rallient à ce constat, elles qui étaient arrivées à la même conclusion à l'issue de leurs investigations sur les exigences relatives au système<sup>195</sup> et sur les conceptions du système et du projet. La nomination du nouveau REP a non seulement permis de mettre le projet en conformité avec HERMES, mais également de mettre en place une gestion digne de ce nom et de constituer une documentation correcte. Le nouveau REP a respecté ses obligations en veillant à ce que les documents clés soient disponibles par écrit (cahier des charges, conceptions, spécifications, rapports, etc.) et qu'ils soient datés et signés par les collaborateurs

<sup>191</sup> Cf. chap. 3.4

<sup>192</sup> Il s'agissait du projet «Préparation de la migration BS2000» de 2004 (cf. chap. 3.4.4.2) et du projet «Nouvelle orientation d'INSIEME» de 2011 et 2012 (cf. chap. 3.4.4.3).

<sup>193</sup> Cf. chap. 3.3.2.3

<sup>194</sup> Cf. chap. 3.3.2.3

<sup>195</sup> Cf. chap. 3.4

compétents (responsables des domaines spécifiques, informaticiens, contrôleurs, etc.).

Selon les CdF et les CdG – qui se rallient à l’avis du Conseil fédéral –, le fait que le poste de REP a été trop longtemps occupé par la mauvaise personne et que la méthode HERMES n’a pas été appliquée systématiquement a contribué à ce que le projet soit un échec. Elles saluent les mesures que le Conseil fédéral a prises par la suite et précisent que ces mesures étaient urgentes. L’avenir dira si ces mesures permettront, comme espéré, de réduire sensiblement les risques liés aux projets. A cet égard, les commissions invitent le Conseil fédéral à suivre de près la mise en œuvre de ces mesures.

Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à veiller à ce que, dans l’administration fédérale, les projets informatiques et les projets d’organisation soient obligatoirement développés conformément à la méthode HERMES. Il doit accorder une attention particulière à ce que les résultats d’accompagnement de projet tels que la gestion de la configuration, la gestion du changement, l’assurance qualité et la gestion des risques soient bien appliqués de manière complète.

*Postulat 1: évaluation d’HERMES 5*

Les CdF et les CdG chargent le Conseil fédéral, d’une part, d’examiner l’opportunité d’évaluer les effets des remaniements de la méthode de gestion de projet HERMES 5, basés notamment sur les enseignements tirés du projet INSIEME, ce trois ans après leur mise en œuvre au printemps 2013 au sein de l’administration fédérale et, d’autre part, de rendre compte de cet examen.

*Postulat 2: évaluation de (grands) projets*

Les CdF et les CdG chargent le Conseil fédéral, d’une part, d’examiner s’il y a lieu, à l’avenir, de soumettre les (grands) projets à des évaluations au cours de leur déroulement et une fois qu’ils sont conclus et, d’autre part, de rendre compte de cet examen d’ici la fin de l’année 2015.

Les évaluations en cours de projet permettent au mandant et au chef de projet de connaître l’état dans lequel se trouve leur projet (pendant ou à l’issue de chacune des phases), leur offrant ainsi la possibilité de procéder de manière ciblée aux améliorations ou optimisations essentielles. Les CdF et les CdG estiment qu’un tel instrument aurait été utile dans le cadre d’INSIEME.

Une fois achevés, les (grands) projets – notamment les projets de réorganisation tels que celui qui avait été entrepris dans le cadre d’INSIEME – sont souvent encore instables et présentent le risque que leur résultat soit trop proche de l’état initial. Ainsi, il peut être utile de procéder à une évaluation après un ou deux ans afin de vérifier si les objectifs ont été définitivement atteints.

## 3.4 Exigences relatives au système informatique

### 3.4.1 Questions examinées selon le concept d'enquête

Les CdF et les CdG ont décidé d'enquêter sur les exigences initiales relatives au nouveau système informatique et sur les modifications qu'elles avaient subies durant le déroulement du projet INSIEME<sup>196</sup>.

Le GTI a ensuite demandé au Conseil fédéral<sup>197</sup> de faire la lumière sur plusieurs points, à savoir qui avait défini les exigences relatives au système et de quelle manière, et si celles-ci étaient conformes aux besoins réels de l'AFC. A cet effet, elles l'ont prié d'établir un rapport sur les exigences relatives au système INSIEME entre 2001 et 2012, dans lequel le Conseil fédéral devait fournir une présentation, avec une analyse détaillée, du processus suivi au niveau organisationnel pour définir puis adapter les exigences en question. Les commissions souhaitaient savoir selon quel modèle la gestion des exigences avait été conçue au sein du projet INSIEME et dans quelle mesure les organes chargés de la mise en œuvre du projet s'étaient écartés des consignes correspondantes. Il s'agissait notamment de répondre aux questions suivantes: qui a été chargé de mettre en œuvre ce modèle et comment la mise en place s'est-elle déroulée? Quand le modèle a-t-il été modifié et pourquoi? De quelle manière et à quel moment les processus définis ont-ils été modifiés par des collaborateurs externes? Comment les modifications étaient-elles gérées et quel regard le Conseil fédéral porte-t-il sur les processus?

Pour leur part, le GTI entendait examiner la thématique au *niveau fonctionnel et technique*, afin de déterminer comment les exigences relatives au système avaient été définies sur ces deux plans et dans quelle mesure elles correspondaient aux besoins réels de l'AFC. A cette fin, il a demandé au Conseil fédéral de leur fournir tous les documents définissant les exigences fonctionnelles et techniques relatives au système, pour toute la durée du projet, de même que toutes les décisions de modification afférentes. Le GTI comptait s'appuyer sur cette documentation pour analyser et comprendre la mise en œuvre desdites exigences et de leurs modifications<sup>198</sup>.

Au milieu de l'année 2013, le Conseil fédéral a transmis aux CdF et aux CdG plus de 44 000 fichiers totalisant plus de 600 Mo de données, répartis entre 2400 sous-répertoires<sup>199</sup>. Cette documentation n'était pas structurée de façon uniforme. De plus, aucun descriptif des programmes ni des structures des bases de données n'a pu être fourni et aucune documentation n'existait au sujet des relations et interdépendances entre les codes de programme. Pour toutes ces raisons, le GTI a renoncé au volet de l'enquête portant sur la programmation.

Le GTI a décidé de poursuivre son enquête sur un plan moins détaillé, en examinant les conceptions du système et du projet. Il a alors prié le Conseil fédéral de lui fournir une liste de tous les projets INSIEME menés de 2001 à 2012, avec la documentation afférente, sur la base d'une grille prédéfinie<sup>200</sup>.

<sup>196</sup> Concept d'enquête des CdF et des CdG du 3.5.2013, pp. 15 s.

<sup>197</sup> Enquête concernant le projet informatique INSIEME de l'AFC: demande d'un rapport et de documents, lettre du GTI du 10.6.2013

<sup>198</sup> Lettres du GTI au Conseil fédéral du 13.9.2013

<sup>199</sup> DVD contenant 666 Mo de données réparties entre un dossier 1 «Anforderungen Phase GU» (6 Mo), un dossier 2 «Hauptergebnisse Anforderungen 2009–2011» (600 Mo) et un dossier 3 «Hauptergebnisse 2011–2012» (60 Mo).

<sup>200</sup> Enquête sur le projet INSIEME, Conception du système 2001–2012: documents supplémentaires à fournir, grille établie par le GTI, 13.9.2013

### **3.4.2 Exigences relatives au système: rapport du Conseil fédéral**

#### **3.4.2.1 Généralités**

Le Conseil fédéral a fourni les documents exigés par les CdF et les CdG et a présenté ses conclusions dans un rapport<sup>201</sup>, où il expose que cette documentation repose sur des entretiens qui ont été menés avec des spécialistes impliqués dans le projet depuis environ 2007, ainsi que sur la recherche ciblée de documents d'archives qui s'en est suivie. Il y ajoute qu'en raison du court délai imparti, son enquête ne prétend pas être exhaustive, mais qu'elle rend compte de tous les moments importants où l'architecture du système et les exigences auxquelles elle devait satisfaire ont été modifiées entre 2005 et 2011.

Les chap. 3.4.2.2 à 3.4.2.4 rendent compte de manière succincte des aspects essentiels abordés dans le rapport du Conseil fédéral quant aux exigences relatives au système.

#### **3.4.2.2 Période 2005–2007: appel d'offres OMC**

Selon le Conseil fédéral, l'AFC a élaboré, dans le cadre du cahier des charges<sup>202</sup> de début 2005 pour ses systèmes informatiques globaux, une architecture technique comprenant les éléments clés de l'ensemble du projet.

Il ressort du rapport présenté que l'architecture était considérablement influencée par les facteurs techniques suivants:

- vision d'ensemble des partenaires commerciaux;
- communication avec les contribuables;
- interfaces avec les cantons;
- autorités étrangères;
- indépendance vis-à-vis des types d'imposition;
- utilisation rapide de nouvelles fonctions.

Toujours selon le rapport du Conseil fédéral, la maquette *technique* reposait sur les hypothèses ci-après et sur les exigences qui en découlent.

- Selon les résultats d'une brève étude de marché, il était permis de penser qu'il n'existait sur le marché aucun produit standard répondant entièrement aux exigences de l'AFC quant à une solution future. Il s'agissait donc d'arriver à une solution qui regroupe de façon harmonieuse plusieurs éléments de solution indépendants.
- La migration de l'état actuel vers la nouvelle solution se ferait en plusieurs étapes. Il s'agissait donc de veiller à ce que des éléments anciens et nouveaux puissent fonctionner simultanément pendant une période prolongée.

<sup>201</sup> 2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013, pp. 22 à 27

<sup>202</sup> «INSIEME: Pflichtenheft für IT-Gesamtsystem der ESTV» du 23.2.2005

- La solution devait être compatible avec la stratégie de cyberadministration de la Confédération.
- Le cahier des charges contenait en outre des informations beaucoup plus détaillées sur les environnements opérationnels (serveurs d'application, bases de données, postes de travail des utilisateurs finaux, etc.), sur lesquels le système à réaliser devait être exploité.

Cette phase a pris fin en 2007, suite à la rupture des négociations avec l'entreprise générale menées dans le cadre de l'appel d'offres OMC.

### **3.4.2.3 Période 2008–2009: redémarrage d'INSIEME**

Pour la période 2008–2009, le Conseil fédéral n'a pas retrouvé de documents significatifs concernant les exigences relatives au système. Les entretiens et les documents existants ont révélé une approche expérimentale fondée sur le modèle TOGAF<sup>203</sup>, sur l'élaboration de prototypes et sur des études de faisabilité. Etant donné que, à l'époque, le projet n'était pas encore institutionnalisé formellement, le Conseil fédéral considère normal que les exigences posées au système n'aient pas été prioritaires. Certains travaux de cette période ont toutefois été intégrés à la phase suivante comme résultats intermédiaires.

### **3.4.2.4 Période 2009–2011: projet global INSIEME**

Le Conseil fédéral subdivise la phase qui couvre la période allant de 2009 à 2011 en deux étapes. Dans la première étape, l'équipe du Projet global INSIEME s'est consacrée à la problématique de la perception DAT pour le domaine Administration partenaires ainsi qu'au portail Partenaires pour la TVA et, dans la deuxième, à la question des remboursements TVA et DAT.

#### *Étape 1*

Comme l'écrit le Conseil fédéral, dans un premier temps, l'AFC a endossé la responsabilité formelle de la direction de l'ensemble du projet, de l'architecture opérationnelle et spécialisée, de la conception (analyse opérationnelle) et de la gestion des changements.

L'analyse de la documentation effectuée par le Conseil fédéral a révélé que le lancement de cette étape avait eu lieu alors que le processus HERMES était en cours<sup>204</sup>. Il existe des esquisses de l'architecture technologique datant d'avant le lancement de l'étape 1, et qui ont donc été élaborées durant la période 2008–2009, mais qui ont été retravaillées plus d'un an après.

D'après le Conseil fédéral, les spécifications nécessaires à la mise en œuvre ont été élaborées selon une procédure en plusieurs étapes (modèle théorique → modèle d'analyse opérationnelle → modèle de système). Les procédures correspondantes

<sup>203</sup> Le modèle «The Open Group Architecture Framework» (TOGAF) est une approche couvrant les domaines de la conception, de la planification, de la réalisation et de la maintenance des architectures informatiques d'entreprise.

<sup>204</sup> Entre les phases de conception et de réalisation.

étaient consignées et les travaux ont été scindés en cinq étapes. Les spécifications ont été élaborées selon la même méthode, c'est-à-dire non pas d'un bloc, mais au fur et à mesure, en fonction des besoins («procédé en cascade»). L'architecture spécialisée supérieure a servi de base aux améliorations ultérieures.

Aux architectures opérationnelle et spécialisée s'est ajoutée une architecture technique. Un prototype a été créé à partir de plusieurs composants de base techniques qui en ont révélé la faisabilité.

Les collaborateurs du projet ont été formés à ces technologies au fur et à mesure. Ce fut un moment charnière, où des collaborateurs externes<sup>205</sup> ont commencé à remettre en question la conception technique et les instructions de l'OFIT et à proposer des solutions de remplacement.

En mars 2010, le bureau d'architectes INSIEME<sup>206</sup> a décidé de renoncer au cadre Java<sup>207</sup> de l'OFIT et de développer son propre système.

Les travaux de spécification ont abouti à la définition des exigences non fonctionnelles<sup>208</sup>, d'une importance capitale pour l'environnement et l'organisation opérationnels.

Outre les documents de spécification habituels, des prototypes HTML<sup>209</sup> ont été utilisés. Ils ont permis une validation<sup>210</sup> précoce des procédures informatiques par les unités spécialisées tout en offrant un modèle détaillé pour la mise en œuvre effective. Les travaux reposaient sur les spécifications relatives à l'élaboration primaire des interfaces utilisateurs et sur les directives en matière de convivialité du système.

Les collaborateurs de l'équipe d'analyse des exigences ont par ailleurs enregistré et géré des modèles d'entité opérationnelle<sup>211</sup> et des modèles de données spécialisées fournis par l'outil «Enterprise Architect»<sup>212</sup>.

Les travaux de réalisation de l'étape 1 ont débuté en avril 2010, à l'issue de la première phase de spécification. Dans le cadre de l'examen de conformité architecturale, le projet a obtenu un taux de conformité de 95,8 % par rapport aux instructions de l'OFIT; ce critère a donc été considéré comme entièrement rempli. L'examen reposait sur des spécifications propres à chaque étape d'approfondissement. Le contenu de chaque étape a été déterminé à l'aide de descriptifs de l'étendue des prestations incluant des objectifs et des critères de réception.

## *Étape 2*

Le Conseil fédéral explique que les travaux de planification se sont intensifiés à partir d'août 2010 et qu'ils se sont achevés à la fin de l'année. L'étendue des presta-

<sup>205</sup> Cf. chap. 3.6

<sup>206</sup> Le bureau d'architectes INSIEME se composait d'experts externes et de représentants de l'AFC ainsi que de l'OFIT. Sa direction était assumée par un expert externe.

<sup>207</sup> Le cadre, ou «framework», est le «squelette» utilisé en programmation informatique, notamment en programmation orientée objet.

<sup>208</sup> Exigences en termes de période d'exploitation, de période de service, de disponibilité et de fiabilité du système, de performance du système, de suivi, etc.

<sup>209</sup> L'«Hypertext Markup Language» (HTML) est un langage de balisage servant à structurer les textes, les images et les liens hypertexte dans les documents électroniques.

<sup>210</sup> Processus visant à démontrer que, à l'usage, un système remplit les exigences formulées.

<sup>211</sup> «Business Entity Models»

<sup>212</sup> «Enterprise Architect» est un programme de modélisation de systèmes logiciels.

tions reposait là encore sur des documents théoriques, sur les modèles d'entité opérationnelle et de données spécialisées de l'étape 1, ainsi que sur l'architecture spécialisée visée.

La réalisation de l'étape 2 a en outre nécessité un composant de processus informatisé de gestion (workflow). Comme pour d'autres composants, le produit a été sélectionné à l'issue d'une évaluation formelle.

Des problèmes d'incompatibilité entre les cadres Java utilisés et la plate-forme d'exploitation zOS/DB2 sont apparus lors de la réalisation de l'étape 1. L'intégration des cadres Java utilisés ne s'est pas faite sans mal et, selon les calculs de l'équipe de projet, cela a occasionné un surcoût important. Sur l'insistance de l'équipe de projet, la décision concernant la plate-forme d'exploitation a fait l'objet d'un examen et l'OFIT a élaboré des solutions optimisées. En novembre 2011, le CEPr a décidé de procéder à une adaptation de la plate-forme.

Courant 2011, l'orientation prise et les exigences posées au système ont été fondamentalement remises en question: les variantes architecturales «Ready Made» («ready-made architecture» [RMA]; recourant majoritairement à des modules standard SAP) et «Custom Made» («custom-made architecture» [CMA]; conception sur mesure avec très peu de composants standard) ont été décrites, analysées et évaluées, et le 21 juin 2011, le CEPr a retenu l'option CMA, permettant ainsi la poursuite des travaux réalisés jusque-là<sup>213</sup>.

### **3.4.3 Exigences relatives au système: appréciation du Conseil fédéral**

Selon l'appréciation du Conseil fédéral, le standard HERMES est contraignant et doit servir à l'évaluation de la gestion des exigences et des changements. Jusqu'en 2011, les processus définis dans le projet INSIEME ne répondaient pas à ce standard. Le Conseil fédéral n'est pas en mesure de juger si les méthodes et approches employées à la place de ce standard auraient permis de répondre aux exigences. Aucun document ne permet d'établir l'existence d'une gestion des exigences et des changements qui aurait concerné l'ensemble du projet et aurait été coordonnée et menée de manière professionnelle<sup>214</sup>.

### **3.4.4 Investigations des CdF et des CdG sur les conceptions du système et du projet faisant l'objet de l'enquête**

#### **3.4.4.1 Généralités**

Le Conseil fédéral n'ayant pu fournir aux CdF et aux CdG une documentation complète et uniforme, les commissions ont concentré leurs investigations sur les exigences relatives au système au niveau des conceptions du système et du projet

<sup>213</sup> Procès-verbal du CEPr du 21.6.2011

<sup>214</sup> 3<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 15.1.2014, p. 4

(voir chap. 3.4.1). A cet effet, elles ont créé une grille<sup>215</sup> énumérant tous les projets INSIEME (projets informatiques et projets de développement de l'organisation) qui, d'après le rapport du Conseil fédéral du 27 février 2013, ont été menés entre 2001 et 2012. Cette grille comportait pour chaque projet les rubriques suivantes, correspondant à un type de document clé: Cahier des charges et manuel de projet, Manuel d'exploitation, Offre présentée par le fournisseur de prestations interne et/ou externe, Gestion des modifications frappant la gestion de la configuration, Analyses des risques et mesures correspondantes prises dans le cadre de la gestion des risques et Rapport d'évaluation final.

Les CdF et les CdG ont invité le Conseil fédéral à vérifier l'existence de chacun des documents clés indiqués en lui demandant, le cas échéant, de les mettre à leur disposition aux fins de l'enquête. Elles l'ont prié de procéder de la même manière pour les éventuels projets INSIEME qui n'auraient pas été mentionnés dans la grille.

Les commissions devaient en effet disposer de ces documents clés pour être en mesure d'atteindre les objectifs qu'elles s'étaient fixés, énumérés ci-après.

- *Cahier des charges*<sup>216</sup>: examen des objectifs décrits et devant être atteints au moyen des solutions envisagées, ainsi que des exigences relatives au futur système.
- *Manuel de projet*<sup>217</sup>: examen des principes d'action uniformes fixés pour l'ensemble des participants au projet, ainsi que du cadre<sup>218</sup> général technique et organisationnel qui a été défini.
- *Manuel d'exploitation*: examen des informations requises pour garantir l'exploitation régulière du système et pour réagir correctement en cas de problème.
- *Offre présentée par le fournisseur de prestations interne et/ou externe*: examen de l'offre présentée par le fournisseur de prestations sur la base du cahier des charges. L'offre est le document sur lequel se fonde le contrat ou la convention entre le mandant et le fournisseur de prestations.
- *Gestion des modifications frappant la gestion de la configuration*: examen de l'évaluation des modifications annoncées, de la définition du processus de modification, ainsi que de la réalisation des modifications et de la conclusion du processus.
- *Analyses des risques et mesures correspondantes prises dans le cadre de la gestion des risques*: examen des risques de projet identifiés, évalués et analysés en temps utile et des mesures de réduction ou de prévention des risques prises en conséquence.

<sup>215</sup> Enquête sur le projet INSIEME, Conception du système 2001–2012: documents supplémentaires à fournir, grille établie par le GTI, 13.9.2013

<sup>216</sup> Le cahier des charges définit les règles de procédure et de forme régissant la présentation des offres et sert de base pour les demandes d'offres ou l'appel d'offres.

<sup>217</sup> Selon HERMES, on ne peut jamais omettre le manuel de projet.

<sup>218</sup> Ce cadre comporte les éléments suivants: la description du projet, le type de procédure, les produits, les méthodes et outils, les normes et directives, ainsi que l'annexe comprenant les avenants aux conventions de projet relatives à l'organisation et à la planification des projets, à l'assurance qualité, à la gestion des risques, à la gestion de la configuration, aux conditions générales des projets et à la sécurité.

- *Rapport d'évaluation final*: examen de la comparaison entre l'état visé et l'état réel des objectifs matériels, temporels et financiers, tant des projets que de la procédure (synthèse, contexte, buts et solutions, ressources nécessaires, planification et organisation, économicité, conséquences et proposition de clôture du projet).

L'invitation des CdF et des CdG faite au Conseil fédéral de vérifier l'existence des documents clés énoncés dans la grille proposée<sup>219</sup> et, le cas échéant, de les transmettre, aux fins de l'enquête, auxdites commissions a débouché sur un résultat très limité. La moitié des documents clés manquait car, selon le Conseil fédéral et l'AFC, soit ils n'existaient pas, soit ils n'étaient plus accessibles.

La documentation remise par le Conseil fédéral<sup>220</sup>, qui totalisait plus de 1000 fichiers, a permis aux CdF et aux CdG d'établir des archives physiques du projet INSIEME qui ont nécessité 25 classeurs fédéraux.

Les archives du projet montrent nettement que, pour la plupart des projets, la qualité des documents laissait beaucoup à désirer: soit il ne s'agissait pas des documents clés effectivement demandés, mais de documents de travail préparatoires, soit il s'agissait des documents clés requis, mais livrés dans une version non définitive ou non validée.

Le tableau ci-après donne un aperçu des projets INSIEME sur la période 2001–2012, après évaluation et appréciation des différents projets par les CdF et les CdG. L'examen des différents projets est présenté après ce tableau, aux chap. 3.4.4.2 à 3.4.4.4.

<sup>219</sup> Enquête sur le projet INSIEME, Conception du système 2001–2012: documents supplémentaires à fournir, grille établie par le GTI, 13.9.2013

<sup>220</sup> DVD contenant 909 Mo de données réparties entre 25 dossiers correspondant aux entrées de la grille du GTI «Enquête sur le projet INSIEME, Conception du système 2001–2012: documents supplémentaires à fournir» du 13.9.2013

Tableau 1

## Vue d'ensemble des projets INSIEME entre 2001 et 2012

Projets INSIEME [Total 21]	Mandant	Mandataire	Budget D	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Problème passage à l'an 2000	C DP DAT	CS IT	2'000'000	depuis 1997													
Migration BS2000	OFIT	Externe	13'000'000														
Avant-projet INSIEME	C DP TVA	C LBO	125'000														
INSIEME-Base	C DP TVA	Externe	1'500'000														
Préparation migration BS2000	SG DFF	Externe	2'900'000														
FITIN 1	DIR AFC	Externe	50'000														
INISCH	DIR AFC	Externe	1'800'000														
KAVOR BS2000	C DP TVA	Externe+OFIT	1'200'000														
FITIN 2	DIR AFC	C DP DAT/TVA	300'000														
INSIEME-Data (INISCH)	C DP TVA	Externe	3'400'000														
INSIEME-UseCase (INISCH)	C DP TVA	Externe	1'600'000														
INSIEME-Forma (INISCH)	C DP TVA	Externe	600'000														
FITIN 3	DIR AFC	CP INSIEME	?														
INSIEME-Security (INISCH)	C DP TVA	Externe	200'000														
INSIEME-Contracting	CP INSIEME	Externe	1'200'000														
INSIEME-PRO_REAL 1	CP INSIEME	Coll LBO	0														
INSIEME-RE 1 (+)	C DP TVA	Externe	1'900'000														
INSIEME-Relaunch	DIR AFC	REP	18'600'000														
Projet global INSIEME	DIR AFC	REP	62'430'000														
Réorientation INSIEME	DIR AFC	nouveau REP	?														
Mandat général Apollo	C DP TVA	C adj P TVA	?														

<b>Légende P</b>	Division Perception		Projets achevés
BudgetD	Budget ayant une incidence sur les dépenses		Projets interrompus ou achevés plus tôt que prévu
C	Chef		Projets n'ayant pu être évalués faute de documentation
IT	Service informatique AFC		
LBO	Unité bénéficiaire de prestations AFC		
Coll	Collaborateur		
CP	Coordinateur de projet		
CS	Chef de section		
REP	Responsable de l'ensemble du projet		

Source: Liste établie par les CdF et les CdG sur la base de la liste «Conception du système 2001–2012» du 4 octobre 2013 remise par le Conseil fédéral

### 3.4.4.2

## **Projets INSIEME de la phase 1: de la conception du projet à la rupture des négociations avec Unisys (2001–août 2007)**

Dans les trois prochains chapitres, nous passerons en revue les projets INSIEME en récapitulant, pour chacun d'entre eux, d'abord les informations de base<sup>221</sup> tirées des propositions de projet fournies par le Conseil fédéral, puis les objectifs du projet<sup>222</sup> qui ont été convenus. Ces informations sont à chaque fois suivies des résultats de l'enquête obtenus par les CdF et les CdG.

Ces constatations seront suivies d'un bilan intermédiaire pour chaque phase, puis d'un bilan global au chap. 3.4.4.5.

### *Problématique du passage à l'an 2000 de MOLIS / STOLIS*

- Informations de base sur le projet: projet informatique; mandant: chef de la DP DAT; mandataire: service informatique de l'AFC; budget ayant une incidence sur les dépenses: 2 millions de francs; durée prévue: de décembre 1997 à janvier 2000.
- Objectifs du projet: il s'agissait de faire en sorte que les applications de l'AFC, notamment MOLIS et STOLIS, puissent fonctionner passé le cap de l'an 2000.
- Résultat de l'enquête: les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés. Elles ont pu prendre connaissance des informations de base sur le projet mentionnées ci-dessus en se fondant sur plusieurs documents (concept général, questionnaires, concept relatif aux applications, etc.). Il ressort d'un rapport du 19 janvier 2000 établi par le chef du service informatique et le chef de la DP DAT (non signé) au sujet du passage à l'an 2000<sup>223</sup> que le projet J2000 (incluant MOLIS/STOLIS) avait été couronné de succès. Selon le concept général AFC2000<sup>224</sup>, ce projet a été réalisé d'après la méthode HERMES 95.

### *Migration BS2000 (projet d'harmonisation NOVE-IT)*

- Informations de base sur le projet: projet informatique; mandant: OFIT; mandataire: externe; budget ayant une incidence sur les dépenses: 13 millions de francs; durée prévue: de décembre 2001 à août 2003.
- Objectif du projet: il s'agissait de remplacer la plate-forme système (Siemens) de MOLIS et STOLIS par la plate-forme système (IBM) de l'OFIT.
- Résultat de l'enquête: les CdF et les CdG ont obtenu la plupart<sup>225</sup> des documents clés demandés et ceux-ci avaient été établis de façon régulière. Le projet, dont l'objectif était d'assurer une migration sans erreur, a finalement échoué en raison du logiciel de conversion du mandataire externe. Ce projet

<sup>221</sup> On entend par «informations de base sur le projet»: la nature du projet, le mandant, le mandataire, le budget ayant une incidence sur les dépenses et la durée prévue du projet.

<sup>222</sup> C.-à-d. les objectifs du projet figurant dans les propositions de projet.

<sup>223</sup> «Jahr-2000-Bericht ESTV, Dezember 1999–Januar 2000», rapport établi par le chef du service informatique et le chef de la DP DAT, état au 14.1.2000, p. 6

<sup>224</sup> Concept «Grobkonzept ESTV2000» du 15.12.1997, p. 19

<sup>225</sup> A l'exception des documents clés suivants: Gestion des modifications et Rapport d'évaluation final.

a été réalisé d'après la méthode HERMES 95. En lieu et place d'un rapport d'évaluation final, les commissions ont reçu une convention<sup>226</sup> (transactionnelle) entre le SG-DFP et le mandataire externe concernant l'interruption du projet Migration BS2000<sup>227</sup>.

*Avant-projet INSIEME<sup>228</sup> (état des lieux des processus de l'AFC, analyse des points communs entre les processus relatifs aux prestations et les sous-processus de l'AFC)*

- Informations de base sur le projet: projet de développement de l'organisation; mandant: chef de la DP TVA; mandataire: chef LBO; budget ayant une incidence sur les dépenses: 0,125 million de francs; durée prévue: d'avril à août 2002.
- Objectifs du projet: il s'agissait de désigner le REP, de rédiger le mandat de projet, de nommer les responsables des processus métier pour chaque division principale ou division, de dresser l'état des lieux des processus, d'identifier des points communs et de définir les besoins en personnel au moyen de cahiers des charges.
- Résultat de l'enquête: les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés.

Il n'a pas été possible de vérifier la réalisation des objectifs en raison de l'absence de documentation.

*INSIEME-Base<sup>229</sup> (nouveau modèle de processus et de données)*

- Informations de base sur le projet: projet informatique; mandant: chef de la DP TVA; mandataire: externe; budget ayant une incidence sur les dépenses: 1,5 million de francs; durée prévue: de janvier 2003 à septembre 2004.
- Objectifs du projet: il s'agissait de concevoir des solutions globales pour l'AFC. Concrètement, le projet a porté sur le développement d'un nouveau modèle de processus et de données.
- Résultat de l'enquête: les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés. Un courrier électronique d'un expert externe<sup>230</sup> examiné dans le cadre de l'analyse fait état d'une spécification insuffisante des processus de base INSIEME, autrement dit d'une modélisa-

<sup>226</sup> Contrat «Vereinbarung zum Abbruch des Projekts BS2000-Migration/Nr. 4122» du 31.8.2004

<sup>227</sup> Recommandations du CDF contenues dans son rapport du 5.11.2003 sur le projet Migration BS2000: toujours utiliser correctement HERMES en tant qu'instrument pour la gestion de projet; contrôler la composition du comité de projet; demander à l'AFC de présenter une position claire en faveur du projet Migration BS2000; mettre en place des instruments de contrôle de gestion à l'intention du comité de projet; impliquer obligatoirement le système BS2000 dans la stratégie de prévention des catastrophes de la Confédération (KaVor) visant à garantir la sécurité d'exploitation.

<sup>228</sup> Les informations concernant ce projet proviennent du rapport «Informatikvorhaben INSIEME der ESTV – Phase I: Start bis Widerruf des Zuschlags an die Firma Unisys», chef de la DP DAT, pp. 10 s.

<sup>229</sup> Les informations concernant ce projet proviennent du rapport «Informatikvorhaben INSIEME der ESTV – Phase I: Start bis Widerruf des Zuschlags an die Firma Unisys», chef de la DP DAT, pp. 17 s.

<sup>230</sup> Courrier électronique du 6.9.2011 du gestionnaire de projet INSIEME externe au directeur de l'OFIT, à la vice-directrice de l'OFIT et au REP (vice-directeur de l'AFC)

tion trop générique et sans lien avec le type d'impôt ni avec les activités concrètes de l'office.

Il n'a pas été possible de vérifier la réalisation des objectifs en raison de l'absence de documentation<sup>231</sup>.

#### *Préparation de la migration BS2000 (projet faisant suite à Migration BS2000)*

- Informations de base sur le projet: projet informatique; mandant: SG-DFP; mandataire: externe; budget ayant une incidence sur les dépenses: 2,9 millions de francs; durée prévue: de novembre 2003 à juin 2004.
- Objectif du projet: il s'agissait de remplacer la plate-forme système (Siemens) de MOLIS et STOLIS par une plate-forme système Unix.
- Résultat de l'enquête: les CdF et les CdG ont obtenu la plupart<sup>232</sup> des documents clés demandés et ceux-ci avaient été établis de façon régulière. Le projet s'est déroulé d'après la méthode HERMES 95.

La migration de l'ancien supercalculateur de l'AFC (BS2000) sur un nouveau système Unix (SX140) a pu être menée à bien.

#### *FITIN, première étape (FITIN 1, niveau «TOP»)*

- Informations de base sur le projet: projet de développement de l'organisation; mandant: directeur de l'AFC; mandataire: externe; budget ayant une incidence sur les dépenses: 0,05 million francs; durée prévue: de mars à septembre 2004.
- Objectifs du projet: il s'agissait de redéployer l'organisation en fonction des processus métier définis dans le cadre d'INSIEME, d'accroître la productivité de 20 %, de raccourcir drastiquement les délais d'exécution et d'examiner/rectifier la liste des tâches conformément aux exigences du PAB 04<sup>233</sup>.
- Résultat de l'enquête: les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés. Elles ont pu prendre connaissance des informations de base sur le projet mentionnées ci-dessus en se fondant sur plusieurs documents de travail (décisions de la direction<sup>234</sup>, analyse du mandat FITIN 1<sup>235</sup> et rapport final FITIN 1<sup>236</sup>). Comme ce n'était pas un projet informatique, il n'a pas été réalisé conformément à la méthode HERMES.

Il n'a pas été possible de vérifier la réalisation des objectifs en raison de l'absence de documentation. Selon le rapport final, la direction de l'AFC a donné son accord de principe à une proposition d'organisation de projet TOP

<sup>231</sup> Selon le rapport du CDF du 25.2.2005, le projet INSIEME-Base avait été achevé.

<sup>232</sup> A l'exception des documents clés suivants: Manuel d'exploitation et Gestion des modifications.

<sup>233</sup> Programme d'allègement 2004 du budget de la Confédération (FF 2005 693) et programme d'abandon de tâches de la Confédération

<sup>234</sup> Décisions de la direction de l'AFC du 26.3.2004 concernant le projet FITIN et du 4.11.2004 concernant le rapport final FITIN 1

<sup>235</sup> «FITIN ESTV (Schritt 1)», analyse de mandat du 28.3.2004, établie par le mandataire externe

<sup>236</sup> «FITIN Schritt 1», rapport final du 21.9.2004, établi par le mandataire externe

le 4 novembre 2004. La plus grande partie des objectifs devait être atteinte dans le cadre de la deuxième et de la troisième étape de FITIN<sup>237</sup>.

#### *INISCH (appel d'offres OMC)*

- Informations de base sur le projet: projet d'acquisition informatique; mandant: directeur de l'AFC; mandataire: externe; budget ayant une incidence sur les dépenses: 1,8 million de francs; durée prévue: de juin 2004 à avril 2005.
- Objectif du projet: il s'agissait de préparer l'appel d'offres OMC.
- Résultat de l'enquête: les CdF et les CdG ont obtenu une documentation complète concernant la procédure selon les règles de l'OMC (documents relatifs à l'appel d'offres et offres présentées), dont le volume était équivalent à cinq classeurs fédéraux. Selon le rapport final du projet<sup>238</sup>, l'objectif principal du projet était la définition des exigences et l'établissement des documents nécessaires pour l'appel d'offres OMC. Le projet INISCH avait en outre débouché sur la recommandation de réaliser préalablement certaines mesures, plus précisément les projets INSIEME-Data (mise à niveau des banques de données et documentation correspondante, définition du modèle de données visé), INSIEME-UseCase (modélisation de cas pratiques fondés sur les processus INSIEME), INSIEME-Forma (refonte des formulaires et réduction de leur nombre) et INSIEME-Security (élaboration du concept de sécurité informatique).

Les objectifs du projet ont pu être atteints, avec le concours de l'OFCL et de l'OFIT.

#### *KAVORBV BS2000 (stratégie fédérale de prévention des catastrophes)*

- Informations de base sur le projet: projet informatique; mandant: chef de la DP TVA; mandataire: OFIT; budget ayant une incidence sur les dépenses: 1,2 million de francs; durée prévue: d'août 2004 à janvier 2005.
- Objectif du projet: il s'agissait de mettre en service un système redondant sous Unix (SX140), parallèlement à MOLIS et STOLIS.
- Résultat de l'enquête: les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés. Parmi les contrats de prestations informatiques de l'AFC mis à la disposition des commissions par le MPC se trouvait une offre d'un fournisseur externe concernant le projet KAVORBV BS2000. C'est sur la base de cette offre que les CdF et les CdG ont pu prendre connaissance des informations de base sur le projet mentionnées ci-dessus<sup>239</sup>.

En se fondant sur cette offre, il est permis de penser que le système redondant a été mis en service au printemps 2005.

<sup>237</sup> Selon le rapport du CDF du 25.2.2005, le projet FITIN 1 avait été achevé.

<sup>238</sup> Rapport final du projet INISCH du 11.4.2005, établi par le mandataire externe

<sup>239</sup> Recommandation du CDF contenue dans son rapport du 28.7.2005 concernant la stratégie de prévention des catastrophes de la Confédération (KaVor) BS2000: il y a lieu d'aborder le problème de la panne du système BS2000 au niveau du département et de débloquer les moyens nécessaires pour acquérir un 2<sup>e</sup> système, car BS2000 permet à la Confédération de réaliser d'importantes recettes.

*FITIN, deuxième étape (FITIN 2, niveau «divisions principales»)*

- Informations de base sur le projet: projet de développement de l'organisation; mandant: directeur de l'AFC; mandataire: chefs de la DP DAT et de la DP TVA; budget ayant une incidence sur les dépenses: 0,3 million de francs; durée prévue: de décembre 2004 à décembre 2007.
- Objectifs du projet: les objectifs étaient ceux de FITIN 1, et en particulier ceux de la première étape du projet. Il s'agissait en outre de réorganiser les DP DAT et TVA de l'AFC.
- Résultat de l'enquête: les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés. Elles ont pu prendre connaissance des informations de base sur le projet mentionnées ci-dessus en se fondant sur plusieurs documents de travail (proposition de projet<sup>240</sup>, plan directeur FITIN 2, organigrammes de la DP DAT et de la DP TVA).

Il n'a pas été possible de vérifier la réalisation des objectifs en raison de l'absence de documentation.

*INSIEME-Data (mise à niveau des banques de données et documentation correspondante, définition du modèle de données visé)*

- Informations de base sur le projet: projet informatique; mandant: chef de la DP TVA; mandataire: externe; budget ayant une incidence sur les dépenses: 3,4 millions de francs; durée prévue: de février 2005 à juin 2006.
- Objectifs du projet: il s'agissait de créer les bases afin que la migration des données se passe de la façon la plus harmonieuse possible, d'élaborer un modèle de données spécifique et de mettre à niveau les données des applications existantes.
- Résultat de l'enquête: les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés. Elles ont pu prendre connaissance des informations de base sur le projet mentionnées ci-dessus en se fondant sur plusieurs documents de travail (rapport sur le contrôle de gestion des études, mandat de projet HERMES<sup>241</sup>, plus de 40 documents de spécifications incomplets ou non validés, etc.).

Il n'a pas été possible de vérifier la réalisation des objectifs en raison de l'absence de documentation.

*INSIEME-UseCase (modélisation de cas issus de la pratique fiscale)*

- Informations de base sur le projet: projet informatique; mandant: chef de la DP TVA; mandataire: externe; budget ayant une incidence sur les dépenses: 1,6 million de francs; durée prévue: de mars à décembre 2005.
- Objectif du projet: il s'agissait de modéliser des cas pratiques (*use cases*), afin que des groupes d'intervenants externes (citoyens, cantons, entreprises, etc.) puissent utiliser le système INSIEME.

<sup>240</sup> «FITIN 2», proposition de projet HERMES du 11.5.2005, établi par le coordinateur du projet INSIEME

<sup>241</sup> «INSIEME-Data», mandat de projet HERMES du 27.1.2005, établi par le mandataire externe

- Résultat de l'enquête: les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés. Elles ont pu prendre connaissance des informations de base sur le projet mentionnées ci-dessus en se fondant sur plusieurs documents de travail (rapport sur le contrôle de gestion des études, proposition de projet HERMES<sup>242</sup>, plus de 70 documents de spécifications incomplets ou non validés, etc.). Le projet INSIEME-UseCase était un préalable indispensable à la réalisation des projets par l'entreprise générale sélectionnée. De fait, l'AFC a dû modéliser entre 130 et 180 cas pratiques au début du projet.

Il n'a pas été possible de vérifier la réalisation des objectifs en raison de l'absence de documentation.

*INSIEME-Forma (refonte des formulaires et réduction de leur nombre)*

- Informations de base sur le projet: projet informatique; mandant: chef de la DP TVA; mandataire: externe; budget ayant une incidence sur les dépenses: 0,6 million de francs; durée prévue: d'avril à septembre 2005.
- Objectifs du projet: il s'agissait de réduire drastiquement le nombre de formulaires de l'AFC, de concevoir des modèles de formulaires adaptés aux processus INSIEME, de standardiser les futurs formulaires, d'établir une documentation complète à leur sujet pour l'entreprise générale et d'harmoniser les modèles de formulaires avec le modèle de données visé.
- Résultat de l'enquête: les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés. Elles ont pu prendre connaissance des informations de base sur le projet mentionnées ci-dessus en se fondant sur plusieurs documents de travail (rapport sur le contrôle de gestion des études, proposition de projet HERMES<sup>243</sup>, documents de spécifications et concepts incomplets ou non validés, etc.). Le projet INSIEME-Forma était un préalable indispensable à la réalisation des projets par l'entreprise générale sélectionnée.

Il n'a pas été possible de vérifier la réalisation des objectifs en raison de l'absence de documentation.

*FITIN, troisième étape (FITIN 3, niveau «autres unités d'organisation»)*

- Informations de base sur le projet: projet de développement de l'organisation; mandant: directeur de l'AFC; mandataire: coordinateur du projet INSIEME; budget ayant une incidence sur les dépenses: 0 franc; durée prévue: de novembre 2005 à avril 2006.
- Objectifs du projet: les objectifs étaient ceux de FITIN 1, et en particulier ceux de la première étape du projet. Il s'agissait en outre d'adapter les structures et les processus de toutes les unités d'organisation hors des deux divisions principales, en fonction des constatations et des décisions découlant des projets INSIEME-Base et FITIN 1 et 2.
- Résultat de l'enquête: les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés. Elles ont pu prendre connaissance des in-

<sup>242</sup> «INSIEME-UseCase», proposition de projet HERMES du 28.2.2005, établie par le mandataire externe

<sup>243</sup> «INSIEME-Forma», proposition de projet HERMES du 12.1.2005

formations de base sur le projet mentionnées ci-dessus en se fondant sur plusieurs documents de travail (proposition de projet<sup>244</sup>, décisions de la direction informatique, planification des processus).

Il n'a pas été possible de vérifier la réalisation des objectifs en raison de l'absence de documentation.

*INSIEME-Security (concept de sécurité informatique INSIEME)*

- Informations de base sur le projet: projet informatique; mandant: chef de la DP TVA; mandataire: externe; budget ayant une incidence sur les dépenses: 0,2 million de francs; durée prévue: de décembre 2005 à avril 2006.
- Objectif du projet: il s'agissait d'élaborer un concept de sécurité informatique général pour l'AFC.
- Résultat de l'enquête: à l'exception d'une ébauche du manuel de projet, les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés. Elles ont pu prendre connaissance des informations de base sur le projet mentionnées ci-dessus en se fondant sur plusieurs documents de travail (rapport sur le contrôle de gestion des études, proposition de projet<sup>245</sup>, documents de spécifications et concepts incomplets ou non validés). Le projet INSIEME-Security était un préalable indispensable à la réalisation des projets par l'entreprise générale sélectionnée.

Il n'a pas été possible de vérifier la réalisation des objectifs en raison de l'absence de documentation<sup>246</sup>.

*INSIEME-Contracting (établissement et négociation du contrat d'entreprise avec l'entreprise générale)*

- Informations de base sur le projet: projet d'acquisition informatique; mandant: coordinateur du projet INSIEME; mandataire: externe; budget ayant une incidence sur les dépenses: 1,2 million de francs; durée prévue: de mai 2006 à août 2007.
- Objectif du projet: il s'agissait d'établir un contrat d'entreprise avec l'entreprise générale.
- Résultat de l'enquête: à l'exception d'un rapport final<sup>247</sup>, les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés. Elles ont pu prendre connaissance des informations de base sur le projet mentionnées ci-dessus en se fondant sur ce rapport. Le projet INSIEME-Contracting devait faciliter l'établissement du contrat d'entreprise en fournissant les contenus spécifiques et techniques requis. Les commissions ont reçu bon nombre de ces contenus spécifiques et techniques en lieu et place des documents clés demandés, mais ceux-ci n'avaient pas le statut de documents validés. Le projet INSIEME-Contracting était (à l'instar des sous-projets INSIEME-Data, UseCase, Forma et Security) un préalable indispensable à la réalisation des

<sup>244</sup> «INSIEME-FITIN 3», proposition de projet HERMES du 15.11.2005

<sup>245</sup> «INSIEME-Security», proposition de projet HERMES du 20.12.2005

<sup>246</sup> Recommandation du CDF contenue dans son rapport du 29.5.2006 concernant INSIEME-Security: lorsqu'elles sont utilisées à des fins de test ou de formation, les données productives doivent obligatoirement être anonymisées.

<sup>247</sup> «INSIEME-Contracting», rapport final du projet du 19.10.2007

projets par l'entreprise générale sélectionnée. Les négociations n'ont pas débouché sur un contrat que les deux parties auraient été prêtes à signer, raison pour laquelle le projet a été clos.

L'objectif, qui était d'aboutir à un contrat d'entreprise signé par les deux parties, n'a pas été atteint. Les négociations contractuelles ont été interrompues à fin août 2007, mettant par là même un terme au projet.

#### *INSIEME-Pro (précision et concrétisation des processus d'INSIEME-Base)*

- Informations de base sur le projet: projet informatique; mandant: coordinateur du programme INSIEME; mandataire: collaborateurs de l'AFC; budget ayant une incidence sur les dépenses: impossible à déterminer; durée prévue: de mai 2006 à mars 2007 (Real 1) et à décembre 2008 (Real 2 et 3).
- Objectifs du projet: il s'agissait de fixer définitivement le détail des exigences techniques relatives à la réalisation du système informatique, de décrire les termes techniques de manière uniforme, de concrétiser et de préciser les processus d'INSIEME-Base en fonction du type d'impôt, de définir des règles spécifiques par type d'impôt (selon le principe du minimum indispensable) pour les cas pratiques, et de préciser le modèle de rôles.
- Résultat de l'enquête: les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés. Elles ont pu prendre connaissance des informations de base sur le projet mentionnées ci-dessus en se fondant sur plusieurs documents de travail (proposition de projet<sup>248</sup>, liste des résultats, proposition de modification visant à reporter l'échéance finale, liste de risques sans mise en œuvre des mesures).

Il n'a pas été possible de vérifier la réalisation des objectifs en raison de l'absence de documentation.

#### *INSIEME-RE 1 (+) (gestion des activités informatiques de l'AFC)*

- Informations de base sur le projet: projet informatique; mandant: chef de la DP TVA; mandataire: externe; budget ayant une incidence sur les dépenses: 1,9 million de francs; durée prévue: de novembre 2006 à avril 2008.
- Objectifs du projet: direction et contrôle de l'entreprise générale et de l'OFIT sur les questions de fond, élaboration de spécifications détaillées et de processus de transition, révision et recommandations concernant la validation de concepts et de spécifications par l'entreprise générale et l'OFIT, ainsi que coordination des contenus et des délais entre l'entreprise générale et l'OFIT, d'une part, et l'AFC, d'autre part.
- Résultat de l'enquête: à l'exception du projet de rapport final<sup>249</sup>, les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés. Elles ont pu prendre connaissance des informations de base sur le projet mentionnées ci-dessus en se fondant sur plusieurs documents de travail (proposition de projet<sup>250</sup>, proposition de lancement de projet<sup>251</sup>, procès-

<sup>248</sup> «INSIEME-PRO», proposition de projet HERMES du 17.5.2006

<sup>249</sup> «INSIEME-RE 1 (+)», projet de rapport final du 24.10.2007

<sup>250</sup> «INSIEME-RE 1 (+)», proposition de projet HERMES du 17.11.2006

<sup>251</sup> «INSIEME-RE 1 (+)», proposition de lancement de projet du 22.11.2006

verbal de la direction informatique<sup>252</sup>, concepts et spécifications non validés<sup>253</sup>, liste de risques<sup>254</sup> avec mise en œuvre des mesures en cours). Le projet a été clos le 31 juillet 2007, à la suite de l'interruption des négociations contractuelles avec l'entreprise générale.

Il n'a pas été possible de vérifier la réalisation des objectifs en raison de l'absence de documentation.

#### *Bilan intermédiaire de la phase 1 dans l'optique des CdF et des CdG*

Sur les 17 conceptions du système et du projet couvrant la période allant de 2001 à 2007 qui ont été examinées, deux seulement<sup>255</sup> ont donné lieu à l'établissement d'une documentation permettant d'attester que les projets avaient pu être réalisés et menés à terme. Vu la qualité largement insuffisante de la documentation reçue pour tous les autres projets (par ex. documents clés manquants et/ou non définitifs), les CdF et les CdG ont dû en déduire que ces derniers avaient échoué ou, éventuellement, qu'ils avaient été réalisés sans qu'une documentation soit établie.

Dans trois quarts des cas, la direction de projet a été confiée à des experts externes. Les CdF et les CdG en concluent que les mandats de l'AFC n'ont pas assumé leur rôle tel qu'il est défini dans la description des rôles d'HERMES.

#### **3.4.4.3 Projets INSIEME de la phase 2: du redémarrage du projet au lancement de l'enquête administrative (septembre 2007–janvier 2012)**

##### *INSIEME-Relaunch (1<sup>re</sup> étape de la réorganisation globale de l'informatique)*

- Informations de base sur le projet: projet informatique; mandant: directeur de l'AFC; mandataire: REP; budget ayant une incidence sur les dépenses: 0 franc; durée prévue: de juin 2008 à décembre 2009.
- Objectifs du projet: il s'agissait d'élaborer et de mettre en place la perception de l'impôt anticipé de A à Z, dans le cadre, d'une part, des projets Mise en place de l'architecture technique pour l'informatique, Processus de soutien, Gestion des partenaires, Comptabilité clients et Fonctions spécifiques de la perception de l'impôt anticipé et, d'autre part, du projet spécial Portail TVA.
- Résultat de l'enquête: à l'exception de nombreuses conventions signées par l'OFIT, les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés. Elles ont pu prendre connaissance des informations de base sur le projet mentionnées ci-dessus en se fondant sur plusieurs documents de travail (proposition de 1<sup>re</sup> étape<sup>256</sup> validée par le comité de pilotage pour le lancement de 6 projets, organigramme du projet, projet de planifica-

<sup>252</sup> Procès-verbal de la direction informatique du 12.9.2007

<sup>253</sup> Spécifications pour MOLIS et STOLIS RE 1 (+), concept-test INSIEME, A43: interfaces avec nouveau modèle de calcul, exigences relatives à l'infrastructure de sécurité de base

<sup>254</sup> Liste de risques du projet INSIEME-Real du 31.1.2007

<sup>255</sup> Projets Préparation de la migration BS2000 et INISCH

<sup>256</sup> Proposition du 3.6.2008 visant à lancer la 1<sup>re</sup> étape de la réorganisation globale de l'informatique

tion de la 1<sup>re</sup> étape, etc.). Début 2010, INSIEME-Relaunch a été intégré au projet global INSIEME, qui lui a succédé.

Il n'a pas été possible de vérifier la réalisation des objectifs en raison de l'absence de documentation.

#### *Projet global INSIEME (étapes 1 à 5)*

- Informations de base sur le projet: projet informatique; mandant: directeur de l'AFC; mandataire: REP; budget ayant une incidence sur les dépenses: 62,4 millions de francs; durée prévue: de janvier 2010 à mars 2013.
- Objectif du projet: il s'agissait de mettre en place INSIEME en cinq étapes, jusqu'en 2013. Afin de réduire les risques, la première étape devait être définie pour un petit nombre d'utilisateurs et son volume devait être circonscrit.
- Résultat de l'enquête: parmi les documents clés qu'elles avaient demandés, les CdF et les CdG ont obtenu le manuel de projet (auquel il manquait toutefois de nombreuses annexes), de nombreuses conventions signées par l'OFIT (en grande partie issues du projet INSIEME Relaunch) et l'évaluation finale de la première étape<sup>257</sup>. Elles ont pu prendre connaissance des informations de base sur le projet mentionnées ci-dessus en se fondant sur la proposition de projet<sup>258</sup> signée par le directeur de l'AFC<sup>259</sup>.

Première étape: l'élément principal était la mise en place de la plate-forme INSIEME, sur laquelle les premières fonctionnalités techniques devaient être mises à la disposition des deux divisions principales. Il s'agissait des fonctionnalités Reprise de nouveaux accès et de mutations de partenaires de la perception DAT issus du Registre des entreprises et des établissements (REE), Constitution et administration des données de base et Les personnes assujetties à la TVA peuvent remplir en ligne leurs déclarations.

L'évaluation finale de la première étape a montré que seuls les travaux de conception étaient terminés en date du 3 novembre 2010; la mise en œuvre et la mise en exploitation de la 1<sup>re</sup> étape n'ont pu être effectuées au troisième trimestre 2010.

La réalisation de la première étape a été retardée de plus d'un an. Elle a fait l'objet de plusieurs versions (1.0 à 1.2, 1.3 à 1.4.1 avec une étape supplé-

<sup>257</sup> Evaluation finale «Konzeption Etappe 1» du 3.11.2010

<sup>258</sup> Proposition de projet global INSIEME du 17.12.2009

<sup>259</sup> Recommandations du CDF contenues dans son rapport du 18.12.2008 concernant le projet global INSIEME: engager des experts externes en vue de soutenir le projet, de seconder voire remplacer le REP et de contrôler la gestion du projet; faire en sorte que les contrats, les finances, la planification et la communication soient du ressort du CP; mettre en œuvre les phases du projet et utiliser les documents obligatoires systématiquement selon la méthode HERMES; adapter les rôles relatifs au pilotage du projet dans l'organisation de projet selon la méthode HERMES et rattacher les fonctions centrales directement au CP; attribuer le plus rapidement possible les rôles vacants; revoir la planification du projet; prévoir une collaboration active entre le CP et l'OFIT concernant les appels d'offres OMC pour l'engagement de spécialistes informatiques; élaborer conjointement avec l'OFIT une planification des moyens motivée pour chaque phase du projet et chaque sous-projet; établir un contrôle de gestion du projet efficace; exploiter le traitement comptable des coûts du projet dans le système SAP; saisir les frais portés et non portés à l'actif; acquérir les prestations externes selon les prescriptions de la LMP et de l'OMP.

mentaire 1.5), qui ont été dûment approuvées (avec date et signature) par les responsables de l'AFC avec la mention «Abnahme ist bestanden» (réception définitive confirmée).

Deuxième étape: l'élément principal était la mise en place de l'administration des données de base et de l'assujettissement à la TVA, l'administration élargie des données de base pour les perceptions DAT (y c. les données relatives au capital et l'apport de capital), le développement du portail partenaires et la mise sur pied de la gestion des affaires d'INSIEME (GAI).

La deuxième étape a été réalisée en deux temps (étapes 2a et 2b). L'étape 2a (administration élargie des données de base pour les perceptions DAT [y c. les données relatives au capital et l'apport de capital] et développement du portail partenaires) a connu un retard de deux ans environ. Elle a fait l'objet de différentes versions (de 1.5 à 1.7.7), qui ont été dûment approuvées (avec date et signature) par les responsables de l'AFC avec la mention «Abnahme ist bestanden». Le procès-verbal de réception de la version 1.7.7 date du 20 mars 2013. Vers la fin de l'année 2011, l'étape 2b a été intégrée dans le projet subséquent Nouvelle orientation d'INSIEME.

La troisième étape (TVA & DAT: déclaration et comptabilité clients), la quatrième étape (TVA & DAT: surveillance fiscale et traitement des cas juridiques) et la cinquième étape (TVA & DAT: information et communication et processus de conduite), qui étaient prévues sur la feuille de route de la proposition de projet, ont toutefois été abandonnées au cours du projet.

#### *Nouvelle orientation d'INSIEME (étapes 2b et 3)*

- Informations de base sur le projet: projet informatique; mandant: directeur de l'AFC; mandataire: nouveau REP; budget ayant une incidence sur les dépenses: imputé au projet global INSIEME; durée prévue: de septembre 2011 à janvier 2015.
- Objectif du projet: il s'agissait de remplacer MOLIS et STOLIS sur la base des nouvelles priorités fixées pour INSIEME à la mi-2011.
- Résultat de l'enquête: parmi les documents clés qu'elles avaient demandés, les CdF et les CdG ont obtenu le cahier des charges<sup>260</sup> (élaboré et examiné par quatre experts externes, approuvé par le nouveau REP et par les responsables des domaines spécialisés TVA et DAT, validé par le président du CEPr et par le directeur de l'AFC) ainsi que le manuel de projet<sup>261/262</sup>.

<sup>260</sup> Cahier des charges INSIEME, étapes 2b/3 (remplacement de MOLIS et de STOLIS) du 15.12.2011

<sup>261</sup> Manuel de projet INSIEME du 1.5.2012

<sup>262</sup> Recommandations du CDF contenues dans son rapport de janvier 2012 sur la nouvelle orientation d'INSIEME: faire compléter, par le CEPr, les rapports du REP par une évaluation de l'état du projet du point de vue stratégique; faire correspondre la réglementation des signatures de l'AFC dans le domaine de l'informatique aux réglementations générales définies pour les contrats; lancer une enquête administrative sur les acquisitions effectuées par l'AFC; réduire à un minimum le nombre de décideurs siégeant au sein du CEPr, conformément à HERMES; créer au sein de l'organisation de projet une instance ayant des compétences décisionnelles concernant les processus finaux et les spécifications.

Étape 2b: cette étape correspondait à la version 1.8 (réalisation de l'administration des données de base et assujettissement à la TVA sur la base de la GAI). Il était prévu que cette étape s'achève au début de l'année 2013.

Étape 3: cette étape correspondait aux versions 1.9, 1.10 et 1.11; elle englobait la réalisation de la déclaration et de la comptabilité clients de la TVA (remplacement des fonctions MOLIS), l'intégration de l'administration des données de base Perception DAT dans la GAI (reprise de l'administration des données de base [perception et remboursement]), la réalisation des fonctions concernant l'assujettissement, la déclaration et la comptabilité clients pour la perception et le remboursement DAT (remplacement de toutes les fonctions STOLIS). La troisième étape devait être lancée après l'étape 2b et sa réalisation devait être achevée dans un délai de deux ans, c'est-à-dire d'ici la fin de l'année 2014. A la fin de la troisième étape, MOLIS et STOLIS auraient dû être remplacés par le nouveau système.

A la suite de l'interruption du projet INSIEME, le 19 septembre 2012, l'étape 2b n'a pas pu être achevée. Après la nouvelle réorientation lancée en automne 2011, les exigences ont été prises en compte dans les modèles d'analyse opérationnelle (fondés sur la situation donnée, la situation visée, les processus opérationnels et d'application souhaités, le modèle de données techniques et l'analyse des conséquences organisationnelles). Ces documents ont été établis par la direction du projet Définition des outils (Informatique) en étroite collaboration avec les responsables thématiques des domaines spécifiques DAT et TVA. En été 2012, les responsables thématiques ont examiné et approuvé des concepts pour toutes les opérations répertoriées dans le cahier des charges.

Le processus établi à l'époque prévoyait que les documents seraient validés par les responsables des domaines spécifiques DAT et TVA. Tous les documents d'analyse prévus pour la version 1.8 ont été validés au printemps 2012. A l'issue de la conception des modèles d'analyse opérationnelle, les spécialistes système ont commencé à définir les spécifications détaillées.

### *Bilan intermédiaire de la phase 2 dans l'optique des CdF et des CdG*

Les CdF et les CdG constatent que de grosses difficultés ont jalonné le redémarrage du projet INSIEME, entre 2008 et 2012. Malgré la nomination d'un REP interne, l'AFC n'est pas parvenue à mettre le projet sur les rails et à le stabiliser avant le milieu de l'année 2011. Ce n'est qu'après le recrutement d'un nouveau REP, fin 2011, et le lancement du projet Nouvelle orientation d'INSIEME que les processus de travail se sont professionnalisés, avec la mise en œuvre de la méthode de développement de système HERMES.

Les CdF et les CdG ne parviennent pas à s'expliquer pourquoi le directeur de l'AFC, dans son rôle de mandant, a attendu plus de trois ans et demi pour désigner un nouveau REP<sup>263</sup>. Il porte de ce fait la responsabilité de la quasi-stagnation du projet pendant la période concernée.

<sup>263</sup> Cf. chap. 4.3.1.5

#### 3.4.4.4

### **Projets INSIEME de la phase 3: du lancement de l'enquête administrative à l'abandon définitif du projet (février 2012–septembre 2012)**

*Mandat global Apollo (décisions techniques et organisationnelles de l'AFC en vue de la réalisation d'INSIEME)*

- Informations de base sur le projet: projet de développement de l'organisation; mandant: chef de la DP TVA; mandataire: chef adjoint de l'unité Perception TVA; budget ayant une incidence sur les dépenses: impossible à déterminer; durée prévue: de janvier 2012 à décembre 2014.
- Objectifs du projet: il s'agissait de prendre des décisions plausibles et novatrices en vue de la réalisation d'INSIEME et de déterminer s'il y avait lieu de prendre des décisions sur le plan organisationnel et, le cas échéant, technique. Les structures permettant de transposer INSIEME au niveau opérationnel (exploitation) devaient être créées dans le cadre des différents projets. Il s'agissait de présenter des processus unifiés, de décrire les tâches, de créer l'organisation structurelle, de migrer l'organisation, d'assurer la formation technique nécessaire et de remplir les objectifs définis dans les différents mandats de projet. En outre, le projet englobait les sous-projets Recouvrement centralisé, Finances et comptabilité client, Formulaires, numérisation et impression, Assistance aux utilisateurs, Gestion globale des données de base, Gestion de projets multiples, Assistance aux partenaires et aux contribuables et Cybergouvernement.
- Résultat de l'enquête: les CdF et les CdG n'ont obtenu aucun des documents clés qu'elles avaient demandés. Elles ont pu prendre connaissance des informations de base sur le projet mentionnées ci-dessus en se fondant sur plusieurs documents de travail (mandat de projet<sup>264</sup>, projet de document «Apollo und IT-Strategie ESTV», rapport de gestion du comité de pilotage Apollo). Le 1<sup>er</sup> octobre 2012, à la suite de l'abandon du projet INSIEME, le comité de pilotage Apollo a décidé d'interrompre Apollo.

Il n'a pas été possible de vérifier la réalisation des objectifs en raison de l'absence de documentation.

*Bilan intermédiaire de la phase 3 dans l'optique des CdF et des CdG*

Les CdF et les CdG considèrent le projet Mandat global Apollo comme une dernière tentative de sauver INSIEME. Mais ces efforts furent vains. Après l'abandon définitif du projet INSIEME, en septembre 2012, le projet Apollo a aussi dû être interrompu sans avoir pu donner de résultat.

#### 3.4.4.5

### **Bilan global de l'enquête des CdF et des CdG concernant les conceptions du système et du projet**

L'évaluation des exigences relatives au système effectuée par le Conseil fédéral et présentée au chap. 3.4.3 correspond en grande partie aux conclusions de l'enquête des CdF et des CdG. Ces dernières sont étonnées de n'avoir reçu du Conseil fédéral

<sup>264</sup> Mandat de projet Apollo, mandat global de début 2012

qu'une documentation de projet incomplète et lacunaire aux fins de leur analyse des exigences relatives au système. Qui plus est, la qualité de cette documentation était très mauvaise. Les CdF et les CdG jugent cela incompréhensible, s'agissant d'un projet qui s'est étendu sur douze ans, qui a dû être interrompu à plusieurs reprises et qui a coûté 115,9 millions de francs au contribuable suisse.

### **3.5 Rôle du fournisseur interne (Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication)**

#### **3.5.1 Questions examinées selon le concept d'enquête**

Dans la stratégie d'enquête des CdF et des CdG du 3 mai 2013, les questions suivantes étaient au cœur des réflexions: quelles tâches ont été attribuées aux différents niveaux hiérarchiques dans le cadre de la gestion et de la surveillance du projet? Ces tâches ont-elles été assumées par les personnes et les niveaux hiérarchiques désignés pour les accomplir? Quel rôle l'OFIT et l'OFCL ont-ils joué lors de chacune des phases du projet? Que peut-on dire de la coordination et de la collaboration des trois organes du DFF (AFC, OFIT et OFCL)? Le GTI a décidé de répartir le travail comme suit entre lui-même et le Conseil fédéral: le GTI se penche sur la surveillance exercée par la direction et les niveaux hiérarchiques supérieurs pendant la période 2007–2012 et le Conseil fédéral examine la question de la gestion du projet aux niveaux inférieurs à la direction pendant la période 2001–2012 (il est notamment chargé de clarifier le rôle de l'OFIT ou, en d'autres termes, de se pencher sur la coordination et la collaboration entre l'AFC, l'OFIT et l'OFCL).

#### **3.5.2 Bases légales et prescriptions**

Conformément à l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF)<sup>265</sup>, l'OFIT fournit, en tant que prestataire interne, des prestations relevant de l'informatique et de la télécommunication pour soutenir les processus des bénéficiaires et assurer la sécurité requise au niveau des infrastructures et des données informatiques<sup>266</sup>. De plus, il axe son offre de prestations sur les besoins des bénéficiaires et emploie les moyens disponibles de façon économique et efficace<sup>267</sup>. Eu égard à ces bases légales, NOVE-IT (cf. chap. 3.2) prévoyait que le bénéficiaire de prestations déterminait ses besoins, formulait les exigences, fixait l'ordre de priorité des projets et pilotait l'utilisation de l'informatique; quant au fournisseur de prestations, il développait des solutions, mettait à disposition l'infrastructure informatique, exploitait des applications et offrait son assistance aux utilisateurs<sup>268</sup>.

<sup>265</sup> Ordonnance du 17.2.2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF; RS **172.215.1**)

<sup>266</sup> Art. 16 Org DFF du 17.2.2010 (RS **172.215.1**); art. 21 Org DFF du 11.12.2000 (RO **2001** 267)

<sup>267</sup> Art. 16 Org DFF du 17.2.2010 (RS **172.215.1**); art. 21 Org DFF du 11.12.2000 (RO **2001** 267)

<sup>268</sup> Message sur le financement de la réorganisation de l'informatique et de la télécommunication dans l'administration fédérale (NOVE-IT) du 23.2.2000 (FF **2000** 1556)

### 3.5.3 Présentation des faits concernant le rôle de l'OFIT

#### 3.5.3.1 Relations difficiles entre l'AFC et l'OFIT

Les conditions-cadres mentionnées au chap. 3.2 ont joué un rôle déterminant dans la collaboration – qui a toujours été problématique – entre l'AFC et l'OFIT. Au cours de l'année 2000, dans le cadre de la réalisation de NOVE-IT, l'informatique de l'AFC a été progressivement transférée à l'OFIT, qui venait d'être créé. Se fondant sur les conditions générales des accords de niveau de service relatifs aux prestations informatiques internes à la Confédération<sup>269</sup>, l'AFC et l'OFIT ont signé, en 2001, une convention-cadre qui réglait, en complément des conditions générales, la collaboration entre le fournisseur et le bénéficiaire des prestations et qui définissait les prestations du fournisseur.

Les problèmes d'exploitation des systèmes MOLIS et STOLIS ainsi que la collaboration difficile concernant les projets Migration BS2000 et Stratégie fédérale de prévention des catastrophes ont eu des conséquences négatives sur la relation entre l'AFC et l'OFIT. Cette relation a encore été compliquée par le fait que le responsable de l'organisation des bénéficiaires de prestations (LBO) – qui était l'interlocuteur principal de l'AFC pour les contacts avec l'OFIT – rejetait les structures nouvellement établies et se comportait de manière inadéquate non seulement avec l'OFIT, mais également avec les collaborateurs de l'AFC<sup>270</sup>. Le responsable de la LBO était directement subordonné au directeur de l'AFC, qui lui a apporté son soutien indéfectible.

Lors des travaux préparatoires relatifs à INSIEME, il a été décidé que le projet serait développé non pas en interne par l'OFIT, mais par un fournisseur externe; l'OFIT n'a pas été consulté à ce sujet. L'AFC a alors procédé à un appel d'offres OMC. Les investigations du GTI n'ont pas permis de déterminer si la décision de lancer un appel d'offre OMC a été prise par l'AFC ou par le département. Le directeur de l'AFC (2000–2012) a expliqué que, en raison des capacités limitées qui étaient celles de l'OFIT à ce moment-là, il était impensable de réaliser le projet INSIEME avec cet office<sup>271</sup>. Ainsi, jusqu'à l'interruption des négociations avec Unisys, l'OFIT n'avait qu'un rôle marginal dans le projet INSIEME. Aux yeux de l'AFC, il n'y avait, dans les faits, aucune collaboration entre l'AFC et l'OFIT<sup>272</sup>. Ce dernier, quant à lui, a souligné qu'il avait apporté un soutien technique et juridique à l'AFC et à l'OFCL lors des négociations avec Unisys<sup>273</sup>. Il a également précisé qu'il n'avait pas été consulté par l'AFC lors de l'établissement du cahier des charges et des documents relatifs à l'appel d'offres<sup>274</sup>. En raison de sa collaboration difficile avec l'AFC, l'OFIT n'a pas été surpris par le fait que l'AFC ait fait cavalier seul pour son appel d'offres OMC<sup>275</sup>. Lors du contrôle qu'il a effectué en 2006, le CDF a estimé que l'OFIT, fournisseur des prestations actuelles et à venir, devait être impli-

<sup>269</sup> Accords de niveau de service du 23.9.1999 [en allemand], fondés sur l'ordonnance du 11.12.1989 sur l'informatique dans l'administration fédérale (OINFAF) (RO 1990 1537)

<sup>270</sup> Rapport de l'OFIT du 25.1.2013, p. 6; procès-verbal du GTI du 10.6.2013, pp. 61 à 62 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>271</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 58 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>272</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 58 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>273</sup> Rapport de l'OFIT du 25.1.2013, p. 7 [en allemand]

<sup>274</sup> Rapport de l'OFIT du 25.1.2013, p. 6 [en allemand]

<sup>275</sup> Rapport de l'OFIT du 25.1.2013, p. 6: «[...] WTO-Ausschreibung in ESTV-Eigenregie»

qué à temps dans l'organisation du projet et dans les structures de gestion et de communication<sup>276</sup>.

La question de savoir si l'OFIT reprendrait l'exploitation, la maintenance et le développement du système une fois qu'INSIEME aurait été installé est longtemps restée en suspens. Le cahier des charges de février 2005 relatif à INSIEME stipulait que le système pouvait être exploité par le fournisseur de prestations informatiques, qui était alors l'OFIT<sup>277</sup>. Aux yeux de ce dernier, même si cette formulation était vague, il existait un accord non écrit selon lequel il reprendrait l'exploitation d'INSIEME<sup>278</sup>. En ce qui concerne la maintenance et le développement du système, les attentes et les intérêts divergents de l'AFC, de l'OFIT et d'Unisys ont entraîné des discussions houleuses<sup>279</sup>. Le directeur de l'OFIT (1999–2011) a déclaré au GTI que l'AFC et l'OFIT avaient décidé d'un commun accord, lors des négociations avec Unisys, que l'OFIT exploiterait et développerait le système informatique qui serait mis en place<sup>280</sup>. Le GTI n'a pas été en mesure de déterminer quand cet accord avait été décidé et si l'AFC l'avait interprété de la même manière que l'OFIT.

Dans son rapport d'audit de mars 2007, l'entreprise de conseil et de prestations informatiques Capgemini a indiqué que des mesures devaient être prises afin d'améliorer l'image de l'OFIT auprès des collaborateurs de l'AFC. Capgemini a également recommandé de clarifier le rôle de l'OFIT dans le cadre du projet INSIEME-Real et d'établir une planification globale du point de vue de l'OFIT<sup>281</sup>. Toutefois, la planification établie par cet office est restée fragmentaire. L'OFIT a expliqué que la clarification demandée avait échoué en raison des réserves régulièrement émises par l'AFC concernant la qualité des prestations qu'il offrait<sup>282</sup>.

### 3.5.3.2 L'OFIT en tant que partenaire stratégique de l'AFC

L'interruption des négociations avec Unisys, en août 2007, a entraîné le redémarrage du projet INSIEME. La direction de l'AFC a chargé le groupe de travail INSIEME-Relaunch (AIR) d'élaborer une stratégie visant à ce que l'informatique de l'AFC puisse être axée, en suivant une procédure pragmatique, sur les besoins actuels et futurs des clients/partenaires<sup>283</sup>. Le groupe de travail a notamment dû définir les rôles (c.-à-d. les tâches, les compétences et les responsabilités) des partenaires concernés et fixer les modalités de la collaboration entre les principaux acteurs<sup>284</sup>. Le projet de rapport présenté par le groupe de travail à la mi-octobre 2007 indiquait notamment que l'OFIT devait être représenté au sein du comité de projet et impliqué concrètement dans le projet, que l'infrastructure technique était du ressort de l'OFIT

<sup>276</sup> Rapport du CDF du 29.5.2006, pp. 7 à 8 [en allemand]

<sup>277</sup> Cahier des charges INSIEME du 23.2.2005 [en allemand]: «[...] durch den IT-Leistungserbringer (gegenwärtig BIT) betrieben werden kann.»

<sup>278</sup> Rapport de l'OFIT du 25.1.2013, p. 8 [en allemand]

<sup>279</sup> Rapport de l'OFIT du 25.1.2013, p. 8 [en allemand]

<sup>280</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 31 (directeur de l'OFIT 1999–2011)

<sup>281</sup> Audit de projet de Capgemini du 22.3.2007, p. 57 [en allemand]

<sup>282</sup> Rapport de l'OFIT du 25.1.2013, p. 11 [en allemand]

<sup>283</sup> Mandat de projet du 14.9.2007 confié au groupe de travail INSIEME-Relaunch, p. 2 [en allemand]: «[...] wie die bestehende IT mit einem pragmatischen Vorgehen auf die aktuellen und zukünftigen Bedürfnisse unserer Kunden/Partner ausgerichtet werden könnte.»

<sup>284</sup> Mandat de projet du 14.9.2007 confié au groupe de travail INSIEME-Relaunch, p. 3

et qu'il y avait lieu de clarifier les dispositions contractuelles entre l'OFIT et l'AFC<sup>285</sup>.

Après l'expérience négative faite avec Unisys, l'AFC a décidé, en accord avec le DFF, de ne pas faire un nouvel appel d'offres OMC et de mettre en place INSIEME en interne, l'OFIT faisant office de partenaire stratégique<sup>286</sup>. Lors de son audition, l'ancien directeur de l'AFC a justifié cette décision par le fait que l'expérience de l'OFIT était meilleure que celle de l'AFC en matière de recrutement de personnel<sup>287</sup>.

Sous la pression du chef du DFF de l'époque<sup>288</sup>, l'AFC et l'OFIT ont signé, début 2008, une déclaration d'intention en vue d'une collaboration stratégique pour le projet INSIEME. L'objectif était que l'AFC et l'OFIT déclarent mutuellement leur volonté de collaborer dans le projet INSIEME en tant que partenaires<sup>289</sup>. Le texte prévoyait également que l'OFIT ne constitue pas l'entreprise générale, mais que son concours soit pris en considération lorsqu'il était en mesure de fournir les prestations nécessaires en termes de savoir-faire et de ressources<sup>290</sup>. Les conventions-programmes ou les conventions de prestations évoquées dans la déclaration d'intention avaient pour objectif de concrétiser les prestations à fournir. Elles n'ont toutefois pas fait l'objet de l'enquête des CdF et des CdG.

A posteriori, l'AFC et l'OFIT ont tous deux estimé que la convention était formulée de manière très générale. Le directeur de l'OFIT de l'époque s'est félicité de ce que l'AFC ait exprimé sa volonté de collaborer avec son office<sup>291</sup>. Par contre, il n'a pas insisté pour que les tâches, les compétences et les responsabilités soient définies plus précisément; rétrospectivement, il a jugé qu'il avait là probablement commis une erreur<sup>292</sup>. De son point de vue, la convention ne correspondait pas à la conception de NOVE-IT, convention qui excluait explicitement que l'OFIT soit considéré, lors de la réalisation du projet, comme un partenaire à part entière<sup>293</sup>.

L'AFC et l'OFIT ne s'accordent pas sur la question de savoir si l'AFC a demandé à l'OFIT de reprendre la responsabilité générale du projet INSIEME. Selon le directeur de l'AFC (2000–2012), l'AFC a proposé cette solution à l'OFIT, mais celui-ci n'a pas pu lui dire, à ce moment-là, comment il mettrait en œuvre ce mandat<sup>294</sup>. Au contraire, le directeur de l'OFIT (1999–2011) a affirmé que, après la rupture des

<sup>285</sup> Résultats obtenus le 15.11.2007 par le groupe de travail INSIEME-Relaunch, pp. 8, 15 et 20 [en allemand]

<sup>286</sup> Procès-verbal de la direction informatique du 15.11.2007, p. 1; résultats obtenus le 15.11.2007 par le groupe de travail INSIEME-Relaunch, p. 8 [en allemand]; déclaration d'intention du 11.2.2008 entre l'AFC et l'OFIT en vue d'une collaboration stratégique pour le projet INSIEME [en allemand]

<sup>287</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 58 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>288</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 29 (chef du DFF 2004–2010): «Als das Projekt INSIEME in Schwierigkeiten geriet, erzwang ich, dass die ESTV und das BIT eine Vereinbarung abschlossen.» [En raison des difficultés rencontrées par le projet INSIEME, j'ai contraint l'AFC et l'OFIT à conclure une convention.]

<sup>289</sup> Déclaration d'intention du 11.2.2008 entre l'AFC et l'OFIT en vue d'une collaboration stratégique pour le projet INSIEME, p. 4 [en allemand]

<sup>290</sup> Déclaration d'intention du 11.2.2008 entre l'AFC et l'OFIT en vue d'une collaboration stratégique pour le projet INSIEME, p. 7: «Das BIT tritt nicht als GU auf, wird jedoch als Realisierungspartner berücksichtigt, wenn das BIT die Leistungserbringung in Bezug auf Know-how und Ressourcen bewältigen kann.»

<sup>291</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 36 (directeur de l'OFIT 1999–2011)

<sup>292</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 38: «vermutlich ein Fehler»

<sup>293</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 30

<sup>294</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 46 (directeur de l'AFC 2000–2012): «[...] das BIT konnte uns zu diesem Zeitpunkt nicht sagen, wie es das machen würde.»

négociations avec Unisys, son office aurait assumé le rôle d'entreprise générale si on le lui avait demandé<sup>295</sup>.

A la demande de l'AFC<sup>296</sup>, le directeur de l'OFIT (1999–2011) a chargé la vice-directrice et responsable de la Division principale Centre de solutions de l'OFIT de représenter l'office au sein du CP<sup>297</sup>. Celle-ci y a siégé puis, de fin 2009 jusqu'en août 2011, elle a siégé au sein du CEPr. Dans la déclaration d'intention, il est indiqué que l'OFIT avait l'intention de mettre en place une organisation de projet qui corresponde à celle de l'AFC<sup>298</sup>. Selon l'organigramme, la vice-directrice (2007–2012) a joué le rôle de mandante de l'OFIT.

Dans son rapport du 18 décembre 2008, le CDF est notamment arrivé à la conclusion que la collaboration entre l'AFC et l'OFIT avait été freinée par des problèmes contractuels et financiers<sup>299</sup>. Il a souligné que les moyens financiers dont avait besoin l'OFIT – d'une part pour l'imputation interne des prestations, d'autre part pour les indemnités versées aux développeurs externes recrutés après un appel d'offres OMC – devaient lui être alloués dans les délais, sans quoi la réalisation du projet pourrait être retardée, voire bloquée<sup>300</sup>. Sur la base de cette recommandation, la déclaration d'intention a été complétée à la fin avril 2009, réglant désormais le recrutement, l'engagement et la rémunération du personnel externe pendant la durée du projet INSIEME ainsi que l'engagement du personnel interne<sup>301</sup>. Toutefois, cet ajout n'a, lui non plus, pas permis de clarifier les rôles; au contraire, il a été source de malentendus supplémentaires.

Dans le rapport du Conseil fédéral du 27 février 2013, l'OFIT définit la façon dont il avait considéré son rôle après la signature de l'avenant à la déclaration d'intention: «[L'OFIT] voit sa responsabilité restreinte désormais à l'engagement conforme aux règles des marchés publics d'entreprises de location de services et à la conclusion des contrats correspondants, et, pour ce qui touche aux collaborateurs externes, à la vérification des qualifications, à l'établissement des plans d'intervention et aux tâches administratives (gestion des heures, contrôles de sécurité, vacances, etc.). Selon les explications de l'OFIT, il n'est de facto plus question d'une (co)responsabilité pour les aspects liés aux TI et pour le déroulement du projet.<sup>302</sup>» De l'avis de la vice-directrice, cette coresponsabilité n'avait de toute façon jamais été évoquée<sup>303</sup>. Pour sa part, le président de la direction informatique de l'époque a toujours considéré l'OFIT comme le moteur pour tout ce qui concernait l'architecture et le déroulement du projet<sup>304</sup>.

<sup>295</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 35 (directeur de l'OFIT 1999–2011)

<sup>296</sup> Déclaration d'intention du 11.2.2008 entre l'AFC et l'OFIT en vue d'une collaboration stratégique pour le projet INSIEME, p. 6 [en allemand]

<sup>297</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 30 (directeur de l'OFIT 1999–2011)

<sup>298</sup> Déclaration d'intention du 11.2.2008 entre l'AFC et l'OFIT en vue d'une collaboration stratégique pour le projet INSIEME, p. 6 [en allemand]

<sup>299</sup> Rapport du CDF du 18.12.2008, p. 16 [en allemand]

<sup>300</sup> Rapport du CDF du 18.12.2008, pp. 4 à 5

<sup>301</sup> Avenant 1 du 28.4.2009 à la déclaration d'intention du 11.2.2008 entre l'AFC et l'OFIT en vue d'une collaboration stratégique pour le projet INSIEME, p. 4 [en allemand]: «[...] den Bezug, den Einsatz und die Abgeltung des externen Personals für den Projektverlauf INSIEME sowie den Einsatz des internen Personals.»

<sup>302</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 23

<sup>303</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 13 (vice-directrice de l'OFIT 2007–2012)

<sup>304</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 21 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008): «[...] immer als treibende Kraft wahr, was Architektur und Projektverlauf betraf.»

Fin 2008, l'AFC a chargé l'entreprise de conseil Accenture d'évaluer, entre autres, l'éventualité d'impliquer l'OFIT dans le projet INSIEME en tant que partenaire pour la mise en œuvre<sup>305</sup>. Dans son rapport final d'avril 2009, Accenture a souligné le risque que l'OFIT serve largement ses propres intérêts en abordant certains aspects de la solution technique sans expliquer à l'AFC l'utilité et les conséquences de ses travaux sur la solution globale<sup>306</sup>. L'analyse d'Accenture a également montré que l'OFIT prévoyait de développer les logiciels en se fondant sur une méthode qu'il n'avait encore jamais utilisée et, partant, avec laquelle il n'avait encore aucune expérience<sup>307</sup>. En se basant sur ces constatations, Accenture a principalement recommandé de définir les prestations que l'OFIT devait fournir lors des différentes phases du projet en termes de rôles, d'activités et de résultats<sup>308</sup>.

A l'automne 2010, un audit de l'entreprise de conseil SQS est arrivé à la conclusion que ni l'AFC ni l'OFIT ne disposaient, en interne, du personnel expérimenté en quantité suffisante leur permettant de mener à bien un projet de l'envergure d'INSIEME<sup>309</sup>. A la fin de l'année, le CEPr a pris une série de mesures sur la base de l'audit de SQS; une fois encore, il s'agissait de clarifier le rôle de l'OFIT.

Fin octobre, invoquant des divergences d'opinion insurmontables avec le chef du département, le directeur de l'OFIT a donné sa démission pour 2011. En décembre 2010, il a informé la nouvelle cheffe du département des divergences de vues existant entre lui-même et le directeur de l'AFC<sup>310</sup>. Il a quitté son poste fin avril 2011.

L'AFC a régulièrement discuté de la technologie sur laquelle INSIEME devait se fonder (cf. chap. 4.3.1.4). L'OFIT a également donné son avis à ce sujet. Après que l'AFC a décidé, en 2008, de développer ses propres éléments pour réaliser INSIEME, la question s'est à nouveau posée en 2010; à la mi-2011, la décision a finalement été prise de rester sur la voie de la solution individuelle. Lors de la séance du CEPr, l'OFIT avait voté en faveur de la solution individuelle<sup>311</sup>. La vice-directrice de l'OFIT (2007–2012) a expliqué au GTI que cette décision ne se fondait pas sur une préférence technologique, mais sur le fait que, selon elle, les bases organisationnelles ne parlaient pas en faveur d'une solution standard et qu'une telle solution paraissait très risquée et peu adéquate<sup>312</sup>. L'AFC, quant à elle, a soupçonné la vice-directrice de l'OFIT d'avoir fortement soutenu la solution individuelle en raison de sa fonction de responsable de la Division principale Centre de solutions<sup>313</sup>.

305 Rapport final d'Accenture d'avril 2009 concernant l'audit du projet INSIEME, p. 5 [en allemand]

306 Rapport final d'Accenture d'avril 2009 concernant l'audit du projet INSIEME, p. 23

307 Rapport final d'Accenture d'avril 2009 concernant l'audit du projet INSIEME, p. 13

308 Rapport final d'Accenture d'avril 2009 concernant l'audit du projet INSIEME, p. 39

309 Rapport de SQS du 17.11.2010, p. 5 [en allemand]

310 Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 10 (cheffe du DFF depuis 2010)

311 Procès-verbal du CEPr du 21.6.2011, p. 5

312 Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 22 (vice-directrice de l'OFIT 2007–2012):

«[...] hochgradig riskant und nicht adäquat erschien.»

313 Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 33 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

### 3.5.3.3 Changements à la direction de l'OFIT

Après l'intérim assuré par le directeur suppléant, le nouveau directeur a pris les rênes de l'OFIT le 15 août 2011 et a engagé une réorganisation complète de l'office<sup>314</sup>.

Il s'est informé de nombreuses reprises de l'état d'avancement d'INSIEME auprès du président du CEPr de l'époque et du chef de projet opérationnel externe<sup>315</sup>. Il a également invité les domaines Développement et Exploitation à se concerter<sup>316</sup> et il a nommé un collaborateur externe au poste de responsable du programme au sein de l'OFIT<sup>317</sup>.

Toutefois, le changement principal concernait la nouvelle définition présumée du rôle de l'OFIT: à sa séance du 17 août 2011, le CEPr a pris plusieurs mesures de réorganisation, qui avaient été élaborées par l'AFC en collaboration avec l'OFIT. Il s'agissait notamment de confier à l'OFIT la responsabilité des prestations informatiques relatives à INSIEME: après une phase d'analyse, l'OFIT devait également, en tant que fournisseur de prestations à l'intention du client (c.-à-d. l'AFC), assumer l'entière responsabilité des coûts de mise en œuvre<sup>318</sup>. La vice-directrice de l'OFIT (2007–2012) a déclaré au GTI que, en s'engageant à ce que l'OFIT joue le rôle d'entreprise générale, elle n'avait à l'esprit que la migration des anciens systèmes, et non l'ensemble du projet INSIEME<sup>319</sup>. Elle a expliqué qu'elle avait pris cette décision afin de remédier au fait que le projet était piloté par une série de fournisseurs externes ayant chacun des intérêts particuliers, un pilotage qu'elle jugeait inefficace<sup>320</sup>. Selon elle, cet engagement a été pris d'entente avec le secrétaire général et la cheffe du département. Elle a également précisé qu'elle avait obtenu l'accord du département pour examiner la possibilité que l'OFIT joue le rôle d'entreprise générale, mais pas pour confier définitivement cette mission à l'office<sup>321</sup>.

La vice-directrice de l'OFIT (2007–2012) a pris cet engagement sans en avoir convenu au préalable avec la direction ou le directeur de l'office<sup>322</sup>. Sa décision n'a pas reçu le soutien du directeur de l'OFIT, qui a alors décidé de prendre sa place au sein du CEPr. A la séance qui a suivi, il est revenu sur la décision de confier à l'OFIT la responsabilité des prestations informatiques liées à INSIEME<sup>323</sup>.

Par la suite, le directeur de l'OFIT a pris part à deux séances du CEPr en octobre et en novembre 2011. Dans son rapport de janvier 2012, le CDF a recommandé de réduire à un minimum le nombre de personnes siégeant au sein du CEPr et de n'impliquer le directeur de l'OFIT que si celui-ci était concerné par une décision en

<sup>314</sup> Cf. chap. 3.2.4.1

<sup>315</sup> Procès-verbal du GTI du 28.5.2013, p. 32 (directeur de l'OFIT depuis 2011)

<sup>316</sup> Procès-verbal du GTI du 28.5.2013, p. 31

<sup>317</sup> Procès-verbal du GTI du 28.5.2013, p. 32

<sup>318</sup> Procès-verbal du CEPr du 5.10.2011, p. 3: «Übergabe der Verantwortung für die IKT-Leistungen INSIEME an das BIT. Mit Übertragung der Verantwortung der IKT-Leistungen an das BIT übernimmt dieses, nach einer Analysenphase, als Leistungserbringer gegenüber dem Kunden, der ESTV, auch die alleinige Kostenverantwortung für die Umsetzung.»

<sup>319</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 13 (vice-directrice de l'OFIT 2007–2012)

<sup>320</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 13 (vice-directrice de l'OFIT 2007–2012)

<sup>321</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 14 (vice-directrice de l'OFIT 2007–2012)

<sup>322</sup> Rapport de l'OFIT du 25.1.2013, p. 16 [en allemand]

<sup>323</sup> Procès-verbal du CEPr du 5.10.2011, p. 3

tant que futur exploitant du système<sup>324</sup>. Se fondant sur la recommandation du CDF, le président du CEPr a proposé, lors de la séance de mars 2012, que le nombre de membres au sein du comité soit restreint et que l'OFIT n'y soit plus représenté<sup>325</sup>. À l'issue d'une discussion en son propre sein et, en particulier, à la suite d'une remarque du représentant du secrétariat général, le CEPr a finalement décidé que le directeur de l'OFIT pourrait participer à ses réunions en tant qu'invité permanent<sup>326</sup>. Le directeur de l'OFIT n'ayant toutefois pas donné suite à cette invitation, le reste des séances du comité se sont déroulées sans que l'OFIT y soit représenté.

Interrogé par le GTI concernant la définition de la collaboration au sein du projet INSIEME, le directeur de l'OFIT a déclaré que, lors de son entrée en fonction à la mi-août 2011, les parties avaient une position commune (si l'on excepte l'incident découlant de l'engagement pris par la vice-directrice de l'OFIT [2007–2012]): ainsi, l'AFC était chargé de contrôler le déroulement du projet dans son intégralité alors que l'OFIT devait recruter le personnel nécessaire soit en interne, soit sur le marché au moyen d'appels d'offres OMC<sup>327</sup>. Le pilotage du projet, tant au niveau de la conduite qu'au niveau de la programmation, incombait totalement à l'AFC<sup>328</sup>.

Dans son rapport de janvier 2012, le CDF a estimé que les frictions récurrentes entre l'OFIT et l'AFC constituaient des facteurs déterminants pour la suite du déroulement du projet. Il a indiqué que les deux parties s'accusaient mutuellement d'être responsables des erreurs de développement et des reports d'échéances, qu'il était difficile de parvenir à des solutions et qu'un climat de confiance n'avait toujours pas pu être instauré complètement<sup>329</sup>. De plus, le CDF a recommandé que l'OFIT choisisse l'architecture et la plate-forme de base optimales en tant que développeur et, ultérieurement, exploitant du système<sup>330</sup>.

En septembre 2012, après s'être longuement penché sur la question, le directeur de l'OFIT a informé la direction du département qu'il était en faveur d'une interruption du projet<sup>331</sup>. Interrogé par le GTI, il a justifié sa position en déclarant que, eu égard aux fondations sur lesquelles INSIEME avait été bâti, il ne pouvait pas imaginer que le système pourrait être économiquement exploitable à long terme; c'est la raison pour laquelle il a recommandé d'interrompre INSIEME et de lancer un nouveau projet<sup>332</sup>.

324 Rapport du CDF de janvier 2012, p. 20 [en allemand]: «[...] sofern er durch den Entscheid als zukünftiger Betreiber betroffen ist.»

325 Procès-verbal du CEPr du 1.3.2012, p. 2

326 Procès-verbal du CEPr du 1.3.2012, p. 3

327 Procès-verbal du GTI du 28.5.2013, p. 31 (directeur de l'OFIT depuis 2011)

328 Procès-verbal du GTI du 28.5.2013, p. 31 (directeur de l'OFIT depuis 2011)

329 Rapport du CDF de janvier 2012, p. 12 [en allemand]: «[...] Beide Seiten beschuldigen sich gegenseitig, für Fehlentwicklungen und Terminverschiebungen verantwortlich zu sein. Lösungen wurden nur schwer gefunden, und eine Vertrauensbasis konnte bis heute nicht vollständig erreicht werden.»

330 Rapport du CDF de janvier 2012, p. 12

331 Rapport de l'OFIT du 25.1.2013, p. 18 [en allemand]

332 Procès-verbal du GTI du 28.5.2013, p. 34 (directeur de l'OFIT depuis 2011): «Angesichts der architektonischen Grundlage, auf welche dieses ‹Haus› gebaut war, konnte ich mir nicht vorstellen, dass man dieses System über eine so lange Zeit wirtschaftlich würde betreiben können. Dies bewog mich zur Empfehlung, INSIEME abzubrechen und ein neues Projekt zu starten.»

### **3.5.4 Appréciation du rôle de l'OFIT**

#### **3.5.4.1 Appréciation par le Conseil fédéral**

Dans son rapport du 27 février 2013, le Conseil fédéral a examiné la collaboration entre l'AFC et l'OFIT du point de vue des deux offices, sans prendre lui-même position. Il ne s'est prononcé à ce sujet qu'en ce qui concerne les enseignements tirés en vue de FISCAL-IT: «Les responsabilités et les compétences doivent être définies dès le début d'un nouveau projet et ne doivent pas changer constamment. A cet égard, il a été décidé de confier la responsabilité globale du nouveau projet à l'AFC. L'OFIT est chargé de la réalisation technique, de la maintenance ultérieure et de l'exploitation. Un concept commun d'architecture est élaboré à cet effet. Il tient compte des besoins spécifiques à l'AFC et des besoins de l'OFIT en ce qui concerne la réalisation technique, l'exploitation et la maintenance. Les sous-projets sont planifiés en fonction de ce concept. La répartition des tâches entre l'AFC et l'OFIT et le modèle de collaboration sont convenus en conséquence<sup>333</sup>.»

En juin 2013, le GTI a chargé le Conseil fédéral d'exposer et d'analyser la coordination et la collaboration entre les niveaux inférieurs aux directions respectives de l'AFC, de l'OFIT et de l'OFCL. Dans son rapport de novembre 2013, le Conseil fédéral ne donne cependant aucune indication à ce sujet; il mentionne une nouvelle fois le programme FISCAL-IT, pour lequel les responsabilités sont clairement réglées dans le manuel du programme et dans une convention-cadre entre l'AFC, l'OFIT et le SG-DFP<sup>334</sup>. De plus, il explique que le directeur de l'OFIT siège au sein du comité de programme de FISCAL-IT<sup>335</sup>.

Début décembre 2013, le GTI s'est à nouveau adressé au Conseil fédéral, lui demandant de présenter son appréciation de la collaboration entre les offices précités. Le Conseil fédéral lui a donné la réponse suivante: «La coordination entre l'AFC et l'OFIT est taxée de problématique. La répartition des responsabilités entre les deux offices était réglée de manière insuffisante. Par ailleurs, des questions d'animosité personnelle et des divergences d'opinion quant aux solutions à retenir ont entravé la collaboration<sup>336</sup>.»

Les informations fournies par le Conseil fédéral n'ont pas permis aux CdF et aux CdG d'apprécier le rôle de l'OFIT aux niveaux inférieurs à la direction. Pour cette raison, le chapitre qui suit se limite à apprécier le rôle de l'OFIT à partir de 2007, notamment en ce qui concerne la coordination et la collaboration entre l'AFC et l'OFIT, au niveau de leur direction respective et aux niveaux hiérarchiques supérieurs.

#### **3.5.4.2 Appréciation par les CdF et les CdG**

Les problèmes mentionnés au chap. 1.4.1 relatifs à la collecte d'informations concernent tout particulièrement la documentation de l'OFIT. Le GTI n'a eu qu'un accès limité aux documents de l'OFIT, car celui-ci, selon ses dires, ne disposait ni d'un système de classement unifié, ni d'un système d'archivage physique ou élec-

<sup>333</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 55

<sup>334</sup> 2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013, p. 28

<sup>335</sup> 2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013, p. 28

<sup>336</sup> 3<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 15.1.2014, p. 3

tronique<sup>337</sup> pendant la période sous revue. La plupart du temps, le GTI n'a donc pas pu se fonder sur des documents pour vérifier les déclarations faites lors des auditions.

Les CdF et les CdG ne comprennent pas pourquoi ni le directeur (1999–2011) ni la vice-directrice de l'OFIT (2007–2012) n'ont été interrogés lors de l'établissement du rapport du Conseil fédéral de février 2013. Les informations relatives à l'OFIT ont été données par le responsable du service juridique, que le directeur de l'office avait chargé de présenter le projet INSIEME du point de vue de l'office<sup>338</sup>.

Les CdF et les CdG constatent que la répartition opaque des compétences entre l'AFC et l'OFIT dans le domaine informatique ne date pas d'hier. Selon elles, le climat de défiance qui a régné entre l'AFC et l'OFIT pendant toute la durée du projet était dû, d'une part, à la mise en œuvre partiellement réussie de NOVE-IT et, d'autre part, aux difficultés liées au projet BS2000 Migration et aux problèmes d'exploitation des systèmes MOLIS et STOLIS. En outre, les relations entre l'AFC et l'OFIT se sont durablement détériorées en raison de l'attitude du responsable de la LBO de l'AFC.

La restructuration de l'informatique visée par NOVE-IT a entraîné un changement de paradigme qui n'a pas reçu le soutien de tous les collaborateurs. L'ancien secrétaire général du DFF a déclaré au GTI qu'il avait été difficile de convaincre l'AFC de se fonder sur la répartition des rôles prévue par NOVE-IT<sup>339</sup>. L'ancien directeur de l'AFC a déclaré avoir été probablement l'un des seuls, au sein de l'AFC, à avoir réservé un accueil favorable à NOVE-IT<sup>340</sup>. Les imprécisions et les disparités décelées par le groupe de travail «Compétences informatiques de l'AFC» entre les tâches, les compétences et les responsabilités au sein de l'AFC ont eu des répercussions sur la collaboration avec l'OFIT. Dans son rapport de 2003, le groupe de travail est arrivé à la conclusion que les causes principales des problèmes informatiques et des tensions au sein de l'AFC résidaient dans la méconnaissance des nouveaux processus et rôles introduits par NOVE-IT ainsi que dans la définition floue des fonctions<sup>341</sup>. Les CdF et les CdG constatent que la conception de NOVE-IT concernant la répartition des tâches entre bénéficiaire et fournisseur de prestations n'a pas été mise en œuvre comme prévu pendant toute la durée du projet INSIEME.

Les CdF et les CdG prennent acte de ce que l'OFIT n'a pas été consulté avant l'appel d'offres OMC de 2005, contrairement à ce que prévoyaient les dispositions de l'OAIF alors en vigueur<sup>342</sup>. Elles n'ont pas pu déterminer si le département avait donné son aval à ce que l'OFIT ne soit pas consulté. Aux termes de l'ordonnance

<sup>337</sup> Rapport de l'OFIT du 25.1.2013, p. 3 [en allemand]: «[...] weder über ein einheitliches Ordnungssystem noch über eine entsprechende physische/elektronische Ablage»

<sup>338</sup> Rapport de l'OFIT du 25.1.2013, p. 3

<sup>339</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 41 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

<sup>340</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 52 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>341</sup> Rapport du groupe de travail «Compétences informatiques de l'AFC» du 15.12.2003, p. 8 [en allemand]

<sup>342</sup> Art. 7 de l'ordonnance du 26.9.2003 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale, OIAF) (RO 2003 3687) [cf. également chap. 4.2]: «Le département ou la Chancellerie fédérale ou, pour ce qui est des prestations interdépartementales, le CI, décide, après avoir consulté les fournisseurs internes de prestations et les unités administratives concernées: a. si une prestation en TIC doit être acquise à l'interne ou faire l'objet d'une mise au concours publique; b. le cas échéant, auprès de quel fournisseur interne une prestation doit être acquise.»

précitée, la décision d'acquiescer des prestations informatiques en interne ou en externe aurait dû être prise par le département. Toutefois, il y a lieu de mentionner que la décision effective de ne pas développer le système informatique en interne était tout à fait admissible. Les auditions ont clairement montré que l'AFC avait catégoriquement exclu de collaborer avec l'OFIT à ce moment-là. Si l'AFC a évité de collaborer avec l'OFIT en lançant un appel d'offres, elle lui a ensuite proposé, après moult tergiversations, d'être le futur exploitant et développeur des systèmes informatiques.

Au printemps 2008, après la révocation de l'adjudication du projet à l'entreprise Unisys, la déclaration d'intention en vue d'une collaboration stratégique entre l'AFC et l'OFIT pour le projet INSIEME a été signée. Certes conforme au droit, ce texte a sans aucun doute laissé une trop grande marge d'interprétation et n'a concrètement rien résolu. L'avenant à cette déclaration n'a pas atteint l'objectif visant à définir plus clairement les modalités de cette collaboration. Les façons totalement différentes d'interpréter cet avenant ont encore accentué les divergences entre les conceptions des offices concernant leurs rôles mutuels. Ainsi, l'AFC a considéré cet avenant comme une réglementation supplémentaire d'un aspect de la déclaration d'intention sans que celle-ci perde sa validité de quelque manière que ce soit. L'OFIT, de son côté, a interprété l'avenant comme une redéfinition de son rôle. Les CdF et les CdG prennent acte de ce que, a posteriori, l'AFC et l'OFIT ont estimé que leur collaboration était insuffisamment réglementée.

Les CdF et les CdG constatent que l'interprétation du rôle de l'OFIT a fluctué entre «entreprise générale» et «recruteur» jusqu'à l'abandon du projet INSIEME. Selon l'OFIT, son rôle pendant toute la durée du projet se limitait en premier lieu à acquiescer des ressources<sup>343</sup>. L'AFC voyait les choses autrement: elle se considérait comme maîtresse d'ouvrage et considérait l'OFIT comme entreprise générale<sup>344</sup>. L'AFC a été d'autant plus surprise lorsque le nouveau directeur de l'OFIT a déclaré que l'OFIT n'assumait pas la fonction d'entreprise générale et n'était pas disposé à le faire<sup>345</sup>. Les CdF et les CdG estiment incompréhensible qu'il n'ait jamais été possible de clarifier cette question, alors que tous les audits de projet externes et le CdF, dans ses rapports de 2006, 2008 et 2012, avaient souligné l'absence de définition du rôle de l'OFIT<sup>346</sup>.

Les discussions relatives à la technologie (cf. chap. 4.3.1.4) doivent aussi être vues sous l'angle de la façon différente dont l'AFC et l'OFIT considéraient leur rôle respectif. En réalité, l'AFC n'aurait pas dû choisir elle-même entre le progiciel SAP ou la solution individuelle, car – selon NOVE-IT et la méthode HERMES – il appartenait au fournisseur des prestations de déterminer *comment* (c.-à-d., notamment, sur la base de quelle technologie) INSIEME devait être réalisé<sup>347</sup>.

Les CdF et les CdG estiment par ailleurs que l'opacité qui régnait autour des prestations à fournir explique en partie les changements dans les exigences de l'AFC

<sup>343</sup> Procès-verbaux du GTI du 28.5.2013, p. 30 (directeur de l'OFIT depuis 2011) et du 10.6.2013, p. 11 (vice-directrice de l'OFIT 2007–2012) et p. 30 (directeur de l'OFIT 1999–2011)

<sup>344</sup> Etat des lieux du 31.7.2012, p. 5 [en allemand]; procès-verbal du GTI du 28.5.2013, p. 21 (directeur suppléant de l'AFC depuis 1995)

<sup>345</sup> Procès-verbal du GTI du 28.5.2013, p. 20 (directeur suppléant de l'AFC depuis 1995)

<sup>346</sup> Cf. chap. 6.3.4, chap 6.4.1 ainsi que chap. 6.4.5

<sup>347</sup> Cf. chap. 3.5.2, chap. 3.2 ainsi que chap. 3.3

concernant le système informatique à mettre en place<sup>348</sup>; de plus, cette opacité a rendu impossible tout consensus concernant les attentes mutuelles. Le fait qu'il n'existait aucune planification commune concernant le projet, et notamment aucune coordination préalable lors de l'engagement de personnel, démontre l'absence d'une vision globale du projet INSIEME.

Lors des auditions organisées par le GTI, les représentants de l'OFIT ont clairement déclaré que l'OFIT n'avait pas pu jouer le rôle qu'il aurait souhaité avoir. L'ancien directeur de l'OFIT a expliqué qu'il est difficile d'agir quand on ne peut modifier grand-chose à l'ordre établi, c'est-à-dire à la répartition des tâches<sup>349</sup>. De l'avis des CdF et des CdG, il incombait toutefois à la direction de l'OFIT d'insister pour se fonder sur la répartition des tâches prévue par NOVE-IT. Les CdF et les CdG constatent néanmoins que même le département ne comprenait parfois pas de manière adéquate le rôle que devait jouer l'OFIT<sup>350</sup>. Par exemple, selon le directeur de l'AFC (2000–2012), le secrétaire général du DFF (1996–2007) lui aurait expliqué que sa mission vis-à-vis de l'OFIT consistait à se plaindre et à revendiquer<sup>351</sup>. Les CdF et les CdG ont également appris que le chef du département de l'époque (2004–2010) n'était pas suffisamment conscient du rôle de l'OFIT<sup>352</sup>.

Les cloisonnements au sein de l'AFC et de l'OFIT se sont traduits par des conflits entre les divisions principales et expliquent pourquoi les intérêts de celles-ci ont parfois supplanté ceux du projet. Les conflits ont pris une tournure émotionnelle qui a rendu impossible toute discussion pragmatique.

Le sentiment éprouvé par les cadres concernés de l'AFC d'être partagés entre leur responsabilité vis-à-vis du projet et leur loyauté envers leur supérieur se retrouve aussi au sein de l'OFIT: ainsi, certains dysfonctionnements ont été constatés mais, par loyauté envers le supérieur direct, les plus hauts niveaux hiérarchiques n'ont pas été mis au courant. Ainsi, l'échange d'informations entre office et département n'a pas eu lieu.

En résumé, les CdF et les CdG constatent que les conceptions des personnes auditionnées quant au rôle de l'OFIT divergeaient et divergent encore aujourd'hui. Pendant toute la durée du projet, l'AFC et l'OFIT n'avaient pas la même conception de la façon dont leur collaboration devait se dérouler.

*Recommandation 2:*

*répartition des tâches entre les bénéficiaires et les fournisseurs de prestations*

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>348</sup> Cf. chap. 3.4

<sup>349</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 41 (directeur de l'OFIT 1999–2011): «Es ist sicher nicht einfach, wenn man am Grundgefüge, also an der Aufgabenteilung, nichts gross ändern kann.»

<sup>350</sup> Cf. chap. 4.4

<sup>351</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 52 (directeur de l'AFC 2000–2012): «[...] zu fluchen und zu fordern.»

<sup>352</sup> Cf. chap. 4.4.3.5 et 5.4.3.2

## **3.6 Rôle du fournisseur externe (experts externes)**

### **3.6.1 Questions examinées selon le concept d'enquête**

Afin de déterminer le rôle joué par les fournisseurs externes dans le cadre d'INSIEME, les CdF et les CdG se sont demandé quelles étaient les raisons de l'implication d'experts externes dans le projet et du recours de plus en plus fréquent à cette solution<sup>353</sup>.

Elles ont demandé au Conseil fédéral de déterminer, pour toute la durée du projet, les critères d'engagement des experts externes, l'évolution de l'influence qu'ont eue ces experts et les personnes qui ont pris la décision de les engager<sup>354</sup>.

Concrètement, les CdF et les CdG attendaient du Conseil fédéral qu'il effectue une différenciation fondée sur le type de tâches qui ont été attribuées aux collaborateurs externes, sur leur engagement et sur leur fonction. L'objectif était de tirer des conclusions concernant l'influence des experts externes sur le projet INSIEME et sur les exigences relatives au système. Le Conseil fédéral devait aussi présenter la coordination et la collaboration entre l'AFC, l'OFIT et l'OFCL en ce qui concerne le recours aux collaborateurs externes et donner son avis sur la question. Enfin, les commissions de haute surveillance souhaitaient que le rapport du Conseil fédéral montre le lien entre le rôle des experts externes dans le projet INSIEME et les enseignements tirés par le Conseil fédéral.

De leur côté, les CdF et les CdG se sont penchées sur les contrats de prestations informatiques. Leur objectif était de clarifier la façon dont ces contrats avaient été conclus et de savoir dans quelle mesure ils correspondaient aux besoins réels de l'AFC. Elles souhaitaient également connaître les exigences qui avaient été posées concernant le rôle et les responsabilités des collaborateurs externes. Il s'agissait notamment d'obtenir des informations sur les fonctions qu'ils avaient dans le cadre d'INSIEME, sur les taux horaires pour chacun des profils des experts, sur les mandats confiés par l'AFC, sur l'encadrement du travail des experts par l'AFC et sur le volume des contrats. Les CdF et les CdG ont également demandé au Conseil fédéral de leur fournir un répertoire de tous les contrats passés pour l'ensemble de la durée du projet INSIEME.

## **3.6.2 Raisons du recours à des experts externes de 2001 à 2012: rapport du Conseil fédéral**

### **3.6.2.1 Introduction**

Dans son rapport<sup>355</sup> le Conseil fédéral s'est penché sur le recours à des experts externes dans le projet INSIEME de 2008 à 2013. Un grand nombre de documents portant sur l'engagement de collaborateurs externes ont été consultés et analysés à la demande des CdF et des CdG. Afin de faciliter la vue d'ensemble, le Conseil fédéral a dressé un tableau présentant, pour chaque année civile, une liste des informations pertinentes, lorsqu'elles étaient disponibles. Il présentait les données suivantes: numéro d'identification, désignation du contrat, nom du collaborateur, mission, objet

<sup>353</sup> Concept d'enquête des CdF et des CdG du 3.5.2013, p. 17

<sup>354</sup> Concept d'enquête des CdF et des CdG du 3.5.2013, p. 17

<sup>355</sup> 2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013, pp. 11 s.

du contrat, entreprise, période couverte par le contrat, plafonds des dépenses, demande de ressources, renvoi au dossier et signataires des contrats. Les documents correspondants ont été joints au rapport.

### **3.6.2.2 Rôles acquis à l'extérieur de 2008 à 2013**

Les capacités dont l'AFC disposait pour mettre en œuvre les projets informatiques étaient limitées et servaient essentiellement à assurer la maintenance et l'assistance de l'infrastructure informatique existante<sup>356</sup>.

INSIEME exigeait de vastes capacités, non seulement afin d'assurer la conception méthodologique et opérationnelle de son organisation, mais aussi pour évaluer les besoins, concevoir l'architecture informatique, développer des logiciels et les tester, de même que pour administrer un projet de cette taille. Pour cette raison, l'AFC a confié à des experts externes différents rôles liés à la réalisation du projet.

Les quelque 200 rôles énumérés dans le rapport sont condensés dans le tableau «Aperçu des rôles des experts dans le projet INSIEME de 2008 à 2013», qui précise pour quelles années il a été fait appel aux experts en question (cf. tableau 2).

<sup>356</sup> 2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013, p. 12

Tableau 2

## Aperçu des rôles des experts dans le projet INSIEME de 2008 à 2013

2008	2009	2010	2011	2012	2013
		Avocat appels d'offres OMC			
		Art Director Communication	Art Director Communication	Art Director Communication	
			Auditeur	Auditeur	
	Directeur de travaux	Directeur de travaux			Directeur de travaux
Conseiller	Conseiller	Conseiller	Conseiller	Conseiller	Conseiller
	Analyste d'affaires	Analyste d'affaires	Analyste d'affaires	Analyste d'affaires	Analyste d'affaires
			Defect-Manager		
	Mathématicien diplômé	Mathématicien diplômé			Mathématicien diplômé
			Resp. de l'ensemble du projet	Resp. de l'ensemble du projet	
	Expert GEVER	Expert GEVER	Expert GEVER		Expert GEVER
Coordinateur de programme					
	Architecte informatique	Architecte informatique	Architecte informatique	Architecte informatique	Architecte informatique
Informaticien	Informaticien	Informaticien	Informaticien	Informaticien	Informaticien
		Resp. du bureau d'architectes	Resp. du bureau d'architectes		
		Resp. + adj. du bureau de constr.	Resp. du bureau de construction		
			Responsable du développement		
			Directeur et concepteur		
	Responsable du PMO	Responsable du PMO	Responsable du PMO		Responsable du PMO
	Resp. de l'architecture technique	Resp. de l'architecture technique	Resp. de l'architecture technique		Resp. de l'architecture technique
	Responsable de test	Responsable de test	Responsable de test	Responsable de test	Responsable de test
	Master of Science	Master of Science			Master of Science
	Expert du PMO	Expert du PMO	Expert du PMO		Expert du PMO
Chef / gestionnaire de projet	Chef / gestionnaire de projet	Chef / gestionnaire de projet	Chef / gestionnaire de projet	Chef / gestionnaire de projet	Chef de projet
		Collaborateur de projet	Collaborateur de projet		
	Assistant du bureau de projets	Assistant du bureau de projets	Assistant du bureau de projets	Assistant de projet	Assistant de projet
	Planif. / contrôleur de projet	Planif. / contrôleur de projet	Planif. / contrôleur de projet	Contrôleur de projet	Contrôleur de projet
		Responsable de processus	Responsable de processus		
		Resp. ass. qual. & gest. risques			
		Release-Manager		Release-Manager	
	Requirement Engineer	Requirement Engineer	Requirement Engineer	Requirement Engineer	Requirement Engineer
		Gestionnaire Rollout	Gestionnaire Rollout		
				Expert SAP	
	Ingénieur en software	Ingénieur en software	Ingénieur en software	Ingénieur en software	Ingénieur en software
	Expert en convivialité	Expert en convivialité			Expert en convivialité
Informaticien de gestion	Informaticien de gestion	Informaticien de gestion			Informaticien de gestion
		Expert appels d'offres OMC	Expert appels d'offres OMC		

Source: informations contenues dans le rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013

### **3.6.2.3 Adjudication des mandats**

La LBO était chargée de fournir les ressources. En général, la direction de l'ensemble du projet faisait part de ses exigences en matière de ressources<sup>357</sup>.

### **3.6.2.4 Enseignements en ce qui concerne l'acquisition de ressources**

Selon le rapport du Conseil fédéral, celui-ci et les organes compétents ont tiré les enseignements ci-après, qui ont débouché sur plusieurs mesures<sup>358</sup>.

- Le système de gestion des contrats, qui sera généralisé d'ici la fin de l'année 2015, est un instrument qui permet la surveillance centralisée de toutes les acquisitions.
- La nouvelle unité Coordination des achats de l'AFC permet que toutes les acquisitions d'une valeur supérieure à 5000 francs soient effectuées en coordination avec les demandeurs et l'OFCL.
- Le secteur informatique de l'AFC était composé de quatre équipes indépendantes (INSIEME; Analyse, Projets, Gestion des Risques TVA; Projets DAT et LBO). Ces équipes ont été réunies en 2013 dans la nouvelle unité Informatique et placées sous une direction unique (CIO). L'informatique est intégrée au programme FISCAL-IT (qui a succédé à INSIEME) et les supérieurs hiérarchiques du secteur gèrent les ressources externes nécessaires de la même façon que les ressources internes. Les besoins en ressources sont communiqués à la hiérarchie de l'unité Informatique, laquelle décide du recours à des ressources internes ou externes.
- Dans le cadre du programme FISCAL-IT, les tâches d'acquisition des prestations informatiques entre l'AFC et l'OFIT ont été consignées dans une convention-cadre. L'OFIT est responsable de l'acquisition de technologies (par ex. prestations informatiques, logiciels, matériel) alors que l'AFC engage le personnel spécialisé (par ex. chefs de projet, analystes opérationnels, testeurs, architectes).

### **3.6.3 Raisons du recours à des experts externes de 2001 à 2012: appréciation du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral a jugé problématique la coordination et la collaboration entre l'AFC et l'OFIT en ce qui concerne le recours à des collaborateurs externes. La répartition des responsabilités entre les deux offices était réglée de manière insuffisante. Par ailleurs, des questions d'animosité personnelle et des divergences d'opinion quant aux solutions à retenir ont entravé la collaboration. En outre, la collaboration et la coordination entre l'AFC et l'OFCL n'étaient pas conformes au droit des marchés publics. Alors qu'aucune délégation d'une compétence d'acqui-

<sup>357</sup> 2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013, p. 16

<sup>358</sup> 2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013, pp. 28 et 29

sition n'existait, l'AFC achetait elle-même les ressources nécessaires, sans en référer systématiquement à l'OFCL<sup>359</sup>.

Le Conseil fédéral indique que, à l'avenir également, la question de savoir dans quelle mesure il sera possible de recourir à des ressources externes devra être résolue séparément pour chaque projet. Il ajoute que, actuellement, le nouveau contrôle des achats lui permet, ainsi qu'aux départements, de disposer des instruments nécessaires pour déceler à temps les évolutions indésirables et, partant, pour piloter le domaine des marchés publics correctement, c'est-à-dire conformément aux dispositions de la LMP et de l'OMP<sup>360</sup>.

Le contrôle des acquisitions (gestion des contrats) qui est actuellement instauré à l'échelle de la Confédération doit largement contribuer à ce que les dispositions relatives au droit des marchés publics soient mieux mises en œuvre non seulement au sein de l'AFC, mais également dans toute l'administration fédérale.

### **3.6.4 Raisons du recours à des experts externes de 2001 à 2012: évaluation de l'appréciation du Conseil fédéral par les CdF et les CdG**

Le Conseil fédéral n'a pas pu répondre aux questions posées par les CdF et les CdG (cf. chap. 3.6.1) concernant la période allant de 2001 à 2007; en revanche, il a répondu à une grande partie des questions relatives à la période allant de 2008 à 2013. Pour cette période, il n'a pas pu présenter et évaluer la façon dont l'influence des experts externes avait évolué.

Les enseignements tirés par le Conseil fédéral sont pertinents et les mesures qu'il a prises<sup>361</sup> vont dans la bonne direction. Le droit des marchés publics ne peut être amélioré puis mis en œuvre moyennant des coûts raisonnables qu'à l'aide d'instruments efficaces utilisés de façon systématique et contraignante.

Les CdF et les CdG ne remettent pas en question l'avis du Conseil fédéral selon lequel l'engagement de ressources externes devra être décidé en fonction des projets. Toutefois, elles recommandent instamment que les projets spécifiques et les projets de développement de l'organisation – c'est-à-dire les projets qui touchent au cœur d'un office spécialisé – soient menés par des collaborateurs internes. Comme l'ont montré les expériences tirées du projet INSIEME, la dépendance à des experts externes peut en effet prendre une ampleur excessive sur une très longue durée.

Les mesures prises par l'AFC étaient urgentes. La réorganisation de l'office ainsi que la centralisation des activités informatiques au sein d'une même unité ont permis de régler clairement les tâches, les responsabilités et les compétences, notamment en ce qui concerne les acquisitions de ressources informatiques.

<sup>359</sup> 3<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 15.1.2014, p. 3

<sup>360</sup> 3<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 15.1.2014, p. 3

<sup>361</sup> 2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013, p. 28

### **3.6.5 Rôle et responsabilités (influence) des experts externes de 2001 à 2012. Enquête des CdF et des CdG fondée sur les contrats conclus avec les experts**

Le Conseil fédéral a fourni de nombreux documents concernant les contrats de services passés dans le cadre d'INSIEME. Les CdF et les CdG ont tout d'abord dû créer un répertoire totalisant quinze classeurs fédéraux pour obtenir une vue d'ensemble des nombreux contrats (plus de 300) passés de 2008 à 2012.

Les CdF et les CdG souhaitaient enquêter sur les exigences relatives au rôle et aux responsabilités des experts externes. Il s'agissait notamment de clarifier leur influence sur le projet INSIEME et sur les exigences relatives au système. L'objectif des commissions de haute surveillance était de savoir si les contrats passés avec les experts correspondaient aux besoins effectifs de l'AFC.

#### **3.6.5.1 Influence des experts externes sur les projets INSIEME**

Le Conseil fédéral n'ayant pu fournir aucun des contrats de services conclus de 2001 à 2007, les CdF et les CdG n'ont pas pu se fonder sur des contrats pour évaluer l'influence des experts et des entreprises externes pendant cette période. L'analyse des conceptions du système et du projet (cf. chap. 3.4.4.1, tableau 1) montre toutefois qu'environ trois quarts des projets INSIEME ont été menés par des experts externes. La plupart d'entre eux ont en outre établi eux-mêmes les propositions et les mandats de projet. On peut en conclure que l'influence dont disposaient les experts externes impliqués dans les projets était excessive.

De 2008 à 2012, la direction des projets INSIEME a officiellement été reprise par des cadres de l'AFC (REP et nouveau REP). Le premier, qui est aussi celui qui est resté en poste le plus longtemps (3 ans et demi) n'était responsable que par son titre et n'a pratiquement pas pu assumer ses tâches, ses responsabilités et ses compétences. Ne disposant pas des compétences techniques, organisationnelles et méthodologiques nécessaires, il dépendait en permanence du coaching, des conseils et du soutien d'experts externes. Cela a généré des coûts supplémentaires de plus de 1,5 million de francs en raison des contrats de services qu'il a fallu conclure.

#### **3.6.5.2 Influence des experts sur les exigences relatives au système**

Il ressort de la proposition de projet «Gesamtvorhaben INSIEME»<sup>362</sup> que les postes clés de conduite et de gestion<sup>363</sup> étaient occupés par des experts externes. Par conséquent, l'influence des experts sur les exigences relatives au système peut être qualifiée d'excessive, d'autant plus que le suppléant du REP était également un expert externe (directeur des travaux).

<sup>362</sup> Proposition de projet «Gesamtvorhaben INSIEME» du 17.12.2009, p. 27

<sup>363</sup> Développement des applications, architecture, construction, conception, bureau de gestion de projet, développement des systèmes et test

### 3.6.5.3

### **Analyse des contrats de services conclus dans le cadre d'INSIEME**

Les CdF et les CdG ont analysé dans le détail les nombreux contrats de services – plus de 300 – passés de 2008 à 2012, dont le volume représentait 55,9 millions de francs. Elles sont parvenues aux conclusions présentées ci-après.

- Les critères relatifs au recours à des experts externes n'ont pas été suffisamment observés. Seul un tiers des contrats faisaient mention du profil des experts.
- La rémunération moyenne, qui était de plus de 220 francs de l'heure pour tous les rôles d'expert, était, de l'avis des commissions de haute surveillance, trop élevée. Les taux horaires maximaux de l'OFIT et de l'entreprise générale (lorsqu'elle a proposé ses offres selon les règles de l'OMC en 2005) étaient bien plus bas (180 et 195 fr.).
- Le taux horaire moyen de 320 francs accordé au fournisseur dont le volume était le plus important (12 millions de fr.) de 2009 à 2012 était excessif. Les compétences insuffisantes du REP et de la LBO en matière d'acquisitions ont permis aux fournisseurs d'obtenir facilement une rémunération horaire élevée. Pour la Confédération, cela a généré des coûts supplémentaires qui se chiffraient en millions de francs.
- Les CdF et les CdG n'ont pas pu vérifier si les contrats étaient conformes aux exigences réelles de l'AFC. Plus de 95 % des contrats passés avec des experts étaient des contrats de location de services qui ne mentionnaient ni le projet INSIEME concerné, ni les résultats concrets à fournir.

#### *Recommandation 3: direction de projet*

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.

## 3.7

### **Marchés publics**

### 3.7.1

### **Questions examinées selon le concept d'enquête**

Le 24 avril 2013, les CdF et les CdG ont décidé de ne pas se pencher plus avant, dans le cadre de l'examen de leur concept d'enquête, sur les questions relatives aux acquisitions faites auprès d'entreprises externes (objet, calendrier, acquéreur, fournisseur et procédure d'acquisition). En effet, cette question avait déjà été en partie traitée par le DFF dans son enquête administrative conclue en juin 2012<sup>364</sup>. De plus, dans le cadre de son instruction pénale, le MPC a procédé à une analyse détaillée des

<sup>364</sup> Cf. chap. 3.7.3.1

acquisitions relatives à INSIEME<sup>365</sup>. En revanche, les commissions ont convenu de faire la lumière sur le rôle de l'OFCL<sup>366</sup> ainsi que sur la manière dont le département a coordonné les travaux menés par les offices concernés<sup>367</sup>.

Par ailleurs, le GTI a chargé le Conseil fédéral de lui rendre un rapport sur ses travaux en cours concernant les clauses d'exception prévues par le droit des marchés publics, sur une éventuelle application plus souple des règles de l'OMC et sur les mesures qu'il a prises pour promouvoir les compétences en matière de marchés publics. Le Conseil fédéral devait montrer quels résultats avaient d'ores et déjà été obtenus et dans quelle mesure ils correspondaient aux attentes. En outre, le GTI souhaitait savoir quelle serait la suite de la procédure eu égard à ces résultats.

Le rapport rendu par le Conseil fédéral en novembre 2013 comportait principalement un descriptif des instruments à disposition dans le domaine des marchés publics<sup>368</sup>, mais il ne livrait aucun résultat concret; il ne disait notamment rien des mesures prises en vue d'assouplir le droit des marchés publics et de leurs effets. Le Conseil fédéral a indiqué au GTI qu'il était encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives au sujet des mesures en question; il dressait cependant un bilan positif des premières expériences réalisées<sup>369</sup>.

### 3.7.2 Bases légales

L'accord sur les marchés publics<sup>370</sup>, entré en vigueur pour notre pays au début de l'année 1996, détermine les limites légales au sein desquelles la Suisse peut réguler les marchés publics. À l'échelon national, les principales dispositions pertinentes figurent dans la LMP<sup>371</sup>, dans l'OMP<sup>372</sup> et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, dans l'Org-OMP<sup>373</sup>, qui a été révisée début 2013. S'ajoute aux dispositions applicables à l'administration fédérale dans son ensemble la directive concernant les marchés publics<sup>374</sup> que le DFF a édictée en mars 2013, à laquelle sont soumis toutes les unités administratives et tous les collaborateurs du département en question.

<sup>365</sup> Cf. chap. 3.7.3.2

<sup>366</sup> Cf. chap. 3.7.4

<sup>367</sup> Cf. chap. 4.4.3.5

<sup>368</sup> 2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013, pp 18-21

<sup>369</sup> 3<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 15.1.2014, p. 4

<sup>370</sup> Accord du 1.1.1996 sur les marchés publics (RS **0.632.231.422**)

<sup>371</sup> Loi fédérale du 16.12.1994 sur les marchés publics (RS **172.056.1**)

<sup>372</sup> Ordonnance du 11.12.1995 sur les marchés publics (RS **172.056.11**)

<sup>373</sup> Ordonnance du 22.11.2006 sur l'organisation des marchés publics de la Confédération du

22.11.2006 (RO **2006** 5613), remplacée par l'Org-OMP du 24.10.2012 (RS **172.056.15**)

<sup>374</sup> Directive du 1.4.2013 concernant les marchés publics du DFF (remaniée le 2.12.2013)

### 3.7.3

## **Violations des dispositions du droit relatif aux marchés publics dans le cadre du projet INSIEME**

### 3.7.3.1

#### **Enquête administrative menée par le DFF en juin 2012**

À la suite de la recommandation émise par le CDF<sup>375</sup>, la cheffe du DFF (depuis 2010) a demandé, en janvier 2012, l'ouverture d'une enquête administrative sur les questions relevant du droit des marchés publics en relation avec l'adjudication de mandats de prestations pour INSIEME. L'enquête, confiée au secrétaire général du DFF ainsi qu'au chef du Service juridique du DFF, visait à vérifier si l'AFC s'était dotée de processus d'acquisition qui garantissaient le respect des dispositions légales et si l'adjudication du mandat avait été effectuée conformément aux dispositions en question; elle avait aussi pour but de découvrir qui était responsable d'éventuelles violations des règles d'adjudication<sup>376</sup>. Des conclusions générales ont été tirées sur la base des résultats de l'analyse de différents contrats<sup>377</sup>.

Le SG-DFF a constaté que des acquisitions avaient été faites illégalement (autrement dit en violation du droit suisse des marchés publics et des règles de l'OMC), et ce, de manière systématique et délibérée. Parmi les irrégularités constatées, on peut mentionner: la division intentionnelle de mandats en lots d'une valeur inférieure au seuil légal; l'adjudication de gré à gré de mandats dont la valeur dépassait le seuil légal bien qu'aucun critère d'exception ne soit rempli; le respect partiel des procédures et des dispositions relatives à la répartition des compétences. En outre, certains contrats conclus avec des fournisseurs présentaient une structure anormale, à la suite de quoi une plainte pénale a été déposée auprès du MPC<sup>378</sup>. Les responsables chargés de l'enquête ont considéré que les violations commises étaient graves pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elles ont été perpétrées en dépit des instructions répétées et sans équivoque de la direction du département. De plus, les volumes des mandats concernés étaient particulièrement importants. Enfin, des efforts considérables avaient été déployés pour dissimuler les pratiques visant à contourner les règles en vigueur, créant ainsi un environnement favorisant une gestion déplorable des ressources financières de la Confédération ou, du moins, un climat propice à la corruption<sup>379</sup>.

Le rapport d'enquête mentionnait plusieurs facteurs expliquant pourquoi les prescriptions en matière de marchés publics avaient été violées<sup>380</sup>. Il a ainsi relevé que le directeur de l'AFC, le responsable de la LBO et le REP (2007–2011) étaient peu sensibilisés au respect du droit des marchés publics. Il a aussi critiqué le fait que le directeur de l'AFC n'était pas suffisamment conscient de l'importance que revêtait la clarté des processus, des responsabilités et des mécanismes de contrôle. Autre point mentionné dans le rapport, les dispositions régissant les marchés publics étaient vues comme un obstacle pour INSIEME et non pas comme des consignes indiscutables dont il fallait tenir compte dans la planification. Enfin, le fait que l'AFC ne disposait pas du savoir-faire nécessaire en matière de marchés publics et qu'elle n'avait pas eu recours à des prestataires externes pour combler cette lacune a

<sup>375</sup> Rapport du CDF de janvier 2012, p. 18

<sup>376</sup> Enquête administrative du DFF du 13.6.2012, p. 4

<sup>377</sup> Procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 24 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>378</sup> Enquête administrative du DFF du 13.6.2012, pp. 22 et 23

<sup>379</sup> Enquête administrative du DFF du 13.6.2012, p. 24

<sup>380</sup> Enquête administrative du DFF du 13.6.2012, pp. 24 et 25

été déploré, tout comme le fait que les personnes impliquées avaient été dépassées par des processus et des responsabilités mal définis et mal attribués.

Il ressort de l'enquête administrative que c'est le directeur de l'AFC qui était à l'origine de la décision de transgresser les dispositions relatives aux marchés publics et que c'est à lui d'en prendre la responsabilité; le responsable de la LBO et le REP ne peuvent être que partiellement incriminés<sup>381</sup>. La création d'un environnement de contrôle adéquat relevait aussi de la compétence première du directeur de l'AFC. En revanche, les rapports de pouvoir réels laissent apparaître que les autres membres de la direction de l'AFC, le CEPr et le REP ne peuvent être tenus responsables des dysfonctionnements, ou alors dans une moindre mesure.

À la suite de l'enquête administrative, le directeur de l'AFC a été suspendu de ses fonctions et une procédure pénale<sup>382</sup> a été ouverte par le MPC contre le responsable de la LBO et contre inconnu.

### **3.7.3.2 Instruction pénale menée par le Ministère public de la Confédération**

En mai 2012, le MPC a ouvert une procédure pénale contre le responsable de la LBO et contre inconnu, procédure qui n'était pas encore close au moment de la publication du présent rapport. Pour cette raison, la présomption d'innocence s'applique.

### **3.7.3.3 Rapport du Conseil fédéral de février 2013**

Dans son rapport de février 2013 sur INSIEME, le Conseil fédéral a évoqué plusieurs fois la question des marchés publics. Il se réfère directement aux rapports du vice-directeur de l'AFC (depuis 2008) et du REP (2011–2012), qui ont constitué sa principale base de travail.

Le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008) a déclaré que la question de l'appel d'offres OMC avait été débattue dans le cadre de la phase de relance du projet INSIEME et que l'OFCL avait été invité à participer à la définition de la procédure<sup>383</sup>. Il a ajouté que, lors de l'adjudication de mandats ou de l'engagement de personnel, des propositions visant à rendre la procédure conforme aux règles de l'OMC avaient régulièrement été faites, mais qu'elles n'avaient jamais été mises en œuvre, car cela aurait nécessité que toutes les personnes compétentes en matière de gestion soient affectées à cette tâche<sup>384</sup>. Il a aussi précisé que la direction avait décidé, début 2009, que les conventions de prestations qui impliquent l'engagement

<sup>381</sup> Dans son rapport d'enquête, le DFF a fait référence à ce sujet à la procédure pénale qui visera à déterminer si le responsable de la LBO a profité des lacunes en matière de contrôle pour favoriser des entreprises qui lui sont proches.

<sup>382</sup> Plainte déposée par le DFF le 11.5.2012 contre le responsable de la LBO et contre inconnu pour violation des art. 314, 322<sup>ter</sup> et 322<sup>quater</sup> du Code pénal suisse du 21.12.1937 (CP; RS 311.0) ainsi que de l'art. 39, al. 1 et 2, de la loi fédérale du 6.10.1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE; RS 823.11); le CDF a, pour sa part, déposé plainte contre inconnu auprès du MPC le 25.1.2012 déjà, cf. chap. 6.4.5

<sup>383</sup> Rapport de l'AFC (vice-directeur de l'AFC depuis 2008) du 25.1.2013, 2<sup>e</sup> partie, p. 8

<sup>384</sup> Rapport de l'AFC (vice-directeur de l'AFC depuis 2008) du 25.1.2013, 2<sup>e</sup> partie, p. 12

d'experts ou de personnel ne devaient pas faire l'objet d'un appel d'offres OMC. Autre obstacle à la mise en conformité des procédures aux règles de l'OMC: il n'existait ni planification uniforme, ni estimation exacte des volumes des objets à livrer et de la planification générale<sup>385</sup>.

Après la révocation du REP en février 2011, les travaux visant à mettre en place une procédure conforme aux règles de l'OMC ont été entamés et certaines mesures ont même été réalisées; toutefois, les travaux en question n'ont pas été menés à leur terme pour diverses raisons. Tout d'abord, il a été difficile de déterminer clairement les effectifs externes nécessaires à la mise en œuvre des mesures lancées à la suite du rapport de l'entreprise de conseil SQS<sup>386</sup>. Ensuite, il est apparu, après la révocation du REP, que les appels d'offres OMC qui avaient été lancés devaient être abandonnés car, d'une part, ils se fondaient sur une organisation nettement surdimensionnée et, d'autre part, la base technologique sur laquelle le projet devait se poursuivre ne serait pas définie avant l'été 2011. L'AFC a alors poursuivi ses travaux en appliquant le mode d'adjudication qu'elle avait connu jusque-là, de manière à ce que la poursuite du projet puisse être garantie<sup>387</sup>.

Le REP (2011–2012) a indiqué que, après son entrée en fonction en octobre 2011, le mode d'adjudication de mandats à des entreprises externes avait été entièrement remanié et qu'un nouveau processus d'acquisition avait été établi<sup>388</sup>. D'après lui, dès le mois de juin 2012, toutes les acquisitions auprès d'entreprises externes avaient été effectuées exclusivement par l'intermédiaire du service des achats de l'AFC (nouvellement créé), en collaboration avec l'OFCL. Il a ajouté que tous les nouveaux contrats avaient été contrôlés et signés par l'OFCL et que les anciens contrats qui n'étaient pas conformes aux dispositions de l'OMC et qui avaient été conclus par l'intermédiaire de l'AFC n'avaient pas été prolongés à leur échéance. Le REP a déclaré enfin que les ressources avaient été dès lors acquises par l'intermédiaire de contrats OMC déjà existants, qui avaient été conclus par l'OFIT ou l'AFC<sup>389</sup>, mais qu'avaient perduré certains contrats conclus pour des personnes clés du projet pour lesquels aucune solution n'avait pu être trouvée<sup>390</sup>. Il a ajouté que la procédure d'acquisition avait été mise en conformité avec les règles de l'OMC dans le courant de l'année 2012, mais que les acquisitions n'avaient pas pu être effectuées au rythme voulu par le projet, ce qui avait immanquablement conduit à des retards<sup>391</sup>.

### 3.7.3.4 Appréciation par le Conseil fédéral

Dans son rapport du 27 février 2013, le Conseil fédéral n'a pas analysé les violations de la législation sur les marchés publics commises dans le cadre d'INSIEME. Les leçons tirées par le Conseil fédéral concernant les marchés publics ont été traitées au chap. 3.6.2.4.

<sup>385</sup> Rapport de l'AFC (vice-directeur de l'AFC depuis 2008) du 25.1.2013, 2<sup>e</sup> partie, p. 14

<sup>386</sup> Rapport d'audit de SQS du 17.11.2010 [en allemand]

<sup>387</sup> Rapport de l'AFC (vice-directeur de l'AFC depuis 2008) du 25.1.2013 relatif à INSIEME, 2<sup>e</sup> partie, pp. 17 et 18 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>388</sup> Rapport de l'AFC (REP 2011–2012) du 25.1.2013, 3<sup>e</sup> partie, p. 8

<sup>389</sup> Rapport de l'AFC (REP 2011–2012) du 25.1.2013, 3<sup>e</sup> partie, p. 8

<sup>390</sup> Rapport de l'AFC (REP 2011–2012) du 25.1.2013, 3<sup>e</sup> partie, p. 6

<sup>391</sup> Rapport de l'AFC (REP 2011–2012) du 25.1.2013, 3<sup>e</sup> partie, p. 8

### 3.7.3.5 **Appréciation par les CdF et les CdG**

Les CdF et les CdG n'ont pas été en mesure de procéder à une analyse de l'appréciation du Conseil fédéral sur la base des informations fournies par ce dernier.

### 3.7.4 **Rôle de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL)**

#### 3.7.4.1 **L'OFCL en tant que service d'achat central**

Pendant la durée du projet INSIEME, le rôle de l'OFCL a été défini de la manière présentée ci-après.

L'OFCL achète des biens et des services liés à des biens dans le domaine des moyens informatiques et de télécommunication<sup>392</sup>. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'Org-OMP a précisé la fonction de l'OFCL: celui-ci a été explicitement décrit comme le service d'achat central pour les prestations informatiques<sup>393</sup>.

Les services d'achat centraux<sup>394</sup> répondent de la gestion stratégique et opérationnelle des acquisitions<sup>395</sup>. Ils veillent notamment à ce que les compétences et les processus soient clairs et transparents et appliquent aux acquisitions un SCI adéquat<sup>396</sup>. Depuis août 2010, une disposition prévoit que l'OFCL assume le contrôle de gestion des achats pour l'administration fédérale et fournit les instruments nécessaires à ce contrôle<sup>397</sup>.

L'OFCL peut confier l'acquisition de prestations informatiques qui relèvent de sa compétence à d'autres unités de l'administration<sup>398</sup>. Depuis l'entrée en vigueur, début 2007, de l'Org-OMP du 22 novembre 2006, cette délégation de compétence n'est autorisée qu'à condition que le montant des achats soit inférieur à la valeur seuil déterminante pour les appels d'offres publics<sup>399</sup>. La délégation est possible si le service à qui la compétence d'acquisition est confiée (bénéficiaire de la délégation)

<sup>392</sup> Art. 18, al. 2, de l'ordonnance du 14.12.1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC) (RO 1999 1167)

<sup>393</sup> Art. 8, al. 1, Org-OMP du 22.11.2006 (RO 2006 5613), puis art. 9 (notamment l'annexe) et 14, al. 2 et 3, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

<sup>394</sup> Service d'achat central: «une unité qui centralise l'achat des biens et des services dont l'administration fédérale a besoin pour accomplir ses tâches» (art. 2, let. a, Org-OMP du 22.11.2006 [RO 2006 5613], puis art. 3, let. a, Org-OMP du 24.10.2012 [RS 172.056.15])

<sup>395</sup> Art. 6 Org-OMP du 22.11.2006 (RO 2006 5613), puis art. 11, al. 1, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15); les services d'achat centraux sont les suivants: le Groupement armasuisse, l'OFCL, la Centrale des voyages de la Confédération (CVC) et, depuis 2013, l'OFROU (art. 3, al. 2, Org-OMP du 22.11.2006 [RO 2006 5613], puis art. 9 Org-OMP du 24.10.2012 [RS 172.056.15])

<sup>396</sup> Art. 6, al. 2, let. d, Org-OMP du 22.11.2006 (RO 2006 5613), puis art. 11, al. 2, let. d, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15) [le mot «approprié» a été remplacé par le mot «adéquat»]

<sup>397</sup> L'art. 31, al. 4, OILC (RS 172.010.21) est en vigueur depuis le 1.8.2010 (RO 2010 3175)

<sup>398</sup> Art. 13 à 15 Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15); art. 7 et 8 Org-OMP du 22.11.2006 (RO 2006 5613); art. 20, al. 3, OILC du 14.12.1998 (RO 1999 1167)

<sup>399</sup> Art. 8, al. 4, Org-OMP du 22.11.2006 (RO 2006 5613), puis art. 14, al. 3, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

dispose des connaissances nécessaires à l'achat<sup>400</sup> et s'il s'agit d'un achat spécial<sup>401/402</sup>. La délégation doit être révoquée lorsque les conditions requises ne sont plus remplies<sup>403</sup>. L'Org-OMP du 22 novembre 2006 prévoyait que cette délégation de compétence était valable pour une durée limitée<sup>404</sup>.

Depuis l'entrée en vigueur de la révision totale de l'Org-OMP du 24 octobre 2012, le 1<sup>er</sup> janvier 2013, il existe une distinction entre délégation limitée dans le temps<sup>405</sup> et délégation permanente<sup>406/407</sup>. Le service d'achat central peut désormais confier au service demandeur l'acquisition de certains biens ou services visés dans l'annexe<sup>408</sup> non seulement pour une durée limitée, mais également de façon permanente, à condition qu'un achat centralisé ne soit pas opportun<sup>409</sup>. La Conférence des achats de la Confédération (CA) décide de ces délégations permanentes<sup>410</sup>. Si le service d'achat central ou le service demandeur n'acceptent pas la décision de la CA, le SG-DFF tranche<sup>411</sup>.

En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, l'Org-OMP prévoit que le bénéficiaire de la délégation informe le service d'achat central des acquisitions effectuées en vertu de la délégation<sup>412</sup>. Le service d'achat central vérifie le respect des prescriptions légales<sup>413</sup>. La délégation doit être révoquée si son bénéficiaire ne respecte pas le droit des marchés publics<sup>414</sup>.

Par ailleurs, l'Org-OMP du 24 octobre 2012 prévoit que les services d'achat centraux prennent des mesures<sup>415</sup> propres à garantir l'efficacité du «controlling» des achats et coordonnent ces mesures avec les services demandeurs<sup>416</sup>. Sur la base des données recueillies par leurs propres soins et par les services demandeurs, les services d'achat centraux établissent des analyses consolidées qu'ils transmettent à

<sup>400</sup> Art. 7, al. 1, let. b, Org-OMP du 22.11.2006 (RO 2006 5613), puis art. 13, al. 2, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

<sup>401</sup> Un achat spécial est un bien ou un service pour lequel il n'existe pas de besoin potentiel équivalent dans d'autres unités administratives (art. 14, al. 1, Org-OMP du 24.10.2012 [RS 172.056.15])

<sup>402</sup> Art. 7, al. 1, let. a, Org-OMP du 22.11.2006 (RO 2006 5613), puis art. 14, al. 1, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

<sup>403</sup> Art. 7, al. 4, Org-OMP du 22.11.2006 (RO 2006 5613). Début 2013, cette disposition a été complétée comme suit: «[...] ou si le droit des marchés publics n'est pas respecté» (art. 13, al. 6, Org-OMP du 24.10.2012 [RS 172.056.15])

<sup>404</sup> Art. 7, al. 2, Org-OMP du 22.11.2006 (RO 2006 5613), puis art. 14, al. 3, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

<sup>405</sup> Art. 14 Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

<sup>406</sup> Art. 15 Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

<sup>407</sup> Art. 14, al. 3, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

<sup>408</sup> Notamment les services informatiques et la location de services dans le domaine des TIC

<sup>409</sup> Art. 14, al. 1, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

<sup>410</sup> Art. 15, al. 1, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

<sup>411</sup> Art. 15, al. 3, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

<sup>412</sup> Art. 13, al. 4, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

<sup>413</sup> Art. 13, al. 5, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

<sup>414</sup> Art. 13, al. 6, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

<sup>415</sup> Ces mesures comprennent notamment l'exploitation du système normalisé de gestion des contrats, la tenue de la statistique des paiements effectués pour les acquisitions et la réalisation du «monitoring» de la durabilité des achats de la Confédération (art. 12, al. 1, let. a à c, Org-OMP).

<sup>416</sup> Art. 12, al. 1 et 2, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

l'OFCL<sup>417</sup>. Ce dernier, pour sa part, est responsable de l'établissement, de l'analyse et de la coordination des résultats du contrôle de gestion des achats<sup>418</sup>.

Les départements et la Chancellerie fédérale (ChF) surveillent l'exécution du droit des marchés publics dans leur domaine de compétence; ils collaborent à cette fin avec les services d'achat centraux et les services de coordination<sup>419</sup>.

L'OFCL n'a pas délégué à l'AFC la compétence d'acquérir des services TIC<sup>420</sup>. L'AFC a bien fait une demande en ce sens à la fin du premier semestre 2012<sup>421</sup>, mais celle-ci n'a vraisemblablement pas été approuvée. En effet, le Conseil fédéral a indiqué, dans son rapport de novembre 2013, que l'AFC ne disposant d'aucune délégation pour l'achat de prestations informatiques, toutes les acquisitions d'une valeur supérieure à 5000 francs étaient examinées et validées par l'OFCL<sup>422</sup>.

Le directeur de l'OFCL (depuis 1999) a déclaré que, contrairement à l'OFIT, l'AFC avait lancé ses propres appels d'offres sans faire appel aux services de son office<sup>423</sup>. Il a ajouté par ailleurs que le service demandeur, qui devait avoir les compétences techniques nécessaires et avait pour fonction d'établir le cahier des charges, était ensuite conseillé par l'OFCL en matière d'appel d'offres et de conclusion du contrat<sup>424</sup>. Le directeur de l'OFCL a indiqué que son office avait la responsabilité de vérifier la régularité et la légalité des appels d'offres mais qu'il n'avait pas pour mission d'assurer un suivi des différents projets<sup>425</sup>.

En outre, le directeur de l'OFCL (depuis 1999) a affirmé que son office n'avait eu aucun contact avec le CDF au sujet d'INSIEME et n'avait pas non plus eu connaissance des rapports du CDF à ce sujet<sup>426</sup>. Jusqu'en 2012, l'OFCL n'avait manifestement pas connaissance des violations du droit des marchés publics commises dans le cadre d'INSIEME<sup>427</sup>. En avril 2012, dans le cadre du contrôle général des marchés publics, l'OFCL a remis au SG-DFE une liste des mandats d'expertise adjugés de gré à gré dépassant la valeur seuil de l'OMC. Le SG-DFE a alors chargé l'OFCL de l'informer en détail des acquisitions effectuées au sein de l'AFC<sup>428</sup>.

La secrétaire générale du DFE (2007–2010) a indiqué que, grâce à la centralisation des services d'achat<sup>429</sup>, le SG-DFE était en mesure de procéder à une évaluation systématique de toutes les acquisitions<sup>430</sup>, ajoutant que l'objectif avait été dès le

417 Art. 12, al. 3, Org-OMP du 24.10.2012 (RS **172.056.15**)

418 Rapport explicatif concernant la révision totale de l'Org-OMP, p. 5

419 Art. 29 Org-OMP du 22.11.2006 (RO **2006** 5613), puis art. 38 Org-OMP du 24.10.2012 (RS **172.056.15**)

420 Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 15 (responsable du CCMP 2010–2013); enquête administrative du DFE du 13.6.2012, p. 12

421 Procès-verbal du CEPr du 3.7.2012, p. 3

422 2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013, p. 28

423 Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 15 (directeur de l'OFCL depuis 1999)

424 Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 19 (directeur de l'OFCL depuis 1999)

425 Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, pp. 16 et 19 (directeur de l'OFCL depuis 1999)

426 Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 17 (directeur de l'OFCL depuis 1999); cf. chap. 6.6.7.2

427 Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, pp. 11 et 12 (directeur de l'OFCL depuis 1999)

428 Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 17 (directeur de l'OFCL depuis 1999)

429 Le Conseil fédéral a adopté l'Org-OMP le 29.11.2006 et l'a mise en œuvre le 1.1.2007. D'où le mandat de constituer deux services centraux d'achat gérés par armasuisse et par l'OFCL. (rapport final de la réforme de l'administration fédérale 2005/2007 du 20.12.2007, p. 15).

430 Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 14, 18 et 25 (secrétaire générale du DFE 2007–2010)

départ de mettre en place un contrôle de gestion stratégique des acquisitions<sup>431</sup>. D'après le secrétaire général du DFF (depuis 2010), la direction du département avait chargé l'OFCL d'élaborer un contrôle de gestion de ce type<sup>432</sup>. La cheffe du DFF (depuis 2010) a mentionné le fait que ce contrôle de gestion, qui relevait de la responsabilité de l'OFCL, était opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>433</sup>. Par ailleurs, le rapport du Conseil fédéral de février 2013 précisait que «l'OFCL met actuellement en place un contrôle des acquisitions qui devrait également améliorer les conditions-cadres. Ce contrôle donnera au Conseil fédéral et aux départements les instruments permettant d'identifier à temps les développements erronés et de piloter les acquisitions»<sup>434</sup>. S'agissant de la haute surveillance financière, la DélFin suit depuis plusieurs années le processus de mise en œuvre du contrôle de gestion des achats; elle a ainsi adressé au Conseil fédéral diverses recommandations visant à améliorer la transparence et l'économicité des acquisitions de la Confédération<sup>435</sup>.

Depuis l'abandon du projet INSIEME, de nombreuses interventions parlementaires ont été déposées dans le but d'améliorer le contrôle du domaine des marchés publics. À la session d'été 2014, le Conseil national et le Conseil des États ont chacun adopté, à une large majorité, une motion<sup>436</sup> de teneur identique déposée par leur CdG respective, qui demandait que l'outil informatisé de gestion des contrats<sup>437</sup> soit introduit d'ici au début de l'année 2015 dans l'ensemble de l'administration fédérale. Se fondant sur une recommandation adressée par la DélFin au Conseil fédéral, une autre motion demandait que soit créée une base légale prévoyant que tous les marchés selon la LMP excédant 50 000 francs soient publiés une fois par an sous une forme permettant une lecture automatisée<sup>438</sup>; fin avril 2014, le Conseil fédéral a proposé d'adopter la motion en question<sup>439</sup>. Les recommandations de la DélFin ainsi que les interventions parlementaires déposées par les CdG visaient, d'une part, à ce que le Conseil fédéral assure rapidement la mise en œuvre du contrôle de gestion des achats et, d'autre part, à ce que la transparence et l'économicité soient renforcées.

<sup>431</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 25 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>432</sup> Procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 27 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>433</sup> Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 8 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>434</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 54

<sup>435</sup> Cf. rapport annuel 2013, chap. 2.3.3: Adjudications de la Confédération (FF 2014 5385, 5421); rapport annuel 2012, chap. 2.3.3: Adjudications de la Confédération (FF 2013 8385, 8415); rapport annuel 2011, chap. 2.3.2: Adjudication de mandats à des experts externes, gestion des contrats (FF 2012 6501, 6527); rapport annuel 2010, chap. 2.3.3: Gestion des contrats (FF 2011 3605, 3631)

<sup>436</sup> Mo. CdG-N 14.3018 et Mo. CdG-E 14.3289 «Introduction urgente de mesures aptes à garantir la surveillance de l'adjudication de mandats par la Confédération» respectivement du 28.2.2014 et du 25.3.2014

<sup>437</sup> La gestion des contrats de la Confédération est l'un des 3 éléments du contrôle de gestion des achats en cours d'élaboration. Les 2 autres éléments sont la statistique des paiements effectués pour des acquisitions et le «monitoring» de la durabilité des achats; cf. art. 3, let. d, et art. 4 à 8 Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

<sup>438</sup> Mo. Graf-Litscher 14.3045 «Transparence des marchés publics passés par la Confédération. Publication des informations clés concernant tous les marchés d'un montant de plus de 50 000 francs» du 5.3.2014

<sup>439</sup> Le Conseil national a approuvé la motion le 20.6.2014, en qualité de conseil prioritaire. Le Conseil des États n'a pas encore examiné la motion.

### 3.7.4.2

### L'OFCL en tant qu'organe de conseil

Rattaché à l'OFCL, le Centre de compétence des marchés publics (CCMP) soutient les services d'achat centraux et les services demandeurs dans l'acquisition de biens et de services<sup>440</sup>. À ce titre, il conseille les services d'achat centraux et les services demandeurs pour le traitement des questions juridiques ayant trait aux acquisitions et aux contrats et il les soutient et les conseille dans la planification et la conception, ainsi que durant le déroulement administratif et formel des appels d'offres<sup>441</sup>.

Invité par le GTI à décrire le rôle de son office, le directeur de l'OFCL (depuis 1999) a déclaré que celui-ci était un prestataire de services qui proposait son soutien dans les processus d'acquisition, mais qui était dépourvu de toute fonction de surveillance<sup>442</sup>. Il a ajouté que si les services demandeurs ont recours aux prestations de conseil de l'OFCL, celui-ci répond présent si bien que la collaboration fonctionne, mais si les services demandeurs ne souhaitent pas faire appel à l'OFCL, la collaboration ne peut pas fonctionner<sup>443</sup>. En principe, ce sont bien les services demandeurs qui doivent faire la démarche de demander conseil à l'OFCL, ce dernier n'ayant pas connaissance des prestations dont les services font l'acquisition<sup>444</sup>. S'agissant d'INSIEME, le directeur de l'OFCL a ajouté que son office était impliqué dans la mesure où les responsables du projet avaient recours à ses prestations<sup>445</sup>. Il a souligné enfin que le climat de collaboration avait été excellent lorsque l'AFC avait été gérée par le directeur *ad interim* à la suite de la démission du directeur de l'AFC (2000–2012) à la fin du mois de juillet 2012<sup>446</sup>.

Selon la cheffe du DFF (depuis 2010), l'OFCL est toujours prêt à apporter le soutien qui lui est demandé et à mettre ses compétences à disposition pour autant qu'on fasse appel à lui suffisamment tôt (ce qui n'a précisément pas été le cas lors du projet INSIEME)<sup>447</sup>. Le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a estimé lui aussi que l'OFCL était un prestataire de services et que, à ce titre, il n'avait pas à prendre l'initiative de s'occuper des processus d'acquisition lancés par les offices<sup>448</sup>. Il a ajouté que les offices avaient désormais l'obligation de faire appel à l'OFCL – ce qui n'était pas le cas par le passé – lorsqu'ils n'avaient pas les connaissances nécessaires dans le domaine des appels d'offres OMC<sup>449</sup>.

### 3.7.4.3

### Appréciation par le Conseil fédéral

Dans son rapport du 15 janvier 2014<sup>450</sup>, le Conseil fédéral a constaté que la collaboration entre l'AFC et l'OFCL ainsi que la coordination de leurs travaux ne satisfai-

<sup>440</sup> Art. 27, al. 1, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15) et art. 19, al. 1, Org-OMP du 22.11.2006 (RO 2006 5613)

<sup>441</sup> Art. 27, al. 2, let. a et b, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15) et art. 19, al. 1, let. a et b, Org-OMP du 22.11.2006 (RO 2006 5613)

<sup>442</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 12 (directeur de l'OFCL depuis 1999)

<sup>443</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 15 (directeur de l'OFCL depuis 1999)

<sup>444</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 22 (directeur de l'OFCL depuis 1999)

<sup>445</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 11 (directeur de l'OFCL depuis 1999)

<sup>446</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 22 (directeur de l'OFCL depuis 1999)

<sup>447</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 15 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>448</sup> Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 24 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>449</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 59 (secrétaire général du DFF depuis 2010); cf. chap. 4.4.3.5

<sup>450</sup> 3<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 15.1.2014, p. 3

saient pas aux dispositions du droit des marchés publics. Selon lui, l'AFC s'est procuré de son propre chef les ressources dont elle avait besoin, sans faire systématiquement appel à l'OFCL, alors qu'aucune compétence ne lui avait été déléguée en matière d'acquisition. Les problèmes liés au droit des marchés publics survenus dans le cadre du projet auraient probablement pu être évités si les compétences définies avaient été respectées.

#### 3.7.4.4 Appréciation par les CdF et les CdG

En ce qui concerne le rôle joué par l'OFCL en tant que service d'achat central pour les prestations informatiques, les CdF et les CdG parviennent à l'appréciation présentée ci-après.

L'OFCL n'a pas pu assumer ce rôle pour ce qui est de l'AFC. Cette dernière a acquis des prestations informatiques de son propre chef, sans que la compétence d'acquisition lui ait été confiée, et n'en a pas informé l'OFCL. Cette façon de procéder est contraire aux dispositions légales.

Jusqu'en 2012, l'OFCL n'avait pas connaissance des acquisitions effectuées par l'AFC. Etant donné que l'OFCL n'en avait été informé ni par le département, ni par l'OFIT, ni par le CDF, il est probable qu'aucun échange n'ait eu lieu à ce sujet entre les unités administratives concernées par INSIEME. Par exemple, en 2008, le CDF avait déjà critiqué le fait que l'AFC avait acquis des prestations informatiques de façon contraire au droit; pourtant, il n'en avait pas informé l'OFCL<sup>451</sup>. On ne sait pas non plus si le département aurait dû apprendre lui-même et bien plus tôt, dans le cadre de sa fonction de surveillance, que l'AFC – qui n'avait pourtant reçu aucune délégation de compétence en la matière – avait effectué des acquisitions. A lui seul, le fait que l'AFC avait acquis des prestations informatiques de son propre chef était déjà contraire au droit. Le département aurait donc dû simplement contrôler *si* (et non pas *comment*) l'AFC avait acquis des prestations informatiques.

En outre, il y a lieu de se demander si l'OFIT – qui, selon ses propres déclarations<sup>452</sup>, se considérait non pas comme un fournisseur de prestations au sens de NOVE-IT, mais comme un acquéreur de ressources – aurait effectivement dû avoir le droit d'acquérir des prestations informatiques à l'intention de l'AFC. L'OFIT disposait en effet d'une délégation de compétence d'acquisition<sup>453</sup>. Si aussi bien l'OFCL (en tant que service d'achat central pour les prestations informatiques) que l'OFIT (sans tenir compte du rôle de fournisseur que lui attribuait NOVE-IT) avaient pu acquérir des services à l'intention de l'AFC, il y aurait lieu de remettre en question le modèle de la délégation de compétence d'acquisition de manière générale. Une fois de plus, l'opacité de la répartition des compétences a conduit à ce que des abus n'aient pas été identifiés et à ce que personne n'ait considéré avoir le devoir de réagir.

Pendant la durée du projet INSIEME, l'OFCL a agi de façon conforme au droit. Il n'a pas été informé des violations du droit des marchés publics. De l'avis des commissions de haute surveillance, il y a toutefois lieu de se demander si l'OFCL

<sup>451</sup> Cf. chap. 6.6.7.2 consacré aux communications entre le CDF et l'OFCL

<sup>452</sup> Cf. chap. 3.5.4.2

<sup>453</sup> «Querschnittsprojekt Reorganisation Beschaffungsstellen», rapport du CDF d'octobre 2011, p. 24 [en allemand]

n'aurait pas dû remarquer, dans le cadre du déroulement ultérieur du projet, que l'AFC avait effectué elle-même des acquisitions, d'autant plus qu'il jouait un rôle important lors des négociations avec Unisys et qu'il avait un intérêt tout naturel à suivre le déroulement ultérieur d'INSIEME. Ainsi, les CdF et les CdG estiment que l'OFCL aurait dû jouer le rôle plus actif. Toutefois, le département aurait dû lui aussi prendre contact suffisamment tôt avec l'OFCL dans le cadre de l'exercice de sa fonction de surveillance afin de l'informer des violations du droit des marchés publics.

La conception du rôle de l'OFCL, que partageaient tant le directeur de l'OFCL (depuis 1999) que la cheffe du DFF (depuis 2010) et le secrétaire général du DFF (depuis 2010), était formellement correcte pendant la durée du projet INSIEME. Les CdF et les CdG estiment que l'OFCL, en tant que service d'achat central, doit veiller au respect des dispositions légales dans son domaine de compétences, indépendamment du fait qu'il procède lui-même aux achats ou délègue cette compétence. Lorsqu'ils délèguent une compétence d'acquisition, les services d'achat centraux restent tenus de garantir l'efficacité, la légalité et la durabilité des acquisitions. Pour être en mesure d'exercer cette responsabilité, les services d'achat centraux doivent soit procéder eux-mêmes aux acquisitions, soit être informés par les bénéficiaires de la délégation en bonne et due forme de toutes les acquisitions effectuées. Depuis la révision totale de l'Org-OMP, en vigueur depuis le début de l'année 2013, la définition des rôles a été inscrite dans la loi.

L'exploitation des synergies et des effets d'échelle ainsi que la simplification et l'uniformisation des processus d'acquisition nécessitent que les organes concernés soient très restrictifs lorsqu'il s'agit de déléguer les compétences en question. Une pratique beaucoup plus large reviendrait à torpiller la centralisation des services d'achat centraux issue de la réforme de l'administration fédérale 2005/2007.

De leur côté, les services demandeurs sont tenus de définir clairement leurs exigences. Ils disposent d'une unité – par exemple l'unité Coordination des achats de l'AFC – qui fait le lien entre le domaine technique et le domaine spécialisé en matière d'acquisitions et qui est l'interlocuteur du service d'achat compétent. L'unité en question établit, avec le soutien du CCMP, la documentation nécessaire à l'appel d'offres, procède à une vérification sur le fond et transmet pour exécution les demandes au service d'achat central compétent ou procède elle-même à l'acquisition si elle dispose des compétences requises.

*Recommandation 4:  
contrôle de la conformité au droit par les services d'achat centraux*

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.

En ce qui concerne le rôle de l'OFCL en tant qu'organe de conseil, les CdF et les CdG constatent que l'AFC a fait appel à ses prestations de conseil dans le cadre de l'appel d'offres et des négociations avec Unisys. Par la suite, et ce jusqu'à la veille de l'abandon du projet, l'OFCL ne s'est plus occupé que de manière marginale du

projet INSIEME. Les CdF et les CdG estiment que l’AFC aurait dû davantage faire appel aux prestations de conseil de l’OFCL.

### **3.7.5 Clarifications effectuées par le Conseil fédéral concernant les marchés publics**

#### **3.7.5.1 Assouplissement de la procédure d’appel d’offres**

Le GTI a chargé le Conseil fédéral de lui rendre un rapport sur ses travaux en cours concernant les clauses d’exception prévues par le droit des marchés publics, sur une éventuelle application plus souple des règles de l’OMC et sur les mesures qu’il a prises pour promouvoir les compétences en matière de marchés publics.

Parmi les pistes envisagées pour assouplir la procédure d’appel d’offres, le Conseil fédéral a mentionné, dans son rapport de novembre 2013<sup>454</sup>, le processus itératif de dialogue<sup>455</sup>. Introduit dans l’OMP lors de sa révision en 2010, celui-ci permet aux parties de développer conjointement des solutions ou des procédures; le Conseil fédéral a tiré un bilan positif des premières expériences réalisées.

En outre, le Conseil fédéral a indiqué la possibilité de recourir au système des options afin que le mandat puisse être adapté plus rapidement aux changements de situation; cet outil permet aussi au service demandeur de mettre plus rapidement un terme à une collaboration et d’éviter ainsi les éventuels suppléments; pour cette raison, on a donc commencé à appliquer des modèles dits «agiles».

S’agissant de l’examen des clauses d’exception inscrites dans le droit en vigueur des marchés publics, le Conseil fédéral a rappelé dans son rapport que, dans le cadre de la révision de l’OMP d’août 2010, la réglementation des clauses d’exception applicables à l’adjudication de gré à gré de certains marchés subséquents avait été assouplie<sup>456</sup> – cette possibilité devrait être inscrite dans la loi, dans le cadre de la révision de la LMP – et que la possibilité de raccourcir les délais avait été introduite<sup>457</sup>. Par contre, il n’y avait pas eu d’assouplissement en matière d’adjudication de gré à gré pour cause d’urgence.

L’accord sur les marchés publics de l’OMC, entré en vigueur pour la Suisse au début de l’année 1996, a été révisé début 2013; selon le Conseil fédéral, il offre désormais de nouvelles possibilités d’assouplissement de la procédure d’appel d’offres. Un groupe de travail est actuellement chargé de transposer les nouvelles règles de l’accord dans le droit suisse; une première version de la LMP révisée devrait être mise en consultation d’ici à la fin de l’année 2014.

<sup>454</sup> 2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013, p. 19

<sup>455</sup> Art. 26a OMP (RS 172.056.11)

<sup>456</sup> Art. 36, al. 2, let. d, OMP (RS 172.056.11), disposition en vigueur depuis le 1.8.2010

<sup>457</sup> Art. 19a OMP (RS 172.056.11), disposition en vigueur depuis le 1.8.2010

### **3.7.5.2 Développement des compétences en matière de marchés publics**

Dans son rapport de novembre 2013<sup>458</sup>, le Conseil fédéral a souligné que toute organisation de projet devait disposer dès le début des compétences de gestion, des compétences techniques, des compétences en matière de marchés publics et des compétences commerciales nécessaires; quant aux services demandeurs, ils devraient pouvoir compter sur des collaborateurs qualifiés dans le domaine des marchés publics. Le Conseil fédéral a rappelé à ce sujet que l'OFCL (plus précisément le CCMP) proposait à l'administration fédérale dans son ensemble des formations modulaires gratuites. Il a ajouté qu'une analyse de marché devait être effectuée s'il n'était pas certain, lors de l'établissement du cahier des charges, que la solution visée soit effectivement la meilleure et qu'elle laisse suffisamment de chances à des opportunités novatrices existant sur le marché.

Eu égard à la dimension financière et à l'importance politique et médiatique que revêtent les projets d'acquisition complexes, le Conseil fédéral a considéré que les cadres du plus haut niveau hiérarchique devaient impérativement être intégrés aux processus et y apporter leur soutien.

Enfin, il a estimé que les départements devaient continuer d'établir et de mettre en œuvre des lignes directrices spécifiques en matière de marchés publics et de mettre en place des instruments d'aide au niveau opérationnel. Le SG-DFF a édicté en 2013 une directive concernant les marchés publics du DFF<sup>459</sup>.

### **3.7.5.3 Appréciation par les CdF et les CdG**

Les commissions de haute surveillance prennent acte des mesures visant à assouplir la procédure d'appel d'offres et à développer les compétences en matière de marchés publics. L'appréciation de ces mesures ne faisait pas l'objet de la présente enquête, et n'aurait même pas été possible sur la base des informations récoltées. Les organes de haute surveillance se tiendront informés des développements en la matière et prendront position en temps utile.

## **3.8 Bilan intermédiaire concernant le projet INSIEME**

Eu égard aux constatations et aux appréciations exposées précédemment (chap. 3.2 à 3.7), les CdF et les CdG font le bilan intermédiaire présenté ci-après.

### *Non-respect des normes juridiques et des dispositions en vigueur*

Les normes juridiques et les dispositions contraignantes en vigueur au sein de l'administration fédérale concernant la conduite et le développement des projets informatiques ainsi que l'acquisition de biens et services ont été ignorées presque systématiquement jusqu'à un an avant l'interruption du projet INSIEME, le 19 septembre 2012. En dépit des nombreuses interventions des organes de surveillance, de contrôle et de gestion et malgré l'engagement d'experts externes, les

<sup>458</sup> Rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013, pp. 19 et 20

<sup>459</sup> Directive du 1.4.2013 concernant les marchés publics du DFF (remaniée le 2.12.2013)

responsables du projet n'ont pas réussi, pendant des années, à corriger ces dysfonctionnements. Les commissions de haute surveillance condamnent fermement cette violation systématique des normes juridiques et des dispositions en vigueur.

### *Documentation lacunaire*

Au cours du déroulement du projet, la documentation a été la plupart du temps constituée de façon incomplète et, ainsi que les commissions de haute surveillance ont pu le constater, sa qualité était affligeante. Cela est dû au fait que les responsables du projet n'ont pas appliqué la méthode de gestion de projet HERMES, comme ils auraient dû le faire systématiquement, cette méthode étant obligatoire au sein de l'administration fédérale. A cause de cette grossière erreur, les CdF et les CdG n'ont pratiquement pas pu procéder à un contrôle fondé et documenté et à une appréciation de la plupart des résultats liés au projet et aux sous-projets. De plus, lorsque l'appréciation était possible – du moins partiellement –, les documents n'avaient pas été validés; en d'autres termes, ils n'avaient été ni vérifiés, ni datés, ni signés par les mandants concernés. Selon les commissions de haute surveillance, peu importe de savoir si le peu d'attention systématiquement accordé à la documentation relative au projet et le non-respect de l'obligation d'appliquer la méthode HERMES sont dus à un manque de ressources, à une négligence ou à une absence de compétences dans les méthodes de travail: dans tous les cas, les dispositions générales de la Confédération doivent être respectées sans restriction. Quelles qu'en soient les raisons, leur violation est un grave problème aux yeux des CdF et des CdG. En particulier, une documentation lacunaire est source de coûts supplémentaires, notamment parce qu'il faut prendre le temps, ultérieurement, de rassembler la documentation nécessaire à la maintenance, à l'entretien et à un éventuel développement du système.

### *Mauvaise attribution des postes clés*

La plupart des personnes engagées à des postes clés (mandants et chefs de projet) étaient à peine conscientes du rôle qu'elles étaient censées jouer et/ou n'étaient pas à la hauteur de ce rôle. L'engagement de collaborateurs n'ayant aucune expérience en matière de gestion de grands projets, notamment du coordinateur du programme (2006–2007) et du REP (2007–2011), a conduit INSIEME à s'engager de plus en plus dans une impasse. Cela a largement contribué à ce qu'il soit finalement interrompu, au détriment du contribuable. Pour les commissions de haute surveillance, il est extrêmement difficile de comprendre pourquoi les responsables et le mandant du projet ont mis si longtemps à attribuer les postes clés à des personnes qualifiées.

### *Dépendance vis-à-vis des experts externes*

Les collaborateurs internes jouant un rôle clé étant insuffisamment qualifiés, il a fallu, à partir de 2008, engager nettement plus d'experts externes. En conséquence, l'AFC est devenue durablement dépendante des experts externes, et cela a largement contribué à ce que les prescriptions de la Confédération en matière d'acquisition soient contournées au moyen de contrats à la chaîne<sup>460</sup>. Les collaborateurs internes (des spécialistes de l'AFC) disposaient à peine des capacités nécessaires ou n'avaient pas les compétences informatiques suffisantes pour fournir à l'AFC des

<sup>460</sup> Il s'agit de conclure, pour la même tâche, plusieurs contrats portant sur des prestations informatiques au lieu d'un seul contrat dont le volume aurait nettement dépassé la valeur seuil définie par l'OMC.

prestations d'expert (concepts, spécifications, etc.). De 2008 à 2011, une douzaine de contrats de prestations informatiques se situant juste au-dessous de la valeur seuil définie par l'OMC ont été adjugés de gré à gré chaque année, souvent avec des taux horaires trop élevés. Les CdF et les CdG condamnent fermement cette pratique illicite en matière d'adjudication.

#### *Collaboration conflictuelle entre l'AFC et l'OFIT*

La division de l'informatique au sein de la Confédération entre organisation des bénéficiaires de prestations et organisation des fournisseurs de prestations (rapports entre les mandants et les mandataires) décidée par le Conseil fédéral dans le cadre de NOVE-IT avait notamment pour objectif de réaliser des économies dans l'informatique et le personnel en créant des effets de synergie. Cependant, la mise en œuvre de ce projet de réorganisation a entraîné le départ de spécialistes qualifiés et expérimentés, notamment parmi les bénéficiaires des prestations. Ainsi, NOVE-IT a eu autant d'avantages que d'inconvénients. Cela s'est traduit par des conflits de pouvoir et par des oppositions qui ont porté préjudice à l'esprit d'équipe au sein du DFF. Cette situation a également eu des effets négatifs sur la collaboration entre les organes fédéraux impliqués (l'AFC et l'OFIT), qui aurait dû être constructive et axée sur les résultats pour permettre à INSIEME de porter ses fruits. Un partenariat efficace est l'un des facteurs essentiels de succès en ce qui concerne la mise en œuvre économique de grands projets complexes.

#### *Responsabilité principale*

Les CdF et les CdG concluent que l'AFC est majoritairement responsable de l'échec du projet INSIEME.

#### *Mesures prises par le Conseil fédéral*

Les CdF et les CdG partagent l'avis du Conseil fédéral quant aux enseignements qu'il a tirés dans son rapport<sup>461</sup> et soutiennent largement les mesures qu'il a prises en la matière. Elles attendent du Conseil fédéral qu'il surveille et accompagne étroitement le processus concernant, d'une part, la mise en œuvre de ces mesures et, d'autre part, le contrôle de leur efficacité; pour ce faire, il devra demander que lui soit présenté au moins une fois par an un rapport de gestion concernant toutes les mesures qu'il a décidées, l'état de leur mise en œuvre et leurs résultats, et il en informera les commissions de haute surveillance.

Les CdF et les CdG constatent que le Conseil fédéral a principalement opté pour des mesures concrètes (ordonnances, méthodes, instruments, descriptions de rôles, processus de contrôle, groupe de chefs de projet); elles sont fermement convaincues que les facteurs plus abstraits (aspects culturels tels que l'encouragement de la collaboration intra- et interdépartementale) sont au moins aussi importants pour le succès d'un projet (cf. chap. 4.4.3.5, recommandation 9).

<sup>461</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, pp. 53 et 54

## 4 Surveillance et gestion au sein de la hiérarchie

### 4.1 Introduction

En ce qui concerne la conduite du projet et la surveillance, le concept d'enquête des CdF et des CdG du 3 mai 2013 visait notamment à répondre aux questions suivantes: quelles tâches ont été attribuées aux différents niveaux hiérarchiques dans le cadre de la gestion et de la surveillance du projet? Ces tâches ont-elles été assumées par les personnes et les niveaux hiérarchiques désignés pour les remplir? Quel rôle l'OFIT et l'OFCL ont-ils joué lors de chacune des phases du projet? Que peut-on dire de la coordination et de la collaboration des trois organes du DFF (AFC, OFIT et OFCL)? Quel rôle la direction du département (chefs successifs et secrétariat général) a-t-elle joué dans la gestion du projet?

Se fondant sur ces questions, les CdF et les CdG ont décidé de définir et d'analyser de manière systématique le rôle joué par la surveillance aux niveaux de la direction et du département pendant la période 2007–2012, ainsi que les passations de pouvoir à la tête du département et de l'état-major à partir de 2004. En outre, elles ont demandé au Conseil fédéral de définir et d'analyser la gestion du projet et la surveillance par les niveaux inférieurs à la direction de l'office de 2001 à 2012 et de leur présenter un rapport écrit à ce sujet<sup>462</sup>. Les CdF et les CdG souhaitaient notamment que le Conseil fédéral enquête sur le lancement du projet en 2001 et son redémarrage en 2007, sur la coordination et la collaboration entre les niveaux inférieurs aux directions respectives de l'AFC, de l'OFIT et de l'OFCL ainsi que sur les difficultés rencontrées dans la circulation des informations (rapports, contrôles). De plus, elles ont prié le Conseil fédéral de montrer le lien entre, d'une part, les différentes erreurs commises dans la gestion du projet et lors de la surveillance et, d'autre part, les enseignements qu'il a tirés de ces erreurs.

Comme le mentionne plus précisément le chap. 1.4.3, les rapports du Conseil fédéral étaient lacunaires. La haute surveillance n'est en mesure d'apprécier les conclusions du Conseil fédéral que sur la base des informations livrées par celui-ci. Or, le Conseil fédéral ne s'est penché de façon approfondie ni sur la gestion du projet ni sur la surveillance par les niveaux inférieurs à la direction de l'office de 2001 à 2006. Il a indiqué au GTI que «[...] les dossiers à disposition pour la première phase du projet, c'est-à-dire jusqu'en 2007, ne permettent pas d'établir avec certitude qui a pris quelle décision»<sup>463</sup>; ainsi, seule la phase suivant le redémarrage du projet en 2008 se prêtait à une évaluation des responsabilités<sup>464</sup>. En outre, le Conseil fédéral n'a ni présenté ni analysé la phase de lancement du projet en 2001<sup>465</sup>, invoquant une absence de documentation pertinente<sup>466</sup>. Enfin, il n'a abordé de façon approfondie ni la coordination ni la collaboration entre les niveaux inférieurs aux directions respectives de l'AFC, de l'OFIT et de l'OFCL, ni les difficultés rencontrées dans la circulation des informations.

<sup>462</sup> Lettres du GTI au Conseil fédéral du 4.6.2013 et du 2.12.2013

<sup>463</sup> 3<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 15.1.2014, p. 1

<sup>464</sup> 3<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 15.1.2014, p. 1

<sup>465</sup> 2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013

<sup>466</sup> 3<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 15.1.2014, p. 2

## 4.2 Bases légales

### 4.2.1 Surveillance et gestion en général

Les principales dispositions relatives à la surveillance et à la gestion au sein de la Confédération relèvent de la LOGA et de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)<sup>467</sup>.

Conformément à la LOGA, le Conseil fédéral exerce une surveillance constante et systématique de l'administration fédérale<sup>468</sup>. Au moyen de la surveillance, le Conseil fédéral, les départements et la ChF s'assurent que les tâches fixées par la Constitution fédérale et les lois sont exécutées<sup>469</sup>. La surveillance exercée sur l'administration fédérale centrale est complète<sup>470</sup> et est exercée conformément aux principes régissant l'activité administrative<sup>471</sup> et la direction de l'administration<sup>472</sup>. Le Conseil fédéral et les chefs de département définissent les objectifs de l'administration fédérale et fixent des priorités<sup>473</sup>. Ils procèdent à une appréciation des prestations de l'administration fédérale et réexaminent périodiquement les objectifs qu'ils lui ont fixés<sup>474</sup>. De plus, ils veillent à ce que les collaborateurs soient choisis avec soin et à ce que la formation continue soit assurée<sup>475</sup>.

Contrairement à la haute surveillance parlementaire, la surveillance constitue un instrument de conduite de l'administration. L'organe de surveillance peut donc l'invoquer pour annuler ou modifier des décisions d'autres autorités, agir à la place de ces autorités ou leur donner des instructions impératives. En tant qu'instrument de la surveillance, le contrôle sert aussi bien à examiner de manière approfondie des questions particulières que l'actualité ou des carences ont mises en évidence, qu'à procéder à un examen périodique de secteurs déterminés<sup>476</sup>. En règle générale, le contrôle d'une unité administrative est confié à un organe indépendant de celle-ci<sup>477</sup>.

<sup>467</sup> Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1)

<sup>468</sup> Art. 8, al. 3, LOGA (RS 172.010)

<sup>469</sup> Art. 24, al. 1, OLOGA (RS 172.010.1)

<sup>470</sup> Art. 24, al. 2, LOGA (RS 172.010)

<sup>471</sup> Art. 11 OLOGA (RS 172.010.1): «L'administration fédérale agit en se fondant sur le droit fédéral ainsi que sur les objectifs et les priorités fixés par le Conseil fédéral. Elle observe en particulier les principes suivants: a. elle identifie à temps les domaines où il y aura lieu d'agir, fixe en conséquence les objectifs à atteindre, la stratégie à suivre et les mesures à prendre; b. elle ordonne ses activités en tenant compte de l'importance et de l'urgence des affaires; c. elle fournit ses prestations de manière à répondre aux attentes des citoyens, dans une perspective durable, d'une façon efficace et rentable.»

<sup>472</sup> Art. 24, al. 2, OLOGA; art. 12 OLOGA (RS 172.010.1): «A tous les échelons, la direction se fonde sur les principes suivants: a. elle négocie les objectifs et les résultats à atteindre; b. elle procède périodiquement à une appréciation des prestations des unités administratives et des collaborateurs; c. elle adapte à temps les procédures et l'organisation aux nouveaux besoins; d. elle utilise la marge d'appréciation dont elle dispose, exerce ses compétences décisionnelles et permet à ses collaborateurs d'en faire autant dans leur domaine; e. elle encourage l'ouverture d'esprit et la disponibilité au changement; f. elle veille à ce que l'activité soit orientée sur les résultats et tienne compte de la dimension interdisciplinaire des affaires. Au surplus, la législation relative au personnel et les principes directeurs en matière de politique du personnel, édictés par le Conseil fédéral, sont applicables.»

<sup>473</sup> Art. 36, al. 1, LOGA (RS 172.010)

<sup>474</sup> Art. 36, al. 3, LOGA (RS 172.010)

<sup>475</sup> Art. 36, al. 4, LOGA (RS 172.010)

<sup>476</sup> Art. 25, al. 1, OLOGA (RS 172.010.1)

<sup>477</sup> Art. 25, al. 2, OLOGA (RS 172.010.1)

Le chef du département dirige son département et en assume la responsabilité politique<sup>478</sup>. Au sein du département, il a toujours qualité pour donner des instructions, procéder à des contrôles et intervenir personnellement dans une affaire<sup>479</sup>. Il ne peut déléguer la tâche de direction qui lui incombe.

Le secrétariat général assiste le chef du département dans la planification, l'organisation et la coordination des activités du département ainsi que dans les affaires de son ressort<sup>480</sup>. Il exerce en premier lieu une fonction de soutien, de planification, d'organisation et de coordination ainsi que de préparation des décisions, aussi bien à l'intention du chef du département qu'au sein du département.

En outre, il assume les tâches de surveillance que lui confie le chef du département, en se tenant à ses instructions<sup>481</sup>. Conformément au règlement sur l'organisation du DFF (ROrg DFF) de novembre 2011, le SG-DFF gère les besoins en ressources des unités administratives du DFF; cette tâche comprend notamment la gestion des TIC au sein du DFF, en particulier la planification et la gestion globales d'importants projets départementaux, du point de vue des finances, de l'aspect technique et de la sécurité<sup>482</sup>.

Les versions précédentes du règlement du DFF<sup>483</sup> que les CdF et les CdG se sont procurés et le règlement du SG-DFF<sup>484</sup> ne précisent pas davantage les tâches, compétences et responsabilités<sup>485</sup>. Le secrétaire général adjoint du DFF (en poste depuis 2011) a déclaré au GTI que la surveillance était une coquille vide, vu qu'il n'existait aucune définition précise de la fonction de surveillance applicable à l'ensemble de l'administration fédérale. Selon lui, le DFF se penche depuis une année sur l'élaboration d'une directive en la matière, qui définirait précisément la fonction de surveillance<sup>486</sup>.

Conformément à l'OIAF, le secrétaire général du DFF était, jusqu'au début de l'année 2012, président du CI<sup>487</sup>. Après l'interruption d'INSIEME, les directives du DFF concernant la mise en œuvre de l'OIAF (DMOIAF)<sup>488</sup>, qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2013, ainsi que la directive concernant l'informatique et la télécommunication au DFF<sup>489</sup> et, enfin, la stratégie du DFF en matière de TIC<sup>490</sup> ont fixé les règles relatives aux compétences et aux responsabilités pour la conduite et la gestion de l'informatique au sein du DFF.

478 Art. 37, al. 1, LOGA (RS **172.010**)

479 Art. 38 LOGA (RS **172.010**)

480 Art. 42, al. 1, LOGA (RS **172.010**)

481 Art. 42, al. 2, LOGA (RS **172.010**)

482 Art. 4, let. c, du règlement du DFF du 22.11.2011

483 Le GTI n'a pas pu se procurer les versions antérieures à avril 2007

484 Le GTI n'a pas pu se procurer les versions antérieures à mai 2007

485 L'art. 18, al. 2, du règlement du SG-DFF du 5.12.2011 indique que ce règlement remplace celui du 4.5.2007. Ce dernier avait pourtant déjà été remplacé par la version entrée en vigueur le 15.9.2010. Les CdF et les CdG constatent que les réglementations internes n'ont pas été systématiquement classées et renvoient à ce point dans la recommandation 1 au chap. 1.4.1.

486 Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 17 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

487 Art. 12, al. 2, OIAF (RS **172.010.58**)

488 DMOIAF du 19.2.2013

489 Directive du 20.12.2012 concernant l'informatique et la télécommunication au DFF [en allemand]

490 Stratégie du DFF en matière de TIC du 20.12.2012 [en allemand]

Les directeurs de groupement et d'office sont responsables devant leurs supérieurs de la direction des unités administratives qui leur sont subordonnées et de l'exécution des tâches qui leur sont confiées<sup>491</sup>. Les unités administratives sont tenues de collaborer; elles s'entraident et s'informent mutuellement<sup>492</sup>.

L'AFC dispose d'un organe de révision interne, à savoir l'IDF AFC<sup>493</sup>. Le chef de l'IDF AFC est directement subordonné au directeur de l'AFC<sup>494</sup>. Dans certains cas, le directeur ou la direction de l'AFC peuvent attribuer d'autres tâches à l'IDF AFC, si celle-ci est apte à les remplir et à condition que ces tâches ne mobilisent pas plus de 30 % de ses capacités<sup>495</sup>. Tous les documents et les renseignements dont l'IDF AFC a besoin dans le cadre de ses contrôles doivent lui être transmis<sup>496</sup>. Jusqu'à la fin du mois de mai 2012, le programme d'examen annuel était établi compte tenu des propositions du directeur de l'AFC et des chefs des divisions principales, et était approuvé par la direction de l'AFC<sup>497</sup>. Depuis le mois de juin 2012, la direction de l'AFC prend acte du programme d'examen annuel<sup>498</sup>.

## 4.2.2 Surveillance et gestion dans le domaine des finances

Les demandes de crédits font l'objet de dispositions détaillées dans la loi sur les finances de la Confédération (LFC)<sup>499</sup>, dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC)<sup>500</sup> et dans le manuel de gestion budgétaire et de tenue des comptes au sein de l'administration fédérale.

Conformément à la LFC, les crédits d'engagement sont évalués sur la base de comptes établis avec soin et dans les règles<sup>501</sup>. Pour ce qui est du crédit d'engagement INSIEME de 2005, l'unité concernée – à savoir l'AFC – était, conformément au droit alors en vigueur<sup>502</sup>, responsable de l'estimation des coûts. Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2006 et l'entrée en vigueur de la révision de la LFC, c'est le Conseil fédéral qui répond de l'évaluation des besoins financiers<sup>503</sup>. Comme auparavant, l'unité administrative doit, lorsque la dépense ne peut être calculée avec exactitude, l'indiquer dans sa demande, conjointement avec les bases de calcul et les causes d'incertitude; au besoin, elle doit prévoir des réserves appropriées<sup>504</sup>. Si nécessaire,

491 Art. 45 LOGA (RS 172.010)

492 Art. 14, al. 1, OLOGA (RS 172.010.1)

493 Cf. chap. 6.2.8.

494 Art. 3 du règlement de l'IDF AFC du 8.10.2002 et ch. 4.1 du règlement de l'IDF AFC de juin 2012 [en allemand]

495 Art. 2 du règlement de l'IDF AFC du 8.10.2002 et ch. 3 du règlement de l'IDF AFC de juin 2012 [en allemand]

496 Art. 9 du règlement de l'IDF AFC du 8.10.2002 [en allemand]. Sous le ch. 4 du règlement de l'IDF AFC de juin 2012, il est désormais indiqué que l'IDF est en droit, sans tenir compte d'une éventuelle obligation de garder le secret, de demander des renseignements et de prendre connaissance des dossiers.

497 Ch. 8.2 des principes applicables à l'IDF AFC du 6.1.2003; art. 5 du règlement de l'IDF AFC du 8.10.2002 [en allemand]

498 Ch. 10.1 du règlement de l'IDF AFC de juin 2012 [en allemand]

499 Loi du 7.10.2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, LFC; RS 611.0)

500 Ordonnance du 5.4.2006 sur les finances de la Confédération (OFC; RS 611.01)

501 Art. 22, al. 1, LFC (RS 611.0) et art. 26, al. 1, LFC du 6.10.1989 (RO 1990 985)

502 Art. 26, al. 2, LFC du 6.10.1989 (RO 1990 985)

503 Art. 22, al. 2, LFC (RS 611.0); cf. chap 5.3.1

504 Art. 22, al. 2, LFC (RS 611.0) et art. 26, al. 2, LFC du 6.10.1989 (RO 1990 985)

elle demande des crédits d'étude pour déterminer l'ampleur et les conséquences financières de grands projets<sup>505</sup>.

Conformément à la LFC, l'unité administrative tient pour chaque crédit un contrôle indiquant les engagements contractés et ceux qui devront l'être pour achever le projet<sup>506</sup>.

En outre, la LFC prévoit que les unités administratives répondent de l'utilisation judicieuse, rentable et économe des crédits qui leur sont attribués et des actifs qui leur sont confiés et tiennent une comptabilité analytique adaptée à leurs besoins<sup>507</sup>.

Lors de la préparation de propositions, l'office responsable invite les unités administratives concernées<sup>508</sup> à donner leur avis dans un délai approprié. Dans des cas exceptionnels, dûment motivés, il est possible de renoncer à consulter les offices ou de n'en consulter qu'un nombre restreint<sup>509</sup>. A titre d'exemple, les explications relatives à l'OLOGA mentionnent les deux cas suivants: dossiers pour lesquels les services concernés sont déjà intégrés dans l'organisation de projet, raison pour laquelle une consultation des offices serait superflue, et dossiers urgents pour lesquels une consultation des offices entraînerait des retards trop importants<sup>510</sup>.

Les affaires que le Conseil fédéral doit trancher sont soumises aux membres du Conseil fédéral pour co-rapport<sup>511</sup>. La procédure de co-rapport sert à préparer la décision du Conseil fédéral. Elle doit lui permettre de concentrer ses délibérations sur les aspects essentiels de l'affaire<sup>512</sup>. Le département responsable remet en temps utile à la ChF la proposition définitive en vue de l'ouverture d'une procédure de co-rapport<sup>513</sup>.

L'AFF veille à l'emploi économe et efficace des moyens financiers; elle intervient dans la préparation du budget et du plan financier de la Confédération ainsi que sur les affaires du Conseil fédéral préparées par la ChF et les départements et ayant des répercussions financières<sup>514</sup>.

<sup>505</sup> Art. 22, al. 3, LFC (RS **611.0**) et art. 26, al. 3, LFC du 6.10.1989 (RO **1990 985**)

<sup>506</sup> Art. 25 LFC (RS **611.0**)

<sup>507</sup> Art. 40, al. 1 et art. 57, al. 1, LFC (RS **611.0**)

<sup>508</sup> Sont concernées les unités administratives dont les tâches ont un lien matériel avec l'affaire traitée ou qui doivent se prononcer sur ses aspects financiers, juridiques ou formels [art. 4, al. 3, OLOGA (RS **172.010.1**)]. Les explications relatives à l'OLOGA précisent que les unités administratives concernées ne sont pas uniquement celles qui le sont manifestement, mais également celles qui – en fonction du contenu de la proposition – le deviennent, le sont moins ou davantage qu'auparavant ou ne le sont plus. (Explications relatives à l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25.11.1998, p. 7)

<sup>509</sup> Art. 4, al. 1, OLOGA (RS **172.010.1**)

<sup>510</sup> Explications relatives à l'OLOGA du 25.11.1998, p. 7 [en allemand]

<sup>511</sup> Art. 15, al. 1, LOGA (RS **172.010**)

<sup>512</sup> Art. 5, al. 1, OLOGA (RS **172.010.1**)

<sup>513</sup> Art. 5, al. 2, OLOGA (RS **172.010.1**); lors de la révision du 1.7.2006, le terme «definitiver Antrag» a été remplacé par «unterzeichneter Antrag» dans la version allemande et un al. 1bis prévoyant que la procédure de co-rapport commence le jour où le département compétent signe sa proposition a été ajouté.

<sup>514</sup> Art. 9, al. 1, let. b, Org DFF du 11.12.2000 (RO **2001 267**). Cette disposition est restée pratiquement inchangée depuis son entrée en vigueur; en 2010, il a seulement été précisé que l'AFF devait également assurer «[...] la gestion efficace des crédits et des dépenses [...]» (art. 8, al. 1, let. c, Org DFF [RS **172.215.1**]).

### **4.3 Surveillance et gestion exercées par l’AFC**

#### **4.3.1 Traitement du projet par la direction de l’AFC**

##### **4.3.1.1 Instances de décision à l’échelon de la direction de l’AFC**

Entre 2007 et 2012, plusieurs intervenants au niveau de la direction se sont penchés sur INSIEME: le mandant, la direction informatique, le CP, le CEPr et le comité de pilotage Apollo.

#### *Mandant*

Le directeur de l’AFC (2000–2012) a exercé la fonction de mandant pendant toute la durée du projet INSIEME. Lors de la séance de la direction informatique qui s’est tenue fin mai 2007, l’intéressé a souligné que si, de par cette fonction, il était entièrement responsable du projet, il considérait qu’il devrait toutefois être possible de transférer cette responsabilité au gestionnaire du programme<sup>515</sup>. Dans le cadre de l’examen du rapport établi fin 2007 par l’AIR, la direction informatique a décidé de confier au REP la compétence de décider des ressources nécessaires en personnel (interne et externe) et de déterminer le budget<sup>516</sup>.

Si le mandant siégeait au sein du CP, la présidence de cet organe était assurée par le vice-directeur de l’AFC, qui était également chef de la DP TVA. Fin 2009, le CEPr a succédé au CP; le directeur de l’AFC a décidé, jusqu’à fin 2010, de ne pas siéger au sein de ce nouvel organe, car il considérait que le projet devait être dirigé par des personnes qui seraient encore en fonction lorsque le nouveau système serait opérationnel ainsi que par les divisions principales appelées à utiliser INSIEME<sup>517</sup>.

Lors de sa constitution fin 2009, le CEPr a été expressément chargé de représenter le mandant au sein du programme INSIEME<sup>518</sup>. Dans sa définition du rôle du mandant, la charte du projet de mars 2011 indiquait que celui-ci – autrement dit le directeur de l’AFC – était REP, maître du budget et principal décideur avec droit de veto, qu’il avait délégué sa mission au président du CEPr mais qu’il conservait son droit de veto et qu’il était membre du CEPr<sup>519</sup>.

<sup>515</sup> Procès-verbal de la direction informatique du 29.5.2007, p. 2.

<sup>516</sup> Procès-verbal de la direction informatique du 25.10.2007, p. 2. Dans le rapport du groupe de travail INSIEME-Relaunch (AIR), il est indiqué que le responsable général du projet devait assumer la responsabilité générale du projet, qu’il était responsable des résultats du projet, qu’il devait désigner et diriger les chefs de projet, qu’il était responsable de la planification, de la gestion et de la surveillance du projet, qu’il devait définir les ressources humaines nécessaires (internes et externes) et qu’il avait compétence en matière budgétaire; en outre, il pouvait engager du personnel, en accord avec ses supérieurs hiérarchiques, sachant que le travail sur le projet était prioritaire (résultats du groupe de travail AIR du 15.11.2007, p. 11) [en allemand].

<sup>517</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 53 (directeur de l’AFC 2000–2012)

<sup>518</sup> Procès-verbal du CEPr du 7.12.2009, présentation PowerPoint, p. 10

<sup>519</sup> Charte INSIEME (projet) du 16.3.2011, p. 4.

Les représentants de l'OFIT<sup>520</sup>, du CDF<sup>521</sup>, du DFF<sup>522</sup> et, en partie, de l'AFC<sup>523</sup> estimaient que le mandant – autrement dit la direction – ne s'est pas suffisamment intéressé au projet et, partant, ne lui a pas accordé la priorité qui lui était due. Le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008) a en outre déclaré que le mandant n'avait pas pris assez au sérieux ou n'avait pas traité de façon assez conséquente les problèmes relevés à la suite de l'interruption des négociations avec l'entreprise Unisys<sup>524</sup>. Auditionné par le GTI, le directeur de l'AFC a catégoriquement réfuté ces accusations, soulignant qu'il avait exercé sa fonction de mandant conformément aux principes HERMES<sup>525</sup>; il a en outre affirmé avoir toujours accordé une attention particulière à l'informatique en général et à INSIEME en particulier<sup>526</sup>.

### *Direction informatique*

Pendant la durée du projet INSIEME, les questions informatiques n'ont, généralement<sup>527</sup>, pas été abordées lors des séances de la direction de l'AFC mais à part, dans le cadre des séances de la direction informatique<sup>528</sup>. Cette dernière – composée des membres permanents de la direction de l'AFC<sup>529</sup>, du responsable de la LBO et du

520 D'après l'OFIT, la direction de l'AFC a montré un intérêt à peine perceptible pour le projet INSIEME lors des négociations avec Unisys (rapport de l'OFIT du 25.1.2013, p. 10)

521 Procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 16 (vice-directeur du CDF 2000–2013): «Das Hauptproblem war, dass die Geschäftsleitung sich gar nicht interessiert hat für die Informatik.»

522 Procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 29 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

523 Le directeur suppléant de l'AFC (depuis 1995) a déclaré au GTI que, d'une part, INSIEME était considéré comme un projet prioritaire et, d'autre part, ce n'est la plupart du temps pas intentionnellement que des travaux n'ont pas été effectués dans les règles de l'art, mais parce que l'on ne s'en était pas suffisamment occupé (procès-verbal du GTI du 28.5.2013, pp. 22 et 27).

524 Rapport de l'AFC (vice-directeur de l'AFC depuis 2008) du 25.1.2013, 2<sup>e</sup> partie, p. 6

525 D'après HERMES 2003, «[l]e mandant d'un projet est le responsable final de l'exécution du projet et de l'atteinte des objectifs fixés dans le respect du budget et du calendrier prévus» (p. 247). En outre, HERMES 2003 définit les responsabilités, les champs d'activité et les compétences du mandant comme suit (p. 248): «Responsabilité: assumer la responsabilité générale d'un projet, initier, piloter et surveiller des projets du domaine de l'informatique et de l'organisation, atteindre les objectifs des projets informatiques, prendre, au moment opportun, les décisions qui s'imposent au sujet des propositions faites et des mesures à prendre, tirer les conséquences des décisions et des refus, garantir une participation suffisante du domaine spécialisé (fourniture de ressources); champ d'activité: mettre à disposition les moyens nécessaires pour le portefeuille informatique prévu, coordonner la planification de l'informatique avec d'autres bénéficiaires de prestations (si des contradictions et des doublons sont constatés), garantir la réalisation du portefeuille informatique de l'unité d'organisation qui lui est subordonnée, fixer les priorités et attribuer les moyens financiers pour le portefeuille informatique, mettre à disposition les ressources du domaine spécialisé, évaluer les risques relatifs aux propositions faites et aux mesures prises et en apprécier les conséquences, prendre les décisions relatives au pilotage de la mise en œuvre; compétences: ordres, budget, décisions.»

526 Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, pp. 51 et 67 (directeur de l'AFC 2000–2012)

527 Les CdF et les CdG ne disposent que d'un extrait du procès-verbal de la séance que la direction de l'AFC a tenue le 21.1.2009.

528 Statuts de la direction de l'AFC du 17.1.2007, ch. 1.1; auparavant, les questions informatiques étaient du ressort du comité informatique de la direction (statuts de la direction de l'AFC du 15.5.2002, ch. 1.2.). La direction informatique ayant été dissoute dans le cadre de la révision des statuts de la direction de l'AFC du 12.8.2012, c'est désormais la direction de l'AFC qui traite des questions informatiques fondamentales.

529 À l'exception du chef de la division «Affaires de droit fiscal international et de double imposition» (auquel ont succédé, à partir de 2008, le chef de la division «Affaires internationales» et le chef de la division «Politique fiscale et législation»)

REP<sup>530</sup> – avait, pour le domaine informatique, les mêmes compétences et fonctions que celles que la direction exerçait dans les autres domaines<sup>531</sup>. Après le départ du chef de la DP TVA (1999–2008), son successeur<sup>532</sup> a pris la présidence de la direction informatique<sup>533</sup>; cette dernière ne s’est penchée sur INSIEME que sporadiquement: si elle a siégé à seize reprises en 2007, elle ne s’est réunie que quatre fois en 2009 et même une seule fois en 2008. Elle a examiné le projet pour la dernière fois en août 2010.

La direction informatique a accordé une attention soutenue à INSIEME dès l’interruption des négociations avec Unisys. L’AFC est alors arrivée à la conclusion qu’il n’était pas judicieux que la direction informatique et le CP s’occupent parallèlement du projet<sup>534</sup>. Afin d’éviter ce genre de doublons, l’essentiel de la gestion d’INSIEME a été confiée, dès avril 2008, au CP (auquel a succédé le CEPr fin 2009), la direction informatique ne traitant plus que des questions très générales<sup>535</sup>.

À sa séance de fin septembre 2009, la direction informatique a défini ses objectifs<sup>536</sup> de même que ses tâches, ses compétences et ses responsabilités<sup>537</sup>. Malgré cela, il n’a pas été possible de déterminer quelles ont été les tâches, les compétences et les responsabilités qui lui ont été dévolues tout spécialement s’agissant d’INSIEME. Après avoir été désignée instance décisionnelle suprême au sein du projet<sup>538</sup> lorsque le CEPr s’est constitué, fin 2009, la direction informatique n’a plus siégé qu’une seule fois, en août 2010, pour traiter d’INSIEME; en outre, elle n’a plus été mentionnée dans la charte du projet INSIEME de mars 2011.

530 Le REP a régulièrement pris part aux séances de la direction informatique à partir de novembre 2007, même s’il ne jouissait pas de la qualité de membre permanent en vertu des statuts. En outre, les statuts de la direction de l’AFC du 17.1.2007 précisaient que le coordinateur du projet INSIEME ainsi que le responsable de la gestion de la qualité et des risques étaient membres de la direction informatique pendant toute la durée du projet INSIEME. Cette disposition a été abrogée dans le cadre de la révision des statuts de la direction informatique du 7.5.2008.

531 Enquête administrative du DFF du 13.6.2012, p. 13

532 Vice-directeur de l’AFC (depuis 2008)

533 Ce changement a eu lieu après une brève période transitoire durant laquelle le directeur de l’AFC a assuré l’intérim.

534 Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 55 (directeur de l’AFC 2000–2012)

535 Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 55 (directeur de l’AFC 2000–2012)

536 La direction informatique définit la stratégie et garantit la capacité d’action du CEPr; elle est aussi l’instance supérieure à laquelle le CEPr peut se référer en cas de problème; en outre, elle est chargée d’informer les acteurs finançant le projet et d’assurer l’ancrage politique de la solution élaborée (procès-verbal de la direction informatique du 30.9.2009, présentation PowerPoint, p. 19).

537 La direction informatique a été désignée par erreur mandant du projet INSIEME. Ses tâches, compétences et responsabilités ont été définies de la façon suivante: elle assume la responsabilité générale du projet INSIEME; elle garantit une participation suffisante du domaine spécialisé (fourniture de ressources), elle prend au moment opportun les décisions qui s’imposent au sujet des propositions faites et des mesures à prendre lorsque des problèmes surviennent hors de la sphère d’influence du CEPr, elle évalue les risques relatifs aux propositions faites et aux mesures prises et en apprécie les conséquences; elle prend aussi les décisions relatives au pilotage de la mise en œuvre et elle garantit la mise à disposition des moyens nécessaires; enfin, elle a la compétence en matière d’ordres, de budget et de décisions (Procès-verbal de la direction informatique du 30.9.2009, présentation PowerPoint, p. 19)

538 Procès-verbal du CEPr du 7.12.2009, présentation PowerPoint, p. 8

### *Comité de pilotage (CP)*

Institué à la fin du mois d'avril 2008, le CP<sup>539</sup> était chargé du suivi du projet. Présidé par le vice-directeur de l'AFC, qui était également chef de la DP TVA<sup>540</sup>, il comptait entre 14 et 18 membres: outre le directeur de l'AFC, y siégeaient les chefs et des représentants des deux divisions principales (DP TVA et DP DAT), le responsable de la LBO, des représentants de l'OFIT et un représentant du SG-DFE. D'après les procès-verbaux que les CdF et les CdG se sont procurés, le CP n'a siégé qu'à quatre reprises, la dernière fois fin 2008.

Lorsqu'elle s'est réunie début avril 2008, la direction informatique a précisé expressément que sa séance avait un titre purement informatif, la compétence décisionnelle incombant au CP<sup>541</sup>. Tant que le CP a existé, la direction informatique ne s'est jamais réunie. Lors de la séance du CP du 3 juin 2008, le directeur de l'AFC a rappelé à ses membres qu'ils avaient pour mission de se prononcer sur les questions de principe stratégiques au sujet du projet INSIEME<sup>542</sup>. Dans son rapport, l'AIR a précisé que le CP surveillait les progrès de l'ensemble du projet (coûts, délais, prestations) – en se fondant sur les rapports établis par le REP et par les organes de contrôle de la qualité et de gestion des risques – et prenait des mesures si nécessaire<sup>543</sup>. Les CdF et les CdG ne disposent pas d'autres documents ayant trait à la définition des tâches, des compétences et des responsabilités du CP.

### *Comité pour l'ensemble du projet (CEPr)*

Le CEPr, qui a succédé au CP, a été constitué en décembre 2009. Sa présidence était assurée, en dehors d'une brève interruption<sup>544</sup>, par le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008), qui était également chef de la DP TVA. Toutes les unités concernées étaient représentées au sein de ce comité<sup>545</sup>, dont les effectifs se sont continuellement accrus: composé de 8 à 13 membres en 2010, il a compté de 11 à 15 membres en 2011. À la suite d'une recommandation du CDF<sup>546</sup>, le CEPr a été réduit à environ 6 membres dès la mi-mars 2012; cependant, le comité de pilotage Apollo a été institué en parallèle. Le CEPr s'est réuni à 22 reprises au total, jusqu'à l'abandon du projet<sup>547</sup>.

<sup>539</sup> Le comité de projet a été renommé «comité de pilotage (CP)» le 3.6.2008 (procès-verbal du CP du 3.6.2008, p. 2).

<sup>540</sup> La DP TVA a changé de directeur à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2008.

<sup>541</sup> Procès-verbal de la direction informatique du 2.4.2008, p. 1

<sup>542</sup> Procès-verbal du CP du 3.6.2008, p. 2 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>543</sup> Rapport de l'AIR du 15.11.2007, p. 10

<sup>544</sup> Entre la destitution du REP (2007–2011) en mars 2011 et l'entrée en fonction de son successeur en octobre 2011, c'est le vice-directeur de l'AFC qui a assuré l'intérim; la présidence du CEPr a alors été confiée à un responsable de division de l'AFC. En outre, un «responsable opérationnel de l'ensemble du projet», chargé du soutien technique, a été désigné (rapport de l'AFC [vice-directeur de l'AFC depuis 2008] du 25.1.2013, 2<sup>e</sup> partie, p. 15)

<sup>545</sup> DP DAT et TVA, LBO, OFIT, SG-DFE

<sup>546</sup> Rapport du CDF de janvier 2012, p. 20 (recommandation 5.3)

<sup>547</sup> 2009: 1 séance; 2010: 7 séances; 2011: 9 séances; 2012: 5 séances.

Les tâches, les compétences et les responsabilités du CEPr ont été définies par écrit lors de la constitution dudit comité fin 2009<sup>548</sup>. La charte du projet INSIEME de mars 2011 indique que le CEPr est l'organe de pilotage suprême et que son rôle correspond à celui du comité de projet selon HERMES<sup>549</sup>. Elle précise en outre qu'il prend ses décisions à la majorité simple et que le mandat dispose d'un droit de veto sur les décisions prises<sup>550</sup>.

Dans son rapport de janvier 2012, le CDF a constaté que le président du CEPr n'avait pas la compétence de décider en dernière instance et que plusieurs organes avaient tranché des questions de principe revêtant une grande importance en matière financière. Le CDF a donc recommandé que les compétences du président du CEPr soient garanties et consignées par écrit<sup>551</sup>. Dans son avis, l'AFC n'a pas abordé ce point<sup>552</sup>.

La fonction du CEPr n'a jamais été clairement définie. Dans son rapport du 13 juin 2012, le DFF a indiqué que le CEPr avait pour mission de faire en sorte que les décisions qui s'imposent soient prises et de donner le feu vert aux différents rapports d'étape; il a en outre précisé que le comité ne constituait dès lors pas un organe de décision mais qu'il était chargé de surveiller le projet et de conseiller le mandant<sup>553</sup>. Le secrétaire général du DFF (depuis 2010) et le responsable TIC du DFF (depuis 2009) ont défendu eux aussi ce point de vue lorsqu'ils ont été auditionnés par le GTI<sup>554</sup>. Pourtant, après s'être penché sur la question, le Conseil fédéral a constaté pour sa part que le CEPr avait pris des décisions sur la base de la charte du projet et, partant, avait pris les commandes de l'ensemble du projet<sup>555</sup>.

<sup>548</sup> Procès-verbal du CEPr du 7.12.2009, présentation PowerPoint, p. 12: le CEPr a pour mission de surveiller et piloter le déroulement du projet de manière globale ainsi que d'éclaircir et de trancher les problèmes qui surviennent hors de la sphère d'influence du chef de l'ensemble du projet; il a la compétence de déléguer au comité spécialisé le traitement des questions techniques ainsi que d'approuver formellement les décisions prises par ce dernier, de valider le plan directeur et les rapports relatifs au projet (le cas échéant séparément lorsqu'il s'agit de domaines indépendants les uns des autres) et d'approuver les divers points de décision; enfin, il assume collégalement la responsabilité du projet d'un point de vue global.

<sup>549</sup> D'après HERMES 2003, les responsabilités et le champ d'activité du comité de projet sont les suivants (pp. 248 et 249): «Responsabilité: assume collégalement la responsabilité du projet d'un point de vue global. Champ d'activité: surveille et pilote le déroulement du projet de manière globale; assure l'acquisition et la disponibilité des moyens nécessaires et garantit leur utilisation optimale; donne son accord sur les différents points de décision, notamment en ce qui concerne la conclusion et la libération des diverses phases du projet; traite des problèmes généraux extraordinaires et résout des conflits généraux de toute sorte (matériel, finances, personnel, organisation, délais, sécurité).»

<sup>550</sup> Charte INSIEME (projet) du 16.3.2011, p. 5

<sup>551</sup> Rapport du CDF de janvier 2012, p. 20

<sup>552</sup> Avis de l'AFC du 21.2.2012 concernant le rapport du CDF de janvier 2012, p. 5

<sup>553</sup> Enquête administrative du DFF du 13.6.2012, p. 13: «Der GPA sorgt für die notwendigen Entscheidungen und gibt Phasenberichte frei. Der GPA ist indessen kein Entscheidungsorgan, sondern für die Projektaufsicht und als Beratungsgremium des Auftraggebers konzipiert.»

<sup>554</sup> Le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a rappelé que le CEPr n'était qu'un organe consultatif à la disposition du mandant et que la compétence décisionnelle incombait à la direction informatique: procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 30; procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 11; procès-verbal du GTI du 9.10.2013, pp. 42, 49-50. Le responsable TIC du DFF (depuis 2009) considérait lui aussi que le CEPr était un organe consultatif qui était notamment chargé de relever les exigences des parties prenantes au projet (procès-verbal du GTI du 23.1.2014, pp. 37 à 38).

<sup>555</sup> 2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013, p. 11

### *Comité de pilotage Apollo*

Le projet Apollo, qui a été lancé en janvier 2012, avait pour objectif de doter l'AFC de structures de décision efficaces, de sorte que le projet INSIEME puisse être réalisé conformément au plan directeur<sup>556</sup>. Il a siégé parallèlement au CEPr. Au début du mois de mars 2012, le CEPr a relevé que certaines décisions de principe concernant l'organisation et les processus, qui relevaient jusqu'alors de sa compétence, étaient désormais prises au sein du comité de pilotage Apollo<sup>557</sup>. Dans son avis relatif au rapport d'activité 2011 de la DélFin, l'AFC a souligné que des décisions techniques urgentes étaient élaborées de manière centralisée par le comité de pilotage Apollo, qui les transmettait ensuite pour approbation à la direction de l'AFC<sup>558</sup>. Cependant, faute de documents, les CdF et les CdG n'ont été en mesure ni de clarifier le rôle du comité de pilotage Apollo, ni de procéder à une évaluation à son sujet.

### *Appréciation par le Conseil fédéral*

Dans son rapport de janvier 2014<sup>559</sup>, le Conseil fédéral a souligné que, par principe, la responsabilité de la mise en œuvre d'un projet incombe au mandant, même si celui-ci a délégué certaines de ses compétences au CEPr et au REP, car les responsabilités ne peuvent pas être déléguées<sup>560</sup>. Du fait de cette délégation de compétences, il était parfois difficile de déterminer quels domaines étaient vraiment du ressort du CEPr et du REP et quels domaines étaient du ressort du mandant, lequel s'est insuffisamment occupé du projet. Et comme le mandant disposait d'un droit de veto, qu'il participait au processus d'élaboration des décisions et qu'il a même siégé au sein du CEPr, il a conservé de fait toutes les compétences concernant le projet. Le Conseil fédéral a estimé que le mandant n'a décelé que trop tard les manquements et qu'il a manqué de détermination pour résoudre la situation; il a aussi jugé que le CEPr comportait trop de membres (jusqu'à 15). Enfin, il a déclaré que le CEPr était tributaire des informations en provenance de la direction de projet, lesquelles n'étaient pas toujours correctes.

### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Les CdF et les CdG se rallient aux conclusions du Conseil fédéral. Elles constatent que les tâches, les compétences et les responsabilités des différentes instances décisionnelles à l'échelon de la direction de l'AFC sont demeurées peu claires durant l'ensemble de la durée du projet INSIEME. Elles considèrent aussi que, à plusieurs égards, il n'y a pas eu suffisamment de continuité s'agissant de la gestion et de la surveillance: d'une part, plusieurs organes (direction informatique, CP, CEPr, comité de pilotage Apollo) ont été impliqués, parfois l'un après l'autre, parfois en parallèle, dans le projet INSIEME; d'autre part, la composition de ces organes a subi des changements sans raison apparente. Par ailleurs, les documents disponibles ne permettent pas de bien comprendre pourquoi un organe s'est occupé du projet

<sup>556</sup> Rapport de l'AFC (REP 2011–2012) du 25.1.2013, 3<sup>e</sup> partie, p. 4

<sup>557</sup> Procès-verbal du CEPr du 1.3.2012, p. 4

<sup>558</sup> Courriel du 23.2.2012 du directeur de l'AFC au secrétaire général suppléant du DFF, p. 2

<sup>559</sup> 3<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 15.1.2014, pp. 2 à 3

<sup>560</sup> Les conclusions du Conseil fédéral concernant la conduite du projet sont les suivantes: «La conduite de l'ensemble du projet INSIEME incombait au directeur de l'AFC, qui l'a toutefois déléguée au REP. Or, sur la base de la charte du projet, les décisions ont été prises au niveau du CEPr. Par conséquent, c'est cet organe qui a géré l'ensemble du projet.» (2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013, p. 11)

INSIEME durant un certain temps, puis subitement plus du tout. Les CdF et les CdG constatent que, entre fin 2008 (dernière séance du CP) et fin 2009 (constitution du CEPr), aucun organe du projet à l'échelon de la direction n'a tenu de séance ayant fait l'objet d'un procès-verbal<sup>561</sup>; elles considèrent enfin comme une lacune grave le fait que les rôles et les responsabilités n'aient pas été définis d'une manière qui soit comprise de façon identique par tous les organes concernés.

La situation a été rendue encore plus confuse par le fait que la direction informatique et la direction de l'AFC ont siégé en parallèle. En outre, les tâches, les compétences et les responsabilités dévolues à la direction informatique n'étaient pas clairement séparées de celles dévolues au CEPr et les personnes concernées en avaient toutes une vision très différente. Les parties prenantes au projet semblaient ne pas toujours avoir su avec certitude de quelle manière les compétences étaient réparties entre les divers organes et de quels organes émanaient les décisions.

Dans ce contexte, les CdF et les CdG tiennent expressément à souligner que, d'après HERMES 2003, le comité de projet était un organe de gestion, et que ce n'est que depuis l'entrée en vigueur d'HERMES 5, en avril 2013, qu'il est défini comme un organe chargé de conseiller le mandant.

Selon HERMES 2003, le mandant devait lancer, diriger et surveiller les projets informatiques et en assumer l'entière responsabilité<sup>562</sup>. C'est pourquoi les CdF et les CdG estiment que, en déléguant ses compétences au REP et au CEPr, le mandant n'avait de toute évidence pas assumé convenablement sa fonction.

Les CdF et les CdG constatent qu'il y a eu une certaine confusion entre l'organisation permanente de l'AFC et l'organisation du projet. À leurs yeux, l'intégration d'INSIEME dans l'organigramme de l'AFC<sup>563</sup>, saluée par le chef du DFF (2004–2010), n'est pas souhaitable.

Les CdF et les CdG sont convaincues que l'organisation de la direction de l'AFC ainsi que celles des comités de projet d'INSIEME ont empêché la direction de l'AFC d'exercer ses fonctions de surveillance et de gestion. À leurs yeux, la double casquette du directeur, qui exerçait la gestion au plus haut niveau non seulement de son unité administrative mais également du projet, pose problème.

<sup>561</sup> À l'époque, la direction informatique s'est toutefois réunie à 3 reprises pour traiter d'INSIEME.

<sup>562</sup> HERMES, édition 2003, p. 248

<sup>563</sup> Le chef du DFF (2004–2010) a déclaré au GTI qu'INSIEME n'apparaissait à l'époque nulle part dans l'organigramme de l'OFIT, alors qu'il aurait fallu une unité affectée spécialement au projet INSIEME tant dans le domaine technique que dans le domaine stratégique; il a ajouté que, d'après l'organigramme de l'AFC, 2 domaines d'état-major (Inspection des finances et Acquisitions) et 3 niveaux hiérarchiques étaient impliqués dans le projet. Il a également précisé qu'un responsable hiérarchique s'occupait du projet dans chacune des DP (TVA et DAT). En considérant l'organigramme, où le mot «INSIEME» apparaissait à plusieurs reprises, il pouvait conclure que plusieurs experts au sein de l'AFC travaillaient pour le projet, ce qui ne semblait pas être le cas à l'OFIT (procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 35).

#### *Recommandation 5:*

#### *séparation entre l'organisation permanente et l'organisation du projet*

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.

### **4.3.1.2 Conflits au sein de la direction de l'AFC**

Pendant la durée du projet INSIEME et jusqu'à la veille de son abandon, les échelons supérieurs de l'AFC ont pratiquement toujours été occupés par les mêmes personnes<sup>564</sup>; ainsi, le directeur de l'AFC et son suppléant étaient déjà en fonction avant le démarrage du projet. Seul le chef de la DP TVA a changé à la fin du premier semestre 2008.

La relation entre le directeur de l'AFC et son suppléant a été appréciée différemment tant par les principaux intéressés que par les acteurs externes. Alors que le directeur de l'AFC avait l'impression d'être généralement du même avis que son suppléant au sujet d'INSIEME, le directeur suppléant de l'AFC a déclaré à plusieurs reprises qu'on ne lui avait jamais demandé son avis et que lorsqu'il avait clairement exprimé son opinion, il n'avait pas été écouté; il a ajouté avoir soutenu les décisions de son supérieur par loyauté<sup>565</sup>. D'après le directeur suppléant de l'AFC, les divergences de vues existaient principalement entre lui-même et le directeur de l'AFC<sup>566</sup>. Quant au président du CEPr, il considérait qu'il y avait de graves frictions entre le directeur de l'AFC et son suppléant tant sur des questions techniques que sur des questions personnelles<sup>567</sup>.

En outre, le fait que les tâches, les compétences et les responsabilités du vice-directeur de l'AFC (qui était également chef de la DP TVA et président du CEPr) n'étaient pas clairement définies ont conduit à des conflits au sein de la direction de l'AFC. Ayant fait valoir que les missions qui lui étaient confiées étaient étroitement liées à celles du REP et du responsable de la LBO, le président du CEPr avait exigé, lors d'une séance que la direction a tenue début 2009, que son rôle soit clarifié<sup>568</sup>. La direction de l'AFC avait alors décidé de le nommer délégué de la direction pour le programme INSIEME: premier interlocuteur et supérieur hiérarchique du REP au niveau de la direction, il avait la fonction d'observateur, qui consistait notamment à informer la direction de manière adéquate concernant INSIEME; par contre, il n'avait aucune compétence décisionnelle<sup>569</sup>. Aucun cahier des charges du président

<sup>564</sup> Sur la base des résultats de l'enquête administrative du DFF du 13.6.2012, la cheffe du DFF a suspendu le directeur de l'AFC de ses fonctions. Le directeur suppléant de l'AFC a alors assuré l'intérim.

<sup>565</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 62 (directeur de l'AFC 2000–2012); procès-verbal du GTI du 28.5.2013, pp. 17, 23, 24, 26 et 28 (directeur suppléant de l'AFC depuis 1995)

<sup>566</sup> Procès-verbal du GTI du 28.5.2013, p. 28 (directeur suppléant de l'AFC depuis 1995)

<sup>567</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 32 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>568</sup> Extrait du procès-verbal de la direction de l'AFC du 21.1.2009, pp. 1 à 2

<sup>569</sup> Extrait du procès-verbal de la direction de l'AFC du 21.1.2009, p. 3

du CEPr n'a été formellement établi<sup>570</sup>. Le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008) a confié au GTI que sa position intermédiaire dans l'organigramme, qui le privait de tout pouvoir décisionnel, était extrêmement inconfortable<sup>571</sup>. Il a ajouté que l'AFC n'avait pas de culture du débat et que c'est toujours le directeur qui tranchait en dernière instance<sup>572</sup>; ces derniers propos contredisent toutefois quelque peu la déclaration de ce même vice-directeur de l'AFC selon laquelle les décisions étaient prises de fait par le directeur, son suppléant et lui-même au sein de l'AFC, indépendamment des organes impliqués dans le projet INSIEME<sup>573</sup>. Le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008) considérait qu'INSIEME était un projet développé par le directeur et son suppléant, ce qui expliquait que ces derniers n'avaient jamais pris au sérieux les critiques qu'il avait soulevées<sup>574</sup>. Le directeur de l'AFC (2000–2012) a déclaré que lui-même et son suppléant avaient fixé les objectifs d'INSIEME, mais pas sa réalisation informatique (méthodes, architecture, etc.). Il a ajouté que, lors de la phase critique, la plupart des décisions du CP et du CEPr avaient été prises sur la proposition du vice-directeur de l'AFC (depuis 2008)<sup>575</sup>.

S'agissant de la coopération entre les divisions principales, le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008) a déclaré au GTI que c'est par obligation qu'une collaboration avait été mise en place dans le cadre d'INSIEME, mais que, autrement, les différents acteurs travaillaient chacun de leur côté et que cette organisation avait fait ses preuves<sup>576</sup>. Par ailleurs, il a ajouté que la DP TVA allait plus vite en besogne que la DP DAT s'agissant de la définition des exigences concernant FISCAL-IT et que fédérer tous les collaborateurs de l'AFC autour de FISCAL-IT représentait un défi majeur<sup>577</sup>. D'après le directeur suppléant de l'AFC (depuis 1995), la DP DAT, placée sous son égide, avait toujours respecté les décisions prises conjointement par les membres de la direction, alors que la DP TVA ne les avait parfois pas mises en œuvre<sup>578</sup>. À ses yeux, l'échec d'INSIEME était imputable à l'absence de culture commune qui avait rendu impossibles une conception et une conduite communes du projet<sup>579</sup>.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Le projet INSIEME a subi l'influence décisive du système de pensée cloisonnée qui régnait au sein des divisions principales de l'AFC, alors qu'il aurait pu contribuer à les résoudre. Les conflits au sein de la direction de l'AFC, notamment entre le

<sup>570</sup> Lettre du 4.9.2013 de la cheffe du DFF au GTI, p. 2. L'extrait de procès-verbal de la direction de l'AFC du 21.1.2009 contient une remarque faite a posteriori selon laquelle le directeur de l'AFC, son suppléant, le président du CEPr et le REP discuteraient, à l'issue de la séance, d'autres points de détail au sujet des tâches, des compétences et des responsabilités et informeraient la direction du résultat de leurs réflexions. Toutefois, les procès-verbaux dont disposent les CdF et les CdG ne contiennent aucune indication à ce sujet.

<sup>571</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 21 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>572</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 33 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>573</sup> Selon le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008), lorsque lui-même, le directeur de l'AFC (2000–2012) et son suppléant (depuis 1995) ne parvenaient pas à se mettre d'accord, c'est le directeur de l'AFC qui tranchait. Lorsqu'ils étaient d'accord sur un point, ils prenaient la décision en conséquence sans tenir compte de l'avis des autres participants (lettre du Conseil fédéral au GTI du 22.10.2014, p. 5)

<sup>574</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 32 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>575</sup> Lettre du directeur de l'AFC (2000–2012) au GTI du 15.10.2014, p. 3 [en allemand]

<sup>576</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 33 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>577</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, pp. 35 et 36 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>578</sup> Procès-verbal du GTI du 28.5.2013, p. 22 (directeur suppléant de l'AFC depuis 1995)

<sup>579</sup> Procès-verbal du GTI du 28.5.2013, p. 21 (directeur suppléant de l'AFC depuis 1995)

directeur et son suppléant, ont pesé sur le projet, même si leur importance a été minimisée a posteriori par le directeur. Le fait de conférer au vice-directeur de l'AFC (depuis 2008) la fonction d'observateur n'a en aucune façon clarifié les tâches, les compétences et les responsabilités de l'intéressé en tant que président du CEPr. C'est par esprit de loyauté que le vice-directeur de l'AFC n'a pas porté à la connaissance du département les conflits existant au sein de la direction de l'AFC. Les propos que le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008) a tenus au sujet de FISCAL-IT, le programme qui a suivi le projet INSIEME, préoccupent les CdF et les CdG, qui craignent que les progrès visant à instaurer une culture commune au sein de l'AFC ne soient pas suffisants.

### 4.3.1.3 Bases d'information de la direction de l'AFC

Les rapports relatifs au projet INSIEME, l'examen de ces rapports par la direction informatique et les séances du CP puis du CEPr ont permis à la direction de l'AFC de se tenir informée de l'état du projet INSIEME. Par contre, on ne sait pas si la direction de l'AFC disposait d'autres canaux d'information institutionnels au sein de l'AFC.

Le directeur de l'AFC a déclaré au GTI n'avoir jamais été satisfait des rapports de gestion relatifs au projet, et qu'il avait donc toujours essayé de les améliorer<sup>580</sup>. À ses yeux, le principal problème concernait la façon de mesurer les performances, autrement dit de déterminer les processus achevés et ceux encore en phase d'élaboration<sup>581</sup>. Le directeur de l'AFC a ajouté s'être rendu compte, fin 2010, que les rapports de gestion étaient parfois incomplets ou qu'ils enjolivaient la situation<sup>582</sup>. Le directeur suppléant de l'AFC a déclaré pour sa part avoir régulièrement demandé des compléments au sujet des rapports en question<sup>583</sup>. D'après le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008), les membres du CEPr avaient l'impression que, en dépit de leurs requêtes, toutes les informations ne leur étaient pas transmises<sup>584</sup>.

Les rapports trimestriels d'INSIEME, établis depuis le milieu de l'année 2010, ont été examinés et validés par le REP jusqu'au milieu de l'année 2011. Ce n'est qu'à partir du moment où les rapports trimestriels ont également été remis à la DélFin qu'ils ont été validés soit par le directeur de l'AFC, soit par le président du CEPr.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Si le directeur de l'AFC est intervenu afin que la qualité des rapports soit améliorée, il n'a pas pu faire en sorte que ces derniers satisfassent ses exigences tant sur le fond que sur la forme. Jusqu'en 2011, l'AFC n'a manifestement pas pris les mesures qui s'imposaient pour améliorer la qualité des informations relatives au projet. De plus, toutes les informations importantes ne sont pas parvenues jusqu'à la direction de l'AFC<sup>585</sup>. Les CdF et les CdG ne peuvent pas juger dans quelle mesure la validation correcte des rapports trimestriels a eu une influence sur leur qualité.

<sup>580</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2014, p. 63 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>581</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2014, p. 63 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>582</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2014, p. 63 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>583</sup> Procès-verbal du GTI du 28.5.2013, p. 23 (directeur suppléant de l'AFC depuis 1995)

<sup>584</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 24 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>585</sup> Cf. chap. 3.3.3

Les CdF et les CdG considèrent que c'est aux instances hiérarchiques supérieures, autrement dit aux destinataires, de requérir les informations nécessaires à l'exercice de leur rôle et de leurs responsabilités respectifs. En cas de doute, les destinataires doivent insister jusqu'à l'obtention des informations requises.

#### 4.3.1.4 Décisions d'ordre technique prises par la direction de l'AFC

Fin 2001, la direction de l'AFC a approuvé la stratégie Vision IT, qui visait à harmoniser à grande échelle l'ensemble des applications utilisées par l'AFC, l'objectif étant de développer un système informatique unique pour toutes les catégories d'impôts. La stratégie en question impliquait de passer d'une méthode de travail axée sur les fonctions à une approche fondée sur les processus. Aux yeux du directeur de l'AFC, la mise en œuvre de cette stratégie n'a jamais été fondamentalement remise en question et n'a donc jamais été modifiée pendant la durée du projet<sup>586</sup>. Le directeur de l'AFC a indiqué que les processus de base appliqués pour les différentes catégories d'impôts relevant de l'AFC étaient très uniformes et qu'il n'y avait donc pas de raison de prévoir une organisation différente pour chacun d'eux<sup>587</sup>. A posteriori, le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008) considérait que le maintien de la stratégie d'harmonisation des processus avait été une erreur, car il y avait à ses yeux de grandes différences entre les catégories d'impôts<sup>588</sup>.

Le chef du DFF (2004–2010) a qualifié la stratégie visée de très ambitieuse<sup>589</sup>. Quant au secrétaire général du DFF (1996–2007), il jugeait convaincantes tant la stratégie en question que la procédure de mise en œuvre retenue<sup>590</sup>. Pour le directeur du CDF (1998–2013), si la stratégie était bel et bien adaptée aux utilisateurs et aux citoyens, sa complexité avait été gravement sous-estimée<sup>591</sup>. Dans son rapport de 2005, le CDF avait recommandé à l'AFC d'étudier les risques liés à l'architecture informatique – très ambitieuse – prévue par le projet<sup>592</sup>.

À la fin du mois d'août 2007, la direction de l'AFC a décidé d'interrompre les négociations avec Unisys – laquelle avait obtenu en 2006 le mandat prévu dans l'appel d'offres OMC – au motif qu'il n'avait pas été possible de trouver un terrain d'entente avec l'entreprise en question. À la suite de cette expérience malheureuse, l'AFC a décidé de ne pas lancer de nouvel appel d'offres OMC, mais de réaliser le projet INSIEME en choisissant l'OFIT comme partenaire stratégique<sup>593</sup>.

Les dirigeants de l'AFC ont longuement discuté de la technologie sur laquelle INSIEME devait se fonder, à savoir sur une solution individuelle ou sur une solution standard. Fin 2007, l'AFC a retenu la première option<sup>594</sup>. Cette décision de principe

<sup>586</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2014, pp. 44 et 47 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>587</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2014, p. 47 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>588</sup> Rapport de l'AFC (vice-directeur de l'AFC depuis 2008) du 25.1.2013, 2<sup>e</sup> partie, p. 6

<sup>589</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 47 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>590</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 34 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

<sup>591</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 22 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>592</sup> Rapport du CDF du 25.2.2005, p. 9

<sup>593</sup> Procès-verbal de la direction informatique du 15.11.2007, p. 1; résultats du groupe de travail AIR du 15.11.2007, p. 8; déclaration d'intention en vue d'une collaboration stratégique entre l'AFC et l'OFIT du 11.2.2008; cf. chap. 3.5.3.2

<sup>594</sup> Procès-verbal de la direction informatique du 25.10.2007, p. 3; résultats du groupe de travail AIR du 15.11.2007, p. 24

a toujours été maintenue, quoique régulièrement controversée: ainsi, à la fin du premier semestre 2011, le CEPr avait décidé de poursuivre dans cette voie<sup>595</sup> en dépit du fait que la procédure et la technologie utilisées avaient aussi été remises en question après la destitution du REP en mars 2011<sup>596</sup>. La question a également été soulevée dans le cadre de l'état des lieux du projet réalisé en été 2012<sup>597</sup>. Le directeur de l'AFC a déclaré au GTI que pareilles divergences ne pouvaient être éliminées et que l'on ne saurait interdire les discussions à ce sujet. Il a aussi indiqué ne pas avoir été en mesure de se prononcer sur le choix technologique: il avait reconnu que, dépassé par cette question, il avait été contraint d'ajouter foi aux informations qu'on lui donnait<sup>598</sup>. Il a ajouté qu'il s'était toujours fié aux conseils prodigués par l'OFIT à ce sujet<sup>599</sup>.

La décision de ne pas soumettre les conventions de prestations impliquant l'engagement d'experts ou de personnel à un appel d'offres OMC a été inscrite au procès-verbal de la séance que la direction de l'AFC a tenue le 21 janvier 2009<sup>600</sup>. À cette occasion, le directeur suppléant de l'AFC (depuis 1995) a déclaré que les directives de l'OMC ne devaient pas empêcher l'AFC de mettre rapidement en œuvre le projet<sup>601</sup>. À ce sujet, il a également déclaré au GTI que l'AFC s'était telle-ment focalisée sur la survie du projet qu'elle avait considéré qu'elle ne pouvait se permettre de respecter les dispositions du droit des marchés publics et devoir poursuivre ses travaux<sup>602</sup>. D'après le chef de l'IDF AFC (depuis 2005), il était notoire que l'AFC passait ses appels d'offres sans respecter les règles de l'OMC<sup>603</sup>.

Le directeur de l'AFC (2000–2012) a déclaré n'avoir appris que vers la fin de l'année 2010 que les principes HERMES n'étaient pas suivis dans le cadre du projet INSIEME<sup>604</sup>. D'après le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008), le processus de réalisation d'INSIEME relevait de la compétence du REP<sup>605</sup>; lorsqu'il a exercé cette fonction *ad interim*<sup>606</sup>, il a essayé d'introduire la méthode HERMES petit à petit<sup>607</sup>, mais la pression des délais a fait que l'établissement d'un système qui soit appliqué de manière méthodique a perdu de son importance<sup>608</sup>.

Enfin, le CEPr a décidé, en août 2011, de réduire l'ampleur d'INSIEME<sup>609</sup>.

595 Procès-verbal du CEPr du 21.6.2011, pp. 4 et 5

596 Procès-verbal du CEPr du 31.3.2011, p. 3

597 Etat des lieux INSIEME du 31.8.2012, p. 17

598 Procès-verbal du GTI du 10.6.2014, p. 61 (directeur de l'AFC 2000–2012)

599 Procès-verbal du GTI du 10.6.2014, p. 55 (directeur de l'AFC 2000–2012)

600 Extrait du procès-verbal de la direction de l'AFC du 21.1.2009, p. 3

601 Extrait du procès-verbal de la direction de l'AFC du 21.1.2009, p. 2

602 Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 26 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

603 Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 55 (chef de l'IDF AFC depuis 2005). La question des marchés publics a été développée plus avant au chap. 3.7

604 Procès-verbal du GTI du 10.6.2014, p. 60 (directeur de l'AFC 2000–2012)

605 Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 23 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

606 Le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008) a exercé la fonction de REP *ad interim* entre mars 2011 et octobre 2011. Auparavant, il était président du CP (auquel a succédé le CEPr), fonction qu'il reprendra par la suite.

607 Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 23 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

608 Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 24 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008). La méthode HERMES fait l'objet d'une analyse plus approfondie au chap. 3.3.

609 Le CEPr a approuvé la mesure visant à concentrer les travaux sur l'élaboration des fonctions nécessaires au remplacement des systèmes STOLIS et MOLIS en respectant le cadre financier disponible (procès-verbal du CEPr du 17.8.2011, p. 3).

### *Appréciation par le Conseil fédéral*

D'après le Conseil fédéral, l'approche qui prévoyait de regrouper deux catégories d'impôts très différentes (DAT et TVA) dans un système informatique unique était si complexe que les participants du projet ont dû faire face à des exigences très élevées, voire impossibles à satisfaire<sup>610</sup>. Par ailleurs, le remplacement des systèmes MOLIS et STOLIS – qui constituaient pourtant l'élément central d'INSIEME – a été longtemps négligé<sup>611</sup>.

### *Appréciation par les CdF et les CdG*

À l'instar du Conseil fédéral, les CdF et les CdG considèrent que la complexité du projet n'a pas été prise en considération de manière appropriée. Si elle était convaincante au départ, la stratégie Vision IT, conçue en 2001, n'a jamais été suffisamment précisée par une stratégie de mise en œuvre et par un plan directeur. L'AFC a lancé des projets, élaboré des stratégies et entamé la mise en œuvre de Vision IT sans suivre une approche systématique.

La direction de l'AFC a sciemment décidé de ne pas suivre de procédure qui soit conforme aux prescriptions légales en matière de marchés publics. En ce qui concerne la méthode obligatoire de gestion de projets informatiques HERMES, elle était disposée à ce que celle-ci ne soit pas appliquée jusqu'à la fin 2011. Elle n'a pratiquement rien entrepris pour que cette méthode soit utilisée pour les projets informatiques liés à INSIEME. Les CdF et les CdG critiquent ce comportement.

Les CdF et les CdG estiment en outre que la controverse – qui n'était pourtant que secondaire – relative à la technologie sur laquelle INSIEME devait se fonder a mobilisé de nombreuses ressources sans conduire à des résultats probants. Elles ajoutent que ce conflit a eu des répercussions extrêmement graves sur le déroulement du projet. Il faut tenir compte du fait que cette controverse est liée aux interprétations divergentes de l'AFC et de l'OFIT quant à leur rôle respectif<sup>612</sup>; normalement, l'AFC n'aurait pas dû se pencher elle-même sur la question, car – selon NOVE-IT et HERMES – c'était au fournisseur des prestations de déterminer les modalités de la mise en œuvre d'INSIEME (notamment, sur la base de quelle technologie).

## **4.3.1.5 Décisions prises par la direction de l'AFC en matière de personnel**

Durant les douze années qui se sont écoulées entre le démarrage d'INSIEME (2001) et son abandon (2012), la direction de l'AFC a pris de nombreuses décisions en matière de personnel, qui ont eu une influence directe sur le déroulement du projet, voire ont contribué à son échec.

Au début de l'année 2005, la direction a désigné un coordinateur chargé de pallier l'absence de coordination entre les différents projets qui étaient menés en parallèle lors de la phase initiale d'INSIEME. L'OFIT a considéré que l'engagement de la

<sup>610</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 52

<sup>611</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 53. Les clarifications auxquelles le Conseil fédéral a procédé au sujet de la gestion du projet et son appréciation ont été présentées au chap. 3.3.

<sup>612</sup> Cf. chap. 3.5

personne choisie – un proche du directeur de l’AFC – était une mauvaise décision, puisque son manque total d’expérience des projets informatiques a été flagrant dès le départ<sup>613</sup>. Le coordinateur a quitté l’AFC fin 2007 tout en continuant de recevoir de son ancien employeur des mandats de conseil<sup>614</sup>. Après l’interruption des négociations avec Unisys, le poste de coordinateur n’a plus été repourvu<sup>615</sup>.

Dans le cadre de NOVE-IT, l’ancien chef de la section «Développement» et responsable de l’informatique de l’AFC a été nommé responsable de la LBO. D’après le vice-directeur de l’AFC (depuis 2008), cette personne – un proche de longue date du directeur – a exercé une forte influence sur le projet INSIEME, dans lequel elle a imposé ses conceptions techniques<sup>616</sup>. D’après l’OFIT, le responsable de la LBO a exprimé régulièrement et sans détour, tant par ses actes que par ses propos, le peu d’estime qu’il éprouvait envers l’office en question et ses collaborateurs<sup>617</sup>. À plusieurs reprises dans le cadre de son enquête administrative, le DFF a clairement soupçonné que l’intéressé avait abusé de sa position pour satisfaire ses intérêts personnels<sup>618</sup>. En mai 2012, le MPC a ouvert une procédure pénale contre le responsable de la LBO et contre inconnu, procédure qui n’était pas encore close au moment de la publication du présent rapport. Pour cette raison, la présomption d’innocence s’applique. Après l’ouverture de cette procédure, le directeur *ad interim* de l’AFC (2012–2013) a suspendu le responsable de la LBO, ce dernier a été licencié à la fin mai 2014<sup>619</sup>.

Le 25 octobre 2007, la direction informatique a décidé, sur la proposition de l’AIR, de nommer un nouveau REP et de lui donner les compétences décisionnelles nécessaires en matière de ressources humaines (internes et externes) et de budget<sup>620</sup>. Les compétences de ce collaborateur ont été régulièrement mises en doute aussi bien par l’AFC<sup>621</sup> que par l’OFIT<sup>622</sup> et le DFF<sup>623</sup>; le vice-directeur de l’AFC a ainsi demandé à plusieurs reprises la destitution de l’intéressé<sup>624</sup> et, après la parution du rapport d’audit de l’entreprise de conseil SQS<sup>625</sup> en novembre 2010, il a même indiqué qu’il ne poursuivrait son activité qu’à condition que l’AFC se sépare de la personne en question<sup>626</sup>. En février, le directeur de l’AFC a relevé le REP de ses fonctions. Mais

613 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 18; le chef de l’IDF AFC a également déclaré que, selon lui, le coordinateur n’avait pas les qualifications nécessaires (procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 45 [chef de l’IDF AFC depuis 2005])

614 Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 45 (chef de l’IDF AFC depuis 2005); contrat de service du 1.3.2008 conclu entre l’AFC (par son directeur) et le coordinateur du programme INSIEME

615 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 16

616 Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 29 (vice-directeur de l’AFC depuis 2008)

617 Rapport de l’OFIT du 25.1.2013, p. 6

618 Procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 25 (chef du service juridique depuis 2010)

619 Le responsable de la LBO a déposé un recours contre son licenciement auprès du Tribunal administratif fédéral.

620 Cf. chap. 4.3.1.4

621 Rapport de l’AFC du 25.1.2013, partie 2, p. 7 (vice-directeur de l’AFC depuis 2008) [en allemand]; procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 57 (directeur de l’AFC 2000–2012)

622 Rapport de l’OFIT du 25.1.2013, p. 13

623 Note de la division des ressources du DFF du 23.11.2010: «Einschätzung zum gegenwärtigen Projekt-Status», p. 2. Le responsable TIC du DFF (depuis 2009) a certifié au GTI que le responsable général du projet ne disposait d’aucune compétence en matière de gestion de projet (procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 36).

624 Rapport de l’AFC (vice-directeur de l’AFC depuis 2008) du 25.1.2013, 2<sup>e</sup> partie, p. 15

625 Rapport d’audit de SQS du 17.11.2010

626 Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 29 (vice-directeur de l’AFC depuis 2008)

c'est de son propre chef<sup>627</sup> que le REP a quitté l'AFC, recevant à cette occasion une indemnité ainsi que le versement de plusieurs mois de salaire<sup>628</sup>. A posteriori, l'OFIT s'est livré à une autocritique et a constaté qu'il n'avait pas clairement mis en garde l'AFC et le SG-DFF au sujet du manque de qualifications du REP<sup>629</sup>. Quant au directeur de l'AFC, il a conclu qu'il aurait dû procéder plus tôt au changement de collaborateur, soulignant toutefois qu'il n'avait pas à sa disposition de collaborateurs qui auraient été mieux à même de s'acquitter de cette mission<sup>630</sup>.

De manière générale, il existait un manque de compétences des personnes impliquées dans le projet<sup>631</sup>. La cheffe du DFF (depuis 2010) a déclaré à ce sujet au GTI que certaines personnes engagées n'avaient en réalité pas les compétences pour effectuer les travaux requis; elle a toutefois ajouté que ces collaborateurs étaient engagés conformément au droit du personnel de la Confédération et qu'on ne pouvait se séparer de quelqu'un au seul motif que cette personne n'était pas en mesure de fournir les prestations demandées<sup>632</sup>.

Lorsque le chef de la DP TVA (1999–2008) et président du CP est parti à la retraite au printemps 2008, la question de sa succession à la tête du CP s'est posée. Le directeur de l'AFC a alors porté son choix, en se basant sur les critères de l'ancienneté et de l'expérience dans le domaine informatique, sur le nouveau chef de la DP TVA, qui était en même temps vice-directeur de l'AFC<sup>633</sup>. Le directeur de l'AFC a déclaré au GTI que le directeur suppléant avait non seulement soutenu ce choix, mais aussi ajouté qu'il ne se sentirait, pour sa part, pas à l'aise dans cette fonction s'il devait l'exercer<sup>634</sup>. C'est pourtant un tout autre discours qu'a tenu le directeur suppléant au GTI: il leur a déclaré avoir demandé au directeur de l'AFC de lui octroyer la responsabilité d'INSIEME, eu égard aux nombreuses difficultés qui s'accumulaient<sup>635</sup>; il s'était ensuite vu contraint d'accepter la décision de son supérieur<sup>636</sup>.

#### *Appréciation par le Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral a estimé qu'il apparaissait a posteriori évident qu'un REP ne bénéficiant pas d'expérience en matière de grands projets informatiques n'aurait jamais dû prendre la tête d'un projet aussi complexe et que sa révocation en février 2011 était par conséquent inévitable. Il a ajouté que le REP (2011–2012) expérimenté, nommé en septembre 2011, a su conduire et structurer le projet de manière professionnelle, dans le respect des exigences d'HERMES et du droit des marchés publics<sup>637</sup>.

627 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, liste des personnes impliquées, p. 3

628 Rapport du CDF de janvier 2012, p. 14

629 Rapport de l'OFIT du 25.1.2013, p. 14

630 Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 57 (directeur de l'AFC 2000–2012)

631 Cf. chap. 3.3

632 Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 23 (cheffe du DFF depuis 2010)

633 Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 56 (directeur de l'AFC 2000–2012)

634 Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 56 (directeur de l'AFC 2000–2012)

635 Procès-verbal du GTI du 28.5.2013, pp. 16 à 17 (directeur suppléant de l'AFC depuis 1995)

636 Procès-verbal du GTI du 28.5.2013, p. 17 (directeur suppléant de l'AFC depuis 1995)

637 3<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 15.1.2014, p. 2

## *Appréciation par les CdF et les CdG*

Les CdF et les CdG rappellent avec insistance que le recrutement du personnel de la Confédération doit s'effectuer sur la base de profils d'exigences, que les tâches des collaborateurs doivent être consignées dans des descriptifs de postes régulièrement mis à jour et que les prestations doivent faire l'objet d'évaluations constantes reposant sur des contrats d'objectifs. Les CdF et les CdG renvoient à ce sujet aux dispositions de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)<sup>638</sup> et de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération<sup>639</sup> ainsi qu'aux principes directeurs en matière de politique du personnel au sein de l'administration en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, qu'il y a lieu de respecter.

Pour les CdF et les CdG, le choix des personnes nommées aux fonctions de coordinateur et de REP est incompréhensible; manifestement, les personnes choisies pour occuper ces fonctions clés ne l'ont pas vraiment été sur la base de leurs qualifications. Il est ainsi particulièrement surprenant que le REP soit resté en fonction pendant plus de trois ans et demi, alors que des indices de son manque de compétence sont apparus dès le début.

En outre, les CdF et les CdG constatent que les descriptifs de postes concernant les personnes clés dans le projet n'ont pas été mis à jour<sup>640</sup>.

Parmi les motifs de résiliation ordinaire par l'employeur définis dans la LPers, on peut mentionner la violation d'obligations légales ou contractuelles importantes, les manquements dans les prestations ou dans le comportement ou encore les aptitudes ou les capacités insuffisantes pour effectuer le travail convenu dans le contrat ou encore la mauvaise volonté de l'employé à accomplir ce travail<sup>641</sup>. En outre, la loi précise qu'il y a motif de résiliation immédiate par l'une ou l'autre partie en toute circonstance lorsque les règles de la bonne foi ne permettent plus d'exiger de celui qui donne le congé la continuation des rapports de travail<sup>642</sup>. Dès lors, les CdF et les CdG ne comprennent pas pourquoi l'AFC n'a pas fait usage de la marge de manœuvre dont elle disposait en la matière.

Les CdF et les CdG regrettent en particulier le fait que, après l'ouverture de l'enquête administrative du DFF, le responsable de la LBO ait été seulement suspendu et qu'il n'ait été licencié qu'à la fin mai 2014. Il est évident à leurs yeux qu'un collaborateur soupçonné, au vu de faits concrets, d'avoir commis un acte punissable ou contre lequel une procédure pénale a été ouverte doit être licencié sans tarder. S'il peut être prouvé qu'un collaborateur a commis une infraction pénale au

<sup>638</sup> Loi du 24.3.2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1)

<sup>639</sup> Ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3)

<sup>640</sup> Le GTI a demandé les descriptifs de poste, assortis des profils d'exigences, des personnes suivantes: directeur de l'AFC; directeur suppléant de l'AFC; responsable de la LBO de l'AFC; président de la direction informatique; président du CP; président du CEPr; représentants du DFF (SG-DFF) au sein du CP ou du CEPr (répartition des tâches); président du CI; responsable général du projet; directeur de l'OFIT; responsable du Centre de solutions de l'OFIT; chef de l'USIC. Les descriptifs reçus étaient incomplets, non signés pour la plupart et, pour quelques-uns, trop anciens. Ainsi, la version la plus à jour du descriptif de poste du directeur suppléant de l'AFC datait de 1996. En outre, le GTI n'a pas pu obtenir les descriptifs de poste du président de la direction informatique, du président du CP et du président du CEPr, au motif que les mandats en question avaient été attribués directement par le directeur de l'AFC. Cf. chap. 4.4.3.4

<sup>641</sup> Art. 10, al. 3, let. a à c, LPers (RS 172.220.1). Avant le mois de juillet 2013, cette disposition était inscrite à l'art. 12, al. 6, let. a à c, LPers.

<sup>642</sup> Art. 12, al. 7, LPers du 24.3.2000 (RO 2001 894)

préjudice de l'employeur, il devrait être licencié avec effet immédiat, indépendamment du fait qu'une procédure pénale ait été ou non ouverte contre lui<sup>643</sup>. Les CdF et les CdG ne peuvent pas déterminer si tel était déjà le cas avant mai 2014 pour ce qui est du responsable de la LBO.

### **4.3.2 Collaboration et coordination**

#### **4.3.2.1 Collaboration et coordination des activités de l'AFC avec l'OFIT et l'OFCL**

La collaboration et la coordination des activités de l'AFC avec l'OFIT et l'OFCL ont été analysées aux chap. 3.5 et 3.7.

#### **4.3.2.2 Collaboration et coordination des activités de l'AFC avec le département**

La direction de l'AFC a informé la direction du département au sujet de l'état du projet INSIEME aussi bien par oral que par écrit.

Des entretiens de gestion réguliers, lors desquels le projet INSIEME a parfois été abordé, ont réuni le chef du DFF et le directeur de l'AFC. Par contre, le directeur suppléant de l'AFC (depuis 1995) et le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008)<sup>644</sup> ont déclaré, pour l'un, n'avoir jamais eu de contacts avec la direction du département au sujet d'INSIEME et, pour l'autre, n'en avoir eu qu'extrêmement rarement<sup>645</sup>.

Le directeur de l'AFC a indiqué que son interlocuteur au sein du département pour les questions informatiques était, à de rares exceptions près, le secrétaire général du DFF<sup>646</sup>. S'il a estimé que cette collaboration avait très bien fonctionné, il a ajouté que la secrétaire générale du DFF (2007–2010) ne disposait pas de bons conseillers en informatique au sein du SG-DFF et qu'il était à l'époque par moment difficile de déterminer qui était responsable de l'informatique<sup>647</sup>.

D'après le directeur de l'AFC, des échanges suivis avec le chef du DFF au sujet de détails du projet n'auraient été ni possibles, ni pertinents<sup>648</sup>. Il a ajouté qu'un pareil procédé n'avait de toute manière pas été prévu, puisque la gestion de l'informatique était placée sous l'égide du SG-DFF<sup>649</sup>. Généralement, les chefs de département se

<sup>643</sup> Une disposition entrée en vigueur en juillet 2013 prévoit que les parties peuvent, «pour de justes motifs», résilier avec effet immédiat les contrats de durée déterminée et les contrats de durée indéterminée (art. 10, al. 4, LPers [RS 172.220.1]).

<sup>644</sup> Le vice-directeur de l'AFC était également chef de la DP TVA et président du CEPr. Il n'a pas exercé cette dernière fonction entre mars et octobre 2011, période durant laquelle il a été responsable général du projet *ad interim*.

<sup>645</sup> Procès-verbal du GTI du 28.5.2013, p. 17 (directeur suppléant de l'AFC depuis 1995); procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 24 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>646</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 51 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>647</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, pp. 51 et 54 (directeur de l'AFC 2000–2012); à ce propos, le responsable de l'informatique du DFF (depuis 2009) a toutefois indiqué que la secrétaire générale du DFF (2007–2010) ne l'avait pas consulté de manière suivie et n'avait jamais dit qu'elle se sentait mal conseillée (lettre du Conseil fédéral au GTI du 22.10.2014, p. 6).

<sup>648</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 51 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>649</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 54 (directeur de l'AFC 2000–2012)

limitaient à examiner le bien-fondé des projets, car ils ne pouvaient pas faire beaucoup plus<sup>650</sup>. Le directeur de l'AFC ne s'estimait pas tenu d'informer la direction du département au sujet de l'état du projet, puisque celle-ci recevait de toute manière les différents rapports à ce sujet et notamment les rapports d'audit du CDF; en outre, il supposait qu'elle était informée par l'état-major du DFF<sup>651</sup>. C'est pourquoi le directeur de l'AFC et la direction du département n'ont jamais discuté des rapports d'audit du CDF<sup>652</sup>. D'après le directeur de l'AFC, les chefs successifs du DFF se sont renseignés au sujet de l'avancement du projet en témoignant toujours des meilleures intentions; à ces occasions, il a pu leur exprimer ses craintes<sup>653</sup>. Ainsi, les responsables du département savaient que le projet INSIEME posait plusieurs problèmes, mais le directeur de l'AFC n'en a jamais discuté en détail avec eux<sup>654</sup>.

Le chef du DFF (2004–2010) a déclaré que le directeur de l'AFC lui avait fait savoir qu'INSIEME était certes un projet compliqué, mais que les travaux se déroulaient normalement et que l'AFC était à même d'en assurer la relance<sup>655</sup>. Après la relance en question, le directeur de l'AFC n'a cessé de déclarer qu'il n'avait plus le moindre doute sur le fait que le projet serait mené à terme<sup>656</sup>. La cheffe du DFF (depuis 2010) a déclaré elle aussi au GTI que le directeur de l'AFC avait toujours répondu de manière largement positive à ses questions et qu'il lui avait notamment assuré que les difficultés seraient surmontées<sup>657</sup>. En outre, l'AFC lui avait garanti que les procédures d'acquisition étaient conformes à la législation<sup>658</sup>. À la fin du premier semestre 2011, le directeur de l'AFC a écrit à la cheffe du DFF pour lui indiquer que le projet était entré dans une phase de crise à la fin de l'année précédente, mais qu'il pourrait selon toute vraisemblance être mené à bien sans dépassement de budget grâce aux améliorations mises en œuvre depuis le mois de novembre conjuguées aux autres efforts entrepris<sup>659</sup>.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Les CdF et les CdG constatent que l'AFC ne s'est pas acquittée de manière suffisante de son devoir d'information: elle n'a pas fait part au département des difficultés que le projet rencontrait, ou alors de manière lacunaire. Suivant une politique d'information très restrictive, le directeur de l'AFC n'a cessé d'assurer que le projet avançait normalement et que les craintes à ce sujet étaient injustifiées. En outre, le contenu de certains de ces documents ne correspondait pas à la réalité. Par loyauté envers leur directeur, d'autres membres de la direction de l'AFC n'ont pas non plus communiqué au département les difficultés auxquelles le projet était confronté. Ainsi, pendant toute la durée du projet, le département n'a pas disposé des informations requises pour être à même d'exercer sa fonction de surveillance conformément aux dispositions légales<sup>660</sup>. Pourtant, les lacunes en matière d'information ne suffisent pas à justifier l'action insuffisante du département en matière de surveillance et

650 Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 64 (directeur de l'AFC 2000–2012)

651 Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 64 (directeur de l'AFC 2000–2012)

652 Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 64 (directeur de l'AFC 2000–2012)

653 Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 51 (directeur de l'AFC 2000–2012)

654 Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 64 (directeur de l'AFC 2000–2012)

655 Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 37 et 38 (chef du DFF 2004–2010)

656 Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 39 (chef du DFF 2004 – 2010); cf. chap 4.4.2

657 Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 12 (cheffe du DFF depuis 2010)

658 Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 11 (cheffe du DFF depuis 2010)

659 Lettre du 21.6.2011 du directeur de l'AFC à la cheffe du DFF, p. 1

660 Cf. chap. 4.4.2

de gestion: en effet, celui-ci disposait d'autres moyens pour se faire une idée exacte de l'état du projet et pour accéder aux informations dont il avait besoin.

### 4.3.2.3 Collaboration et coordination des activités de l'AFC avec le CDF

En raison de la responsabilité qui leur incombe en matière de crédits, les directeurs d'office sont les premiers interlocuteurs du CDF<sup>661</sup>.

Le vice-directeur du CDF (2000–2013) a critiqué le fait que la direction de l'AFC n'avait pas participé aux discussions finales concernant les rapports du CDF ou qu'elle n'y avait pas été suffisamment représentée<sup>662</sup>. En fait, cette critique n'est que partiellement conforme à la réalité, puisque le coordinateur du programme INSIEME a pris part aux discussions finales de 2005 et 2006 sur les rapports du CDF relatifs à INSIEME et que le responsable de la LBO avait aussi participé à celle de 2005; de plus, les résultats du rapport d'audit de 2008 ont été débattus dans le cadre de la discussion finale notamment avec le vice-directeur de l'AFC (qui était également responsable du CP) et, le lendemain, avec le directeur de l'AFC; tous deux ont aussi pris part à la discussion finale du rapport du CDF de janvier 2012.

Le directeur de l'AFC a indiqué que les rapports d'audit du CDF étaient examinés par le vice-directeur de l'AFC, qui transmettait ensuite les avis au CDF<sup>663</sup>. Le chef de l'IDF AFC (depuis 2005) a déclaré au GTI que les avis étaient généralement approuvés sans discussion par les membres de la direction informatique<sup>664</sup>. Le vice-directeur de l'AFC a indiqué pour sa part que l'AFC prenait un peu trop à la légère les rapports du CDF<sup>665</sup>, précisant toutefois ne vouloir accuser personne d'avoir ignoré les recommandations qui y étaient contenues<sup>666</sup>. Il a ajouté que les recommandations étaient intégrées dans le projet avec l'indication qu'elles devaient être mises en œuvre<sup>667</sup>, et les responsables étaient ainsi partis du principe qu'elles le seraient<sup>668</sup>. La mise en œuvre des recommandations faisait ensuite l'objet d'un contrôle de la part du CDF dans le cadre du rapport d'audit suivant<sup>669</sup>. Le directeur de l'AFC a toutefois déclaré n'avoir jamais reçu de question de la part du CDF au sujet de l'application de ses recommandations<sup>670</sup>.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Les CdF et les CdG constatent que le directeur de l'AFC a discuté avec le CDF des rapports d'audit de 2008 et de 2012, mais qu'il n'a pas participé aux discussions

<sup>661</sup> Cette responsabilité découle du fait que, selon l'art. 45 LOGA (RS **172.010**), les directeurs d'office sont responsables de la direction des unités administratives qui leur sont subordonnées.

<sup>662</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 42 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>663</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 64 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>664</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 53 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

<sup>665</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 25 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008). Le chef de l'IDF AFC a lui aussi partagé ce point de vue, sauf pour ce qui est du rapport de janvier 2012 (procès-verbal du GTI du 23.1.2014, pp. 51 et 56 [chef de l'IDF AFC depuis 2005]).

<sup>666</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 28 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>667</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 27 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>668</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 28 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>669</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 27 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>670</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 64 (directeur de l'AFC 2000–2012)

finales de 2005 et de 2006. À leurs yeux, il est clair que le directeur devrait prendre part à toutes les discussions finales concernant les rapports du CDF sans exception.

De plus, elles relèvent que l'AFC n'a pas attaché l'importance requise aux rapports en question et que, de toute évidence, elle a insuffisamment mis en œuvre les recommandations contenues dans ces documents. C'est ainsi qu'aucun état des lieux concernant la mise en œuvre des recommandations en question n'a été tenu en interne. Les CdF et les CdG estiment que le fait que l'AFC n'ait dû informer ni le CDF ni le département de l'état de la mise en œuvre a contribué à ce que les recommandations aient été appliquées de manière lacunaire. Si l'AFC a toujours rendu un avis au sujet des rapports d'audit du CDF, avis dans lequel elle précisait la manière dont elle comptait mettre en œuvre les recommandations, les mesures qu'elle préconisait ne traitaient pas toujours de manière appropriée les points soulevés par le CDF. Ainsi, dans sa prise de position relative aux trois principales recommandations du CDF relatives à la gestion du projet<sup>671</sup>, l'AFC a déclaré que la refonte de la planification globale du projet prévoyait une définition de l'ensemble des rôles ainsi qu'un examen de l'organisation du projet<sup>672</sup>. Pour les CdF et les CdG, il est indispensable que les directeurs d'office vérifient au préalable si les prises de position qui leur sont soumises pour signature<sup>673</sup> correspondent bien au but des recommandations. En outre, il appartient au CDF de contester les prises de position des offices lorsque les mesures qui y sont proposées ne satisfont pas à ses exigences<sup>674</sup>.

### 4.3.3 Inspection des finances de l'AFC

L'IDF AFC exerce une double fonction: d'une part, elle est l'organe de révision interne de l'AFC; d'autre part, elle sert d'instrument de gestion à la direction de l'office. Le présent chapitre ne porte que sur ce dernier point, le premier étant traité au chap. 6.6.12.1.

Dans le cadre d'entretiens mensuels avec le directeur de l'AFC (2000–2012), à qui il était directement soumis de par sa fonction<sup>675</sup>, le chef de l'IDF AFC (depuis 2005) informait son supérieur de l'état des inspections<sup>676</sup>.

<sup>671</sup> Rapport du CDF du 18.12.2008; recommandation 5.2.1: afin de garantir que toutes les fonctions nécessaires à la conduite du projet soient réunies, il faudrait adapter l'organisation actuelle de sorte que les fonctions principales soient directement assujetties au CP; recommandation 5.2.2: il y a lieu de trouver sans délai une solution visant à combler les lacunes en matière de personnel au sein des fonctions définies et considérées comme nécessaires, de manière à éviter tout nouveau retard; recommandation 5.2.3: la planification du projet doit être revue rapidement; lorsque l'avancement du projet ne permet pas encore d'établir des estimations précises, il y a lieu de communiquer le calendrier d'une autre manière (comme hypothèse de travail ou comme plan d'étape sujet à modification, par ex.), de manière à ne pas susciter de fausses attentes.

<sup>672</sup> La recommandation 5.2.3 a encore été complétée par une disposition qui prévoit que l'OFIT est représenté au sein de la direction de l'ensemble du projet afin que les travaux et les délais soient coordonnés au mieux.

<sup>673</sup> La lettre qui accompagnait la prise de position de l'AFC au sujet du rapport du CDF du 25.2.2005 avait été signée par le directeur de l'AFC. Par contre, les recommandations en annexe avaient été signées par le coordinateur du projet.

<sup>674</sup> Cf. chap. 6.6.4

<sup>675</sup> Art. 3 du règlement de l'IDF AFC du 8.10.2002 et ch. 4.1 du règlement de l'IDF AFC de juin 2012

<sup>676</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 45 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

D'après le chef de l'IDF AFC (depuis 2005), le directeur était peu réceptif aux questions liées au contrôle; c'est ainsi qu'il avait demandé à son subordonné de collaborer au projet INSIEME, ce que celui-ci avait toutefois refusé pour une question d'indépendance<sup>677</sup>. Il faut également souligner que le chef de l'IDF AFC était, jusqu'en 2012, l'interlocuteur du département et de l'AFF pour les questions liées à la politique de gestion des risques de la Confédération. Il a cependant abandonné cette fonction après que le CDF a déclaré, dans le cadre de l'évaluation de la qualité et de l'efficacité de l'IDF AFC qu'il a effectuée fin 2011, que ce rôle était incompatible avec l'indépendance de l'IDF AFC<sup>678</sup>.

Le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008) a indiqué que, de par sa position, le chef de l'IDF AFC ne pouvait pas vraiment garantir un contrôle optimal, car il aurait dû contrôler son chef, ce qui lui était, de fait, impossible<sup>679</sup>. Le vice-directeur du CDF (2000–2013) considérait pour sa part que cette question constituait un problème général qui n'était pas particulièrement aigu à l'AFC<sup>680</sup>.

Lors de son audition par le GTI, le chef de l'IDF AFC (depuis 2005) a déclaré avoir rencontré des réticences de la part de la direction du projet quand il lui demandait des documents<sup>681</sup>. Il a ajouté que, jusqu'au deuxième semestre 2010, la direction de l'AFC ne s'est pas servie de manière ciblée de l'IDF AFC comme d'un instrument de gestion: elle a approuvé les programmes de révision annuels en quelques minutes sans faire de propositions<sup>682</sup>. Vers la fin de l'année 2010<sup>683</sup>, le directeur de l'AFC a chargé l'IDF AFC de vérifier la régularité de la facturation effectuée par une société de conseil externe; à cette occasion, des incohérences ont été découvertes<sup>684</sup>. En 2011<sup>685</sup>, l'IDF AFC a procédé à un examen minutieux de certains aspects de la gestion financière et de la sécurité informatique liés à INSIEME. Elle a remis les rapports intermédiaires<sup>686</sup> au REP *ad interim* et le rapport final<sup>687</sup> au directeur de l'AFC, aux membres de la direction, au REP *ad interim* ainsi que, pour information, au CDF. Pourtant, ni la direction informatique ni le CEPr n'ont examiné ce rapport. À la mi-août 2011, le REP *ad interim* a chargé, comme l'avait recommandé l'IDF AFC<sup>688</sup>, un groupe ad hoc<sup>689</sup> d'examiner toutes les dépenses liées au projet

<sup>677</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 41 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

<sup>678</sup> «Qualitäts- und Wirksamkeitsbeurteilung Finanzinspektorat ESTV», rapport du CDF de décembre 2011, p. 8

<sup>679</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 27 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>680</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 49 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>681</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, pp. 42, 44 et 47 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

<sup>682</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 46 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

<sup>683</sup> Rapport succinct de l'IDF AFC du 19.11.2010

<sup>684</sup> L'IDF AFC a notamment constaté que le nombre d'heures apparaissant dans les rapports différait de celui des heures facturées.

<sup>685</sup> Rapport succinct de l'IDF AFC du 11.7.2011

<sup>686</sup> Rapports intermédiaires de l'IDF AFC du 25.3.2011 et du 28.4.2011 à l'intention du REP *ad interim*

<sup>687</sup> Dans son rapport final de juillet 2011, l'IDF AFC a notamment constaté que la majorité des recommandations contenues dans le rapport du CDF de fin 2008 n'avait pas été mise en œuvre, que certains contrats conclus avec des entreprises tierces manquaient de précision et que les travaux effectués n'avaient pas été systématiquement consignés.

<sup>688</sup> Rapport de l'IDF AFC du 11.7.2011, p. 16

<sup>689</sup> Ce groupe était placé sous l'égide du responsable de la division Contrôle externe de la DP TVA: les contrôles étaient effectués par 2 experts fiscaux, avec le soutien technique du chef de l'IDF AFC.

INSIEME pour l'année 2010<sup>690</sup>. D'après le chef de l'IDF AFC (depuis 2005), le directeur de l'AFC n'avait pris aucune mesure sur la base des rapports établis par l'IDF AFC; en revanche, le REP *ad interim* s'était grandement investi en faveur de la mise en œuvre des recommandations de l'IDF AFC<sup>691</sup>.

La cheffe du DFF a déclaré au GTI que l'IDF AFC n'avait pas répondu aux attentes dans le cadre du projet INSIEME<sup>692</sup>. D'après le responsable TIC du DFF (depuis 2009), qui représentait aussi le SG-DFF au sein du CEPr, l'IDF AFC a été totalement absente dans le cadre d'INSIEME<sup>693</sup>.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

L'IDF AFC n'a pas joué un rôle essentiel en tant qu'instrument de gestion dans le cadre d'INSIEME. En outre, les CdF et les CdG considèrent que l'indépendance de cet organe était mise en péril de par sa position par rapport au directeur de l'AFC: en effet, il leur semble que des personnes jouant un rôle clé au sein d'un projet ne devraient en aucun cas charger l'IDF de procéder à des contrôles portant sur «leur» projet. À leurs yeux, l'indépendance des inspections des finances ne peut être garantie que par une séparation claire des compétences.

Il n'a pas été possible de déterminer qui, parmi les personnes impliquées dans le projet INSIEME, a été informé des conclusions des rapports de l'IDF AFC. Une seule chose est certaine: leur examen n'a été inscrit à aucun ordre du jour du CEPr. Il semble ainsi que les résultats des contrôles n'aient pas été communiqués à tous les responsables du projet, diminuant d'autant l'efficacité des rapports. Pour les CdF et les CdG, il serait judicieux que, conformément au règlement de l'IDF AFC révisé en juin 2012, les rapports en question soient remis non seulement au directeur et au CDF, mais également aux personnes directement concernées ainsi qu'aux membres de la direction<sup>694</sup>. En outre, il s'agira de veiller à l'avenir au respect de la disposition applicable aux rapports, notamment pour ce qui est de l'information des responsables du projet. Les directeurs d'office sont tenus, dans le cadre de leur fonction de surveillance et de gestion, d'informer si nécessaire le chef du département au sujet des rapports des inspections des finances. Lorsqu'elles constatent des manquements graves, les inspections des finances sont tenues d'en avvertir le directeur de l'office concerné ainsi que le CDF<sup>695</sup>.

<sup>690</sup> Les rapports ont été remis le 7.9.2011 (contrôle des contrats conclus avec des tiers) et le 28.10.2011 (contrôle des contrats conclus avec l'OFIT). Le groupe ad hoc a décelé de nombreuses incohérences dans la manière dont les contrats ont été conclus et dont les décomptes ont été effectués.

<sup>691</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 46 (chef de l'IDF AFC depuis 2005). La 2<sup>e</sup> partie de la phrase se rapporte à une remarque du chef de l'IDF AFC qui a été rajoutée a posteriori au procès-verbal.

<sup>692</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 32 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>693</sup> Lettre du responsable TIC du DFF du 14.2.2014 au GTI: questions du GTI nécessitant des réponses écrites, p. 3

<sup>694</sup> Ch. 11.1 du règlement de l'IDF AFC de juin 2012: «Die Berichterstattung erfolgt an den Direktor, die Direktbetroffenen, an die GL-Mitglieder sowie an die EFK.»

<sup>695</sup> S'agissant de l'AFC, la disposition pertinente se trouve au ch. 11.5 du règlement de l'IDF AFC de juin 2012. Par ailleurs, l'art. 11, al. 2, LCF (RS **614.0**) dispose que les inspections des finances sont tenues d'annoncer «immédiatement» au CDF «toute irrégularité de portée fondamentale ou d'importance financière considérable».

#### 4.3.4

### Informations communiquées par l’AFC aux organes de haute surveillance parlementaire

L’AFC a présenté des comptes rendus oraux aux organes de haute surveillance parlementaire au sujet de l’état d’avancement du projet INSIEME, que ce soit dans le cadre d’auditions, lors de l’examen du budget et du compte d’État ou dans le cadre de visites d’information. L’AFC leur a également transmis des informations par écrit.

Avant 2007, la direction de l’AFC n’a communiqué ces informations que sporadiquement. En septembre 2007, le directeur de l’AFC a prévenu la sous-commission compétente de la CdF-N de l’interruption des négociations avec Unisys; à cette occasion, il a expliqué que les retards pris dans le projet étaient le principal préjudice causé par la rupture du contrat<sup>696</sup>. En avril 2008, le directeur suppléant de l’AFC (depuis 1995) a déclaré à cette même sous-commission que la procédure par étapes aurait dû permettre de limiter les risques. En outre, il a estimé à un an le retard causé par la rupture du contrat<sup>697</sup>. Enfin, d’après ce qu’a affirmé son directeur en avril 2009, l’AFC avait tiré les leçons de l’interruption du projet (nécessité de prévoir des étapes plus petites, de confier la direction du projet à davantage de personnes internes et de collaborer plus étroitement avec l’OFIT)<sup>698</sup>.

En août 2009, lors d’une séance d’information organisée par la sous-commission compétente de la CdF-N, le directeur de l’AFC a déclaré que le projet INSIEME bénéficiait d’un environnement propice et que la collaboration de l’AFC avec l’OFIT et l’OFCL fonctionnait<sup>699</sup>. En outre, il a indiqué que l’AFC demanderait un crédit supplémentaire de l’ordre de 70 millions de francs<sup>700</sup>. En octobre 2009, il a fait savoir à cette même sous-commission que le projet INSIEME prenait du retard<sup>701</sup>. Le même mois, il a prévenu la Commission des finances du Conseil des États (CdF-E) que le coût du projet serait plus élevé que prévu, tout en soulignant être à nouveau confiant<sup>702</sup>. Entendu par la sous-commission compétente de la CdF-N en avril 2010, le directeur suppléant de l’AFC (depuis 1995) a décrit INSIEME comme un projet difficile et ambitieux; il s’est toutefois montré lui aussi confiant, comptant sur le fait que le projet serait mené à terme en 2012 ou 2013<sup>703</sup>.

Lors d’un entretien organisé en septembre 2010 – auquel aucun représentant du département n’a participé – dans le cadre de l’examen du crédit supplémentaire et du crédit additionnel relatifs à INSIEME, le directeur de l’AFC (2000–2010) a présenté à la DélFin les gains que le projet permettrait de réaliser en termes d’efficacité (estimés à 200 millions de fr. par an au total) ainsi que les raisons ayant conduit à demander un crédit additionnel. Il a précisé que, désormais, l’OFIT était davantage

<sup>696</sup> Procès-verbal de la sous-commission 6 de la CdF-N (CdF-N6) du 14.9.2007, p. 19 (directeur de l’AFC 2000–2012)

<sup>697</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 17.4.2008, p. 23 (directeur suppléant de l’AFC depuis 1995)

<sup>698</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 20.4.2009, p. 17 (directeur de l’AFC 2000–2012)

<sup>699</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 26.8.2009, pp. 12 et 13 (directeur de l’AFC 2000–2012)

<sup>700</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 26.8.2009, p. 23 (directeur de l’AFC 2000–2012)

<sup>701</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 7.10.2009, p. 16 (directeur de l’AFC 2000–2012)

<sup>702</sup> Procès-verbal de la sous-commission 1 de la CdF-E (CdF-E1) du 14.10.2009, p. 26 (directeur de l’AFC 2000–2012)

<sup>703</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 27.4.2010, pp. 4 et 5 (directeur suppléant de l’AFC depuis 1995)

impliqué dans le projet et que les tâches étaient clairement réparties<sup>704</sup>, ajoutant que la composition de l'équipe chargée du projet était excellente et qu'INSIEME jouissait d'une certaine réputation<sup>705</sup>. Lors de cette séance, la DélFin a demandé à l'AFC de lui adresser désormais régulièrement des rapports sur l'évolution du projet, étant convenu que la DélFin ne recevrait non pas des rapports établis spécifiquement pour elle, mais les mêmes rapports que ceux remis au département, à l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) et au CDF. Cette mesure est entrée en force à la mi-mai 2011<sup>706</sup>.

Le directeur de l'AFC a déclaré, lors de l'examen du budget 2011 par les sous-commissions compétentes des CdF, qu'il attendait des mesures prévues par INSIEME qu'elles permettent à l'AFC de mieux analyser les risques, d'une part, et d'accomplir moins de travaux de routine, d'autre part, l'objectif étant de réaliser ainsi des recettes supplémentaire de l'ordre de 200 millions de francs<sup>707</sup>. Enfin, il a confié à ses interlocuteurs que l'organisation du projet était plutôt idéale à ses yeux et que les règles de collaboration avec l'OFIT étaient désormais clairement définies<sup>708</sup>.

En avril 2011, le directeur de l'AFC a révélé à la sous-commission compétente de la CdF-N que le projet INSIEME posait plusieurs problèmes; il l'a aussi informée que les coûts seraient plus élevés que prévu et qu'un nouveau chef de projet avait été engagé<sup>709</sup>. Il a toutefois indiqué qu'il avait bon espoir que les moyens disponibles pour INSIEME soient suffisants; il a réitéré ces propos à la même sous-commission en octobre 2011<sup>710</sup>.

Lors d'une séance organisée en juin 2011, le directeur de l'AFC et le vice-directeur de l'AFC (qui était également REP *ad interim*) ont informé la sous-délégation compétente de la DélFin de l'état d'avancement du projet. Outre le changement de chef de projet et la décision de maintenir la solution individuelle, diverses lacunes constatées (retards pris en raison d'une planification irréaliste, manque de connaissances en matière de gestion de projet) et les examens en cours (rôle de l'OFIT, collaborateurs affectés au projet) ont été évoqués<sup>711</sup>. Le directeur de l'AFC s'est toutefois montré confiant, soulignant que la situation avait pu être améliorée au cours des mois précédents<sup>712</sup>. Le REP *ad interim* a conclu que si le projet connaissait des bouleversements, une gestion efficace l'avait empêché de sombrer dans le chaos<sup>713</sup>.

<sup>704</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 9 et 10.9.2010, p. 5 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>705</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 9 et 10.9.2010, p. 7 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>706</sup> L'AFC a également remis à la DélFin un rapport intermédiaire en octobre 2011 et un état des lieux du projet en août 2012 (rapport intermédiaire du 14.10.2011 à l'intention de la DélFin au sujet d'INSIEME et état des lieux concernant INSIEME du 31.8.2012).

<sup>707</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 6.10.2010, p. 34 (directeur de l'AFC 2000–2012) et

procès-verbal de la CdF-E1 du 20.10.2010, p. 22 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>708</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 28.10.2010, p. 10 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>709</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 27.4.2011, p. 22 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>710</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 7.10.2011, pp. 21, 23 et 24 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>711</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin du 22.6.2011, pp. 8, 10 et 11 (directeur de l'AFC 2000–2012) ainsi que pp. 9, 12 et 13 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>712</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin du 22.6.2011, pp. 9 et 11 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>713</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin du 22.6.2011, p. 13 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

En octobre 2011, le directeur de l'AFC a déclaré à la sous-commission compétente de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) être à nouveau confiant après la période de turbulences qu'avait traversée INSIEME<sup>714</sup>. Fin 2011, il a informé la DélFin du redimensionnement du projet, soulignant toutefois qu'un objectif bien supérieur à l'objectif minimal (le remplacement des anciens systèmes) pourrait être atteint<sup>715</sup>. Il a ajouté que la planification était désormais mieux adaptée à la production et que le ralentissement des processus avait permis à l'AFC de mieux maîtriser le projet<sup>716</sup>.

En février 2012, le directeur de l'AFC a rappelé à la DélFin les difficultés survenues à la fin de l'année 2010, face auxquelles le REP et la direction de l'AFC avaient été dépassés<sup>717</sup>. Il a précisé que, depuis une année, un expert était à la tête du projet; après avoir évoqué les erreurs commises en matière d'adjudications, il a informé ses interlocuteurs au sujet de l'architecture du système. Lors d'une réunion avec la sous-commission compétente de la CdF-N qui s'est tenue en mars 2012, il s'est dit très confiant au sujet de la réalisation du projet<sup>718</sup>. Il a ensuite réitéré ses propos devant la sous-commission compétente de la CdF-E<sup>719</sup>.

Dans son avis de février 2012 concernant le rapport d'activité 2011 de la DélFin, l'AFC a déploré que le rapport en question se focalise trop sur les aspects négatifs survenus dans le passé et passe sous silence les évolutions positives<sup>720</sup>, précisant que l'assise d'INSIEME avait été entre-temps renforcée. Lors d'une séance d'information que la sous-délégation compétente de la DélFin et la sous-commission compétente de la CdF-N ont tenue à la fin du premier semestre 2012, le directeur de l'AFC *ad interim* s'est dit convaincu que le projet INSIEME pourrait être mené à terme en dépit des problèmes en suspens, notamment au niveau des ressources humaines<sup>721</sup>.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Les CdF et les CdG arrivent à la conclusion que, des années durant, le directeur de l'AFC a cherché à rassurer les organes de haute surveillance parlementaire en ne cessant d'affirmer qu'INSIEME devait bien faire face à des difficultés, mais que les mesures qui s'imposaient avaient été prises. Or, les commissions de haute surveillance constatent que l'appréciation de l'état du projet par la direction de l'AFC ne correspondait généralement pas à la réalité. Les CdF et les CdG condamnent l'attitude de la direction de l'AFC, qui a largement compliqué la tâche des organes chargés de la haute surveillance; elles rappellent que ces derniers doivent pouvoir se fier aux déclarations des directions des offices.

<sup>714</sup> Extrait du procès-verbal de la sous-commission DFF/DFE (Département fédéral de l'économie [DFE]) de la CdG-N du 20.10.11, p. 6

<sup>715</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 28 et 29.11.2011, p. 4 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>716</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 28 et 29.11.2011, p. 4 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>717</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 6 et 7.2.2012, p. 5 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>718</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 26.3.2012, p. 7 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>719</sup> Procès-verbal de la CdF-E1 du 11.4.2012, p. 26 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>720</sup> Avis de l'AFC du 27.2.2012 concernant le rapport d'activité 2011 de la Délégation des finances des Chambres fédérales, p. 1

<sup>721</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin du 22.6.2012, pp. 7 et 23 (directeur suppléant de l'AFC depuis 1995)

En revanche, on ne peut reprocher à l'AFC d'avoir adressé à la DélFin des rapports écrits non adaptés, puisque cette dernière avait explicitement décidé de se fonder sur les rapports trimestriels existants et de ne pas demander de rapports établis spécialement à l'intention de la haute surveillance financière<sup>722</sup>.

#### **4.4 Surveillance et gestion exercées par la direction du DFF**

##### **4.4.1 Organisation de la fonction de surveillance et de gestion**

###### **4.4.1.1 Répartition des tâches au sein de la direction du département**

Au DFF, la répartition des tâches entre le chef du département et le secrétaire général a varié selon les époques. Le chef du DFF (1996–2003) a ainsi déclaré ne pas avoir délégué la gestion de l'informatique et, partant, avoir systématiquement assumé sa fonction de manière directe et non pas par l'intermédiaire de l'état-major<sup>723</sup>, ce qu'a confirmé le secrétaire général du DFF (1996–2007) lorsqu'il a déclaré que, de 1996 à 2003, le SG-DFF avait effectué des missions d'état-major, de contrôle de gestion, d'établissement de rapports de gestion et de soutien, mais n'avait pas été responsable de gérer des offices rattachés au DFF<sup>724</sup>. Cependant, le manuel de conduite du DFF établi dans le cadre du changement de chef de département fin 2003 – qui présentait un aperçu de l'organisation, des processus et des dossiers traités – précisait que la gestion de l'informatique était déléguée au secrétariat général<sup>725</sup>. En outre, le manuel prévoyait, parmi les tâches spéciales («besondere Aufgaben») dévolues au SG-DFF, que ce dernier était responsable hiérarchique (par le biais du secrétaire général) du domaine de l'informatique, en particulier vis-à-vis de l'OFIT<sup>726</sup>.

Le secrétaire général du DFF (1996–2007) a affirmé que le nouveau chef du DFF (2004–2010) lui avait confié la responsabilité hiérarchique des offices chargés de la gestion des ressources (OFIT, OFCL et Office fédéral du personnel [OFPER])<sup>727</sup>. Ainsi, les directeurs des trois offices en question étaient directement soumis au secrétaire général du DFF. La secrétaire générale du DFF (2007–2010) a déclaré que la délégation de la responsabilité hiérarchique qui existait dans le domaine des ressources du temps de son prédécesseur avait été supprimée lors de son entrée en fonction<sup>728</sup>. En conséquence, lors du changement à la tête du SG-DFF en 2007, la gestion partagée décrite ci-dessus a été à nouveau supprimée. La secrétaire générale

<sup>722</sup> Comme il est indiqué au chap. 4.3.1.3 et 4.4.2.1, les informations relatives au projet n'étaient pas adaptées à leur destinataire.

<sup>723</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 8 (chef du DFF 1996–2003); lettre du Conseil fédéral au GTI du 22.10.2014, p. 7

<sup>724</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 32 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

<sup>725</sup> Manuel de conduite du DFF de décembre 2003, p. 27

<sup>726</sup> Manuel de conduite du DFF de décembre 2003, p. 30

<sup>727</sup> Le chef du DFF (2004–2010) a déclaré que, sur la base des priorités qu'il avait lui-même fixées, il avait désigné le secrétaire général du DFF (1996–2007) comme l'interlocuteur opérationnel des trois offices chargés de la gestion des ressources; toutefois, la gestion stratégique, notamment la responsabilité vis-à-vis des directeurs d'office, restaient de son ressort (lettre du chef du DFF [2004–2010] au GTI du 20.10.2014, p. 2 [en allemand])

<sup>728</sup> Lettre du Conseil fédéral au GTI du 22.10.2014, p. 7

– et non le chef du DFF – est toutefois restée l’interlocutrice du directeur de l’AFC pour ce qui est des questions liées à l’informatique<sup>729</sup>.

La nouvelle cheffe de département a déclaré avoir signifié à son secrétaire général (en fonction lui aussi depuis 2010) qu’elle attendait de lui qu’il joue un rôle plus actif s’agissant d’INSIEME<sup>730</sup>; elle a ajouté que le secrétaire général s’était fortement investi dans le projet, qu’il avait essayé d’orienter, de contribuer à façonner, à organiser et à gérer<sup>731</sup>. L’intéressé a toutefois un autre avis sur la question: s’il a confirmé s’être bel et bien occupé de manière intensive du projet en question dès son entrée en fonction, il a précisé ne l’avoir jamais dirigé, car cela n’avait jamais été dans les intentions du département<sup>732</sup>. Dans le but d’empêcher la dilution des responsabilités, le SG-DFF n’a émis aucune proposition opérative directe<sup>733</sup>. Le secrétaire général du DFF (depuis 2010), qui estimait qu’il incombait à l’office ayant lancé un projet de le gérer<sup>734</sup>, considérait que la mission du SG-DFF consistait plutôt à se procurer les informations souhaitées par la cheffe du département, à les analyser et à les évaluer ainsi qu’à lui présenter, d’une manière appropriée, les questions et problèmes d’ordre technique rencontrés dans le domaine informatique<sup>735</sup>.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Les CdF et les CdG constatent que, pendant toute la durée du projet INSIEME, les chefs du département qui se sont succédé ont chacun eu une idée bien différente du rôle qui leur incombait. Les CdF et les CdG soulignent à ce sujet que, conformément aux dispositions de la LOGA<sup>736</sup>, le secrétaire général devrait se concentrer sur la fonction d’état-major qui lui est dévolue et qu’il ne doit notamment pas exercer de responsabilité hiérarchique envers des offices. Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à faire en sorte que les chefs de département dirigent leur département conformément aux dispositions de l’art. 37, al. 1, LOGA et qu’ils assument la responsabilité politique qui en découle.

### **4.4.1.2 Présidence du CI**

Le secrétaire général du DFF (1996–2007) a assuré la présidence du CI, conformément aux dispositions pertinentes de la version de l’OIAF en vigueur à l’époque<sup>737</sup>. À partir de 2007, cette fonction a été exercée par le délégué de l’USIC<sup>738</sup> au nom de la secrétaire générale (2007–2010). D’après cette dernière, ce changement dans l’organisation résulterait d’une décision du Conseil fédéral<sup>739</sup> qui, ayant considéré que la répartition des rôles n’était plus appropriée, aurait modifié l’OIAF en consé-

<sup>729</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 51 (directeur de l’AFC 2000–2012)

<sup>730</sup> Procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 42 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>731</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 26 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>732</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 43 (secrétaire général du DFF depuis 2010); procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 30 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>733</sup> Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 11 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>734</sup> Procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 44 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>735</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 45 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>736</sup> Cf. chap. 4.2

<sup>737</sup> Art. 12, al. 2, OIAF du 26.9.2003 (RO 2003 3687)

<sup>738</sup> Cf. chap. 5.4.1.1

<sup>739</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 19 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

quence, parallèlement à la nomination de la secrétaire générale<sup>740</sup>. En réalité, cette modification de l'OIAF a été biffée à la suite des résultats de la procédure de rapport et il a été décidé que le délégué de l'USIC exercerait cette fonction au nom de la secrétaire générale du DFF<sup>741</sup>. Dans sa proposition, le DFF a indiqué que ce changement visait à décharger autant que possible la nouvelle secrétaire générale et présidente du CI de tâches hiérarchiques dans les fonctions transversales (personnel, informatique, constructions et logistique) de sorte qu'elle puisse se consacrer entièrement à ses missions principales énoncées aux art. 41 s. LOGA<sup>742</sup>.

Le chef du DFF (2004–2010) s'est basé sur «la disponibilité des personnes» et sur la confiance que lui inspirait le chef de l'USIC (depuis 2007); il a relevé qu'il s'agissait d'une décision *ad personam*<sup>743</sup>. D'après le délégué de l'UPIC, la secrétaire générale de l'époque lui avait transmis, au cours de l'année 2007, la présidence du CI car elle ne la considérait pas comme un engagement prioritaire<sup>744</sup>. À son entrée en fonction en 2010, le nouveau secrétaire général du DFF a convenu avec le chef de l'USIC de maintenir la répartition en vigueur, sachant que la révision de l'OIAF, qui entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>745</sup>, entraînerait de toute manière des changements au niveau de la fonction et de la présidence de l'UPIC<sup>746</sup>.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Le 2 mai 2007, le Conseil fédéral a accepté que le délégué de l'USIC exerce la présidence du CI au nom de la secrétaire générale du DFF (2007–2010). Comme il n'y avait pas transfert de responsabilité en l'espèce, il a renoncé à modifier l'OIAF. Les CdF et les CdG estiment que ce procédé pose problème, car la secrétaire générale du DFF n'exerçait plus le rôle de présidente du CI qui lui était dévolu mais continuait d'endosser la responsabilité correspondante. Cette situation a perduré lorsque le nouveau secrétaire général est entré en fonction, et ce n'est que le 1<sup>er</sup> janvier 2012 que la fonction du CI a été modifiée et que sa présidence a été dévolue au délégué de l'UPIC.

### **4.4.1.3 Gestion des ressources au sein du SG-DFF**

Aux alentours de 2006, les structures du SG-DFF chargées de la gestion des ressources au niveau du département ont été supprimées au motif que le rattachement au DFF des offices responsables des ressources rendait cette organisation inutile<sup>747</sup>. En octobre 2008, la secrétaire générale du DFF (2007–2010) a chargé le nouveau responsable des ressources de rétablir les structures en question au sein du SG-DFF. Ainsi, lorsque l'actuel responsable des ressources du DFF est entré en fonction, il n'y avait aucun interlocuteur spécialisé à l'échelon du département, mais seulement

<sup>740</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 12 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>741</sup> Proposition du DFF du 1.5.2007, modification de l'OIAF, p. 2

<sup>742</sup> Proposition du DFF du 5.4.2007, modification de l'OIAF, p. 2

<sup>743</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 46 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>744</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 54 (délégué de l'UPIC [anciennement USIC] depuis 2007)

<sup>745</sup> Cf. chap. 5.4.2.2

<sup>746</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, pp. 51 et 52 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>747</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 27 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

des responsables de processus<sup>748</sup>. La division des ressources ne comptait que huit personnes et n'était dotée d'aucune structure de surveillance, même basique<sup>749</sup>. À partir du deuxième semestre 2009, le responsable de l'unité TIC en exercice s'est chargé de mettre en place le contrôle de gestion informatique<sup>750</sup>. Ce processus n'est pas encore achevé.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

La décision de supprimer les structures chargées de la gestion des ressources au niveau du département a privé le DFF des bases nécessaires à une surveillance efficace et performante. Ce n'est que depuis octobre 2009 que les effectifs<sup>751</sup> et les instruments nécessaires au contrôle de gestion sont reconstitués petit à petit.

#### *Recommandation 6:*

##### *fonctions de surveillance dévolues aux secrétariats généraux*

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 standard. 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.

## **4.4.2 Sources d'informations à disposition de la direction du département**

### **4.4.2.1 Rapports de gestion de l'AFC**

La secrétaire générale du DFF (2007–2010) a indiqué que la direction du département avait un aperçu des finances grâce aux informations communiquées par l'AFC ainsi qu'à l'état des comptes et des crédits accordés<sup>752</sup>. Elle a déclaré n'avoir, pour sa part, jamais constaté de divergences entre les chiffres figurant dans les documents fournis par l'AFC et la réalité<sup>753</sup>. À partir de l'été 2010, les rapports trimestriels établis pour les groupes extérieurs au projet ont été remis au SG-DFF ainsi qu'à l'USIC (UPIC à partir de 2012), au CDF et au CEPr. En outre, les membres du CEPr – et, par conséquent, les représentants du SG-DFF en son sein – ont aussi reçu les

<sup>748</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 21 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

<sup>749</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 19 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

<sup>750</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, pp. 19 et 20 (responsable des ressources du DFF depuis 2008); procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 27 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

<sup>751</sup> D'après le responsable des ressources du DFF (depuis 2008), les effectifs de la division des ressources du DFF ont actuellement presque doublé par rapport à 2008. Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 19

<sup>752</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 22 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>753</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 19 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

rapports de gestion mensuels ainsi que les rapports sur la gestion de la qualité et des risques<sup>754</sup>.

La cheffe du DFF (depuis 2010) et son secrétaire général ont souligné le déséquilibre entre les informations dont disposait l'office compétent et celles dont disposait le département, de même que l'absence de rapports objectifs et le manque de communication de la part de l'AFC et de l'OFIT<sup>755</sup>. Ils ont précisé que le département avait clairement indiqué à l'AFC quelles étaient les informations qui faisaient défaut dans les rapports<sup>756</sup>. Toutefois, il n'a pas été possible de déterminer exactement quand et sous quelle forme cette communication avait été effectuée. Les procès-verbaux des séances du CEPr ne mentionnent nulle part de pareilles exigences de la part des représentants du secrétariat général.

La cheffe du DFF (depuis 2010) a confié au GTI qu'elle se rendait compte, a posteriori, qu'elle aurait dû davantage insister lorsqu'elle constatait des irrégularités et, notamment, qu'elle aurait dû veiller à ce que les rapports satisfassent aux exigences d'HERMES<sup>757</sup>. Elle a relevé que les rapports trimestriels étaient très vagues et sommaires et que les écarts avec ce qui était prévu n'étaient pas suffisamment mis en évidence<sup>758</sup>; elle a reconnu toutefois que ces rapports n'avaient pas fait l'objet d'objections, y compris de sa part<sup>759</sup>. Enfin, elle a indiqué que si la manière dont les rapports de gestion étaient établis s'était améliorée avec le temps, ces rapports n'avaient toutefois jamais été exhaustifs<sup>760</sup>. Le responsable des ressources du DFF (depuis 2008) a estimé que les représentants du secrétariat général ne disposaient, en 2009, que de peu d'informations, de surcroît peu détaillées; ce n'est qu'après l'entrée en fonction du nouveau REP, en octobre 2011, que des améliorations ont été observées et que les rapports sont vraiment devenus fiables<sup>761</sup>. Ce n'est qu'a posteriori qu'on a pris la mesure de la qualité médiocre des rapports<sup>762</sup>.

En prenant acte du rapport du CDF de fin 2011, la direction du département a réalisé que le contenu des rapports de l'AFC ne correspondait pas toujours aux faits<sup>763</sup>. La cheffe du DFF (depuis 2010) a déclaré au GTI qu'il fallait pouvoir se fier aux informations contenues dans les rapports trimestriels<sup>764</sup>. Le secrétaire général a ajouté que même en posant des questions aux auteurs des documents, il était extrêmement difficile de distinguer les informations exactes de celles qui ne l'étaient pas<sup>765</sup>. Le responsable TIC du DFF (depuis 2009) a estimé que le SG-DFF aurait parfaitement pu détecter plus tôt les manquements dans le domaine de l'information, mais il

<sup>754</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 30

<sup>755</sup> Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 15 (cheffe du DFF depuis 2010); procès-verbal du GTI du 9.10.2013, pp. 44 et 57 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>756</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 34 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>757</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 26 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>758</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 26 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>759</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 26 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>760</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 35 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>761</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 26 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

<sup>762</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 26 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

<sup>763</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 34 (cheffe du DFF depuis 2010) et p. 57 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>764</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 25 (cheffe du DFF depuis 2010): «Wir mussten uns darauf verlassen können, dass das, was in den Quartalsberichten steht, auch richtig ist.»

<sup>765</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 57 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

semblait avoir fait confiance aux auteurs des rapports<sup>766</sup>; en outre, il a considéré que le directeur de l'AFC aurait dû prendre les mesures nécessaires pour optimiser les rapports de gestion<sup>767</sup>.

L'IDF AFC n'a procédé à aucune analyse de la qualité des rapports<sup>768</sup>. Quant au CDF, il n'a pas effectué d'examen succinct des rapports en question, ne faisant qu'en extraire des éléments sur lesquels fonder son programme annuel<sup>769</sup>. Dans le cadre de l'examen qu'il a effectué au début de l'année 2012, le CDF s'est penché sur les rapports trimestriels et est parvenu à la conclusion que si les comptes rendus n'étaient pas fondamentalement faux, ils présentaient des lacunes<sup>770</sup>. Entendu par le GTI, le directeur suppléant du CDF (2000–2013) a critiqué le contenu des rapports trimestriels. Quant au vice-directeur du CDF (2000–2013), il a considéré que les rapports en question n'étaient pas adaptés à leurs destinataires; il a aussi confié qu'il avait parfois eu l'impression que les auteurs avaient voulu noyer le lecteur sous un flot d'informations<sup>771</sup>.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Faute de procès-verbal de séances du CP pour la période s'étendant de décembre 2008 (dernière séance du CP) à décembre 2009 (constitution du CEPr) et eu égard au fait que l'AFC n'a adressé aucun rapport standardisé au SG-DFF avant l'été 2010, les CdF et les CdG n'ont pas pu savoir de quelles informations le SG-DFF disposait jusque-là. Les rapports trimestriels remis au SG-DFF à partir du deuxième semestre 2010 n'étaient pas adaptés à leur destinataire et ne rendaient pas toujours compte de la réalité. À noter que, en dépit des critiques, les rapports n'ont été améliorés que tardivement et certaines mesures nécessaires n'ont pas pu être entièrement réalisées. Les CdF et les CdG estiment que le département aurait dû faire part de ses critiques plus tôt et de manière plus impérieuse.

Les CdF et les CdG admettent que le décalage entre les informations dont disposait l'AFC et celles dont disposait le département a compliqué les processus de vérification et d'objectivation. Toutefois, le fait que le responsable TIC du DFF (depuis 2009) avait relevé, au deuxième semestre 2009, que le projet présentait des dysfonctionnements majeurs, prouve qu'il aurait pu être évalué de manière négative; en d'autres termes, les rapports de l'AFC qui enjolivaient la situation ne sauraient justifier l'attitude du département. Au contraire, le fait que l'AFC n'ait pas fourni les informations souhaitées aurait dû éveiller la suspicion du département.

#### **4.4.2.2 Entretiens de gestion avec les directeurs d'office**

Tous les mois, le chef du DFF (1996–2003) conviait les directeurs d'office à un entretien auquel participaient également les rapporteurs compétents mais pas le secrétaire général<sup>772</sup>. Outre ces entretiens mensuels, il organisait, lorsque cela

<sup>766</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 31 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

<sup>767</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 31 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

<sup>768</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 47 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

<sup>769</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 38 (directeur suppléant du CDF 2000–2013)

<sup>770</sup> Rapport du CDF de janvier 2012, p. 14

<sup>771</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 45 (vice-directeur du CDF 2000–2013) et p. 38 (directeur suppléant du CDF 2000–2013)

<sup>772</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 32 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

s'aurait nécessaire, des séances avec le directeur de l'AFC et de l'OFIT auxquelles prenait part, si possible, le secrétaire général<sup>773</sup>.

Durant sa période de fonction, le chef du DFF (2004–2010) s'est entretenu une quarantaine de fois avec le directeur de l'AFC<sup>774</sup>. Dès mars 2007, la secrétaire générale du DFF a généralement participé à ces entretiens, qui étaient consacrés dans une large mesure à des projets législatifs: les informations relatives à l'état d'avancement du projet INSIEME n'occupaient qu'une place marginale dans l'ordre du jour<sup>775</sup>. D'après le chef de département de l'époque, le directeur de l'AFC a toujours assuré à ses interlocuteurs que le projet était globalement en bonne voie<sup>776</sup>. La secrétaire générale du DFF (2007–2010) a ajouté qu'elle avait rencontré le directeur de l'AFC à cinq reprises pour des séances de préparation et de mise au point du projet INSIEME<sup>777</sup>.

Les entretiens de la cheffe du DFF (depuis 2010) avec les directeurs d'office se déroulaient en deux phases: la première en tête-à-tête et la deuxième, lors de laquelle les instructions étaient communiquées et les décisions étaient prises, en présence d'un collaborateur du département et d'un collaborateur de l'office en question<sup>778</sup>. La plupart du temps, le secrétaire général a pris part lui aussi à ces entretiens<sup>779</sup>, dans le cadre desquels la cheffe du DFF (depuis 2010) évoquait notamment l'état d'avancement du projet INSIEME<sup>780</sup>. Dans ce contexte, la direction du département a eu vent des difficultés auxquelles le projet était confronté, mais comme la gestion de l'informatique relevait de la compétence du SG-DFF, il n'était notamment pas prévu de discuter avec la direction de mesures concrètes<sup>781</sup>. Le GTI ne dispose pas d'informations concernant la teneur des différents entretiens.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Les CdF et les CdG ont été informées du nombre d'entretiens que le chef du DFF (2004–2010) a menés avec le directeur de l'AFC<sup>782</sup>, mais pas de leur teneur. Elles ont bien demandé au DFF de pouvoir consulter les procès-verbaux correspondants<sup>783</sup>, mais le département n'a trouvé ces documents ni auprès de son secrétariat général, ni auprès de l'AFC<sup>784</sup>. Par conséquent, les CdF et les CdG ne sont pas en mesure de se prononcer sur le fond de ces entretiens. En revanche, elles se félicitent que de nombreux entretiens aient eu lieu.

<sup>773</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 14 (chef du DFF 1996–2003)

<sup>774</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 32 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>775</sup> Lettre du 8.12.2013 adressée par la secrétaire générale du DFF (2007–2010) au secrétariat des CdG: «Ergänzung zum Protokoll», p. 1

<sup>776</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 28 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>777</sup> Lettre du 8.12.2013 adressée par la secrétaire générale du DFF (2007–2010) au secrétariat des CdG: «Ergänzung zum Protokoll», p. 2

<sup>778</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 28 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>779</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 47 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>780</sup> Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 11 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>781</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 53 (directeur de l'AFC 2000–2012. Le Conseil fédéral a déclaré ne pas comprendre la déclaration du directeur de l'AFC (2000–2012) selon laquelle la gestion de l'informatique était du ressort du SG-DFF (lettre du Conseil fédéral au GTI du 22.10.2014, p. 7).

<sup>782</sup> Interrogé sur le nombre d'entretiens qu'il a menés avec le directeur de l'AFC, le chef du DFF (2004–2010) a déclaré en avoir mené 5 en 2006, 11 en 2007, 6 en 2008, 5 en 2009 et 10 en 2010. Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 39

<sup>783</sup> Lettre du 27.11.2013 adressée par le GTI à la cheffe du DFF, p. 3

<sup>784</sup> Lettre du 20.12.2013 adressée par le DFF au GTI: «Einforderung zusätzlicher Dokumente betreffend das Informatikprojekt INSIEME», p. 1

### 4.4.2.3

### Représentants du SG-DFF au sein du CP et du CEPr

D'après le secrétaire général du DFF (1996–2007), le SG-DFF siégeait au sein de l'organisation de projet durant la phase d'appel d'offres OMC (2005–2007)<sup>785</sup>. Toutefois, faute de disposer de documents à ce sujet, le GTI ne peut procéder à une analyse plus approfondie de ce point.

Lorsque la secrétaire générale du DFF (2007–2010) était en poste, le SG-DFF comptait un représentant au sein du CP, puis au sein du CEPr. Quand le CP a été institué à la fin du mois d'avril 2008, c'est le responsable des ressources du DFF (2006–2008) qui représentait le SG-DFF; par la suite, il a été remplacé par un collaborateur de l'unité TIC du DFF.

Le SG-DFF comptait un représentant au sein du CEPr – organe qui a succédé au CP fin 2009 –, en la personne du responsable TIC du DFF. Après le changement à la direction du département fin 2010, le responsable des ressources du DFF (qui a également revêtu la casquette de secrétaire général suppléant du DFF à partir de mars 2011) a siégé – aux côtés du responsable TIC du DFF – au sein du CEPr. Le responsable des ressources du DFF a fait, lors de ces occasions, la demande que le SG-DFF puisse être représenté au sein du CEPr<sup>786</sup>. Comme l'AFC avait considéré que le premier échec du projet était en partie imputable au SG-DFF, ce dernier était au début divisé sur l'idée de siéger ou non au sein du CEPr<sup>787</sup>. Mais le SG-DFF s'est finalement rallié à cette idée après avoir pris acte des manquements constatés, en particulier au niveau de la documentation du projet<sup>788</sup>.

Les personnes entendues par le GTI avaient chacune une idée très différente du rôle, jamais défini par écrit, qui incombait aux représentants du SG-DFF au sein du CP et du CEPr<sup>789</sup>. Il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure le statut des représentants en question a évolué avec le temps. D'après le responsable des ressources du DFF (depuis 2008), le SG-DFF a toujours eu un rôle d'observateur et le statut de ses représentants n'a jamais changé<sup>790</sup>. Par contre, selon la cheffe et le secrétaire général du DFF (depuis 2010), le SG-DFF disposait initialement d'un droit de vote avant de changer de statut pour n'être plus qu'observateur<sup>791</sup>. Le responsable TIC du DFF, qui a siégé au sein du CEPr à partir de la fin de l'année 2009, a déclaré que la manière dont il devait agir n'avait pas été définie jusqu'au printemps 2011, lorsqu'il lui a été demandé de ne plus prendre part aux votes<sup>792</sup>. Le directeur suppléant de l'AFC a estimé que le passage à un statut d'observateur du SG-DFF, changement dont il n'avait pas connaissance, n'avait jamais fait l'objet d'une communication<sup>793</sup>.

<sup>785</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 31 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

<sup>786</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, pp. 20 et 23 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

<sup>787</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 26 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

<sup>788</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 25 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

<sup>789</sup> Comme indiqué au chap. 4.3.1.1, les divergences de vues portaient non seulement sur le rôle du représentant du SG-DFF au sein du CEPr, mais également sur le rôle du CEPr lui-même.

<sup>790</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 24 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

<sup>791</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 36 (cheffe du DFF depuis 2010) et p. 49 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>792</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 28 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

<sup>793</sup> Procès-verbal du GTI du 28.5.2013, p. 16 (directeur suppléant de l'AFC depuis 1995)

Les personnes qui considéraient que les représentants du SG-DFF avaient changé de statut avaient des opinions divergentes au sujet des circonstances de cette décision. Le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a déclaré au GTI que c'est lui qui avait pris la décision, d'entente avec la cheffe du DFF, de ne plus donner qu'un statut d'observateur aux représentants du SG-DFF<sup>794</sup> afin d'éviter que les responsabilités soient diluées entre le SG-DFF et l'AFC. Il était en effet conscient que les décisions des deux représentants du SG-DFF – lesquels siégeaient au sein de cet organe non pas pour y représenter la position du DFF mais parce qu'ils exerçaient des fonctions bien précises et qu'ils disposaient de connaissances techniques – seraient très vraisemblablement prises en considération car considérées comme reflétant l'avis du département en général et de sa cheffe en particulier et, partant, qu'il aurait été difficile de contester a posteriori<sup>795</sup>. Le secrétaire général a fait référence à ce sujet à une lettre que la cheffe du DFF a envoyée au directeur de l'AFC en juin 2011 pour lui communiquer cette décision; évoquant les prochaines décisions en matière de procédure et de produit, elle précisait que, comme de coutume, le DFF procéderait à un suivi critique du projet, mais qu'il ne participerait pas au vote et ne prendrait pas position<sup>796</sup>. Pour la cheffe du DFF et pour le secrétaire général, ces propos concernaient non seulement les décisions en matière de procédure et de produit, mais également toute décision prise au sein du CEPr.

Le secrétaire général suppléant du DFF, qui siégeait à l'époque au sein du CEPr, considérait que les représentants du SG-DFF s'étaient mis en retrait<sup>797</sup>; toutefois, il a aussi affirmé (voir plus haut) que le SG-DFF avait exercé un rôle d'observateur durant toute la durée du projet, ce qui est contradictoire. D'après le responsable TIC du DFF, c'est l'AFC elle-même, soutenue par l'entreprise de conseil SQS, qui a provoqué le changement de statut des représentants du SG-DFF lorsqu'elle a adopté la charte du projet INSIEME de mars 2011 où est définie l'action des membres du CEPr<sup>798</sup>. Toutefois, le rôle des représentants du SG-DFF au sein du CEPr n'est évoqué nulle part dans l'exemplaire de la charte en question dont dispose le GTI<sup>799</sup>. Dans son rapport du 27 février 2013, le Conseil fédéral précise que, dès février 2011, le statut du SG-DFF, qui n'était pas directement partie prenante au projet, s'est strictement limité à celui d'observateur<sup>800</sup>. Le CDF a fait la même observation dans son rapport de janvier 2012<sup>801</sup>.

Les personnes interrogées sont également d'avis différents concernant les raisons pour lesquelles le SG-DFF a pu compter un représentant supplémentaire. Pour le responsable des ressources du DFF (depuis 2008), l'objectif était de répartir les

<sup>794</sup> Procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 30 (secrétaire général du DFF depuis 2010); procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 36 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>795</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, pp. 42 et 50 (secrétaire général du DFF depuis 2010): «[...] dass die Entscheide der beiden GS-Vertreter – die nicht die Stimme des EFD repräsentierten, sondern aufgrund ihrer Funktionen und Fachkenntnisse in diesem Gremium Einsitz nahmen – sehr wahrscheinlich berücksichtigt worden wären in der Annahme, das sei auch die Meinung der Departementschefin und des Departements, und dagegen könnte man sich nicht sträuben.»

<sup>796</sup> Lettre du 16.6.2011 adressée par la cheffe du DFF au directeur de l'AFC, INSIEME: «Vorgehens- und Produkteentscheid», p. 2

<sup>797</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 28 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

<sup>798</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 28 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

<sup>799</sup> Charte INSIEME (projet) du 16.3.2011

<sup>800</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 39

<sup>801</sup> Rapport du CDF de janvier 2012, p. 20

questions traitées en fonction des thèmes (le responsable TIC du DFF se concentrait sur les aspects techniques alors que lui-même se consacrait principalement au déroulement et à l'organisation du projet)<sup>802</sup> et de régler la question de la suppléance<sup>803</sup>. De plus, la participation d'un deuxième représentant a permis au SG-DFF d'être pris davantage au sérieux au sein du CEPr<sup>804</sup>. A contrario, le responsable TIC du DFF a déclaré que la décision prise par l'AFC d'élargir le CEPr était la seule raison pour laquelle le SG-DFF avait envoyé un deuxième représentant<sup>805</sup>. À ses yeux, la nomination d'un deuxième représentant n'a eu aucun effet sur la définition de la suppléance et elle n'aurait en fait pas été nécessaire du fait que les deux personnes concernées étaient toujours du même avis<sup>806</sup>.

D'après le chef du DFF (2004–2010), le SG-DFF avait envoyé des représentants principalement afin d'obtenir les informations en provenance du CEPr et non pas pour influencer sur le projet<sup>807</sup>, bien qu'il avait aussi besoin des informations en question pour prendre des décisions au sujet d'INSIEME le cas échéant<sup>808</sup>. Le secrétaire général du DFF (depuis 2010) et son suppléant ont eux aussi souligné l'avantage que présentait le fait d'être au cœur du projet et, ainsi, de recevoir des informations objectives au sujet notamment des problèmes et de la dynamique entre les différents acteurs du projet ainsi que des décisions du CEPr<sup>809</sup>. Le responsable TIC du DFF voyait encore un avantage supplémentaire, à savoir que le SG-DFF apportait un regard extérieur qui augmentait la probabilité que les anomalies soient détectées<sup>810</sup>. Pour la cheffe du DFF, le fait que les représentants du SG-DFF aient un pouvoir décisionnel serait, le cas échéant, le seul inconvénient de cette représentation<sup>811</sup>. Indiquant qu'il se sentait dans une certaine mesure responsable de l'échec d'un projet, le responsable TIC du DFF (depuis 2009) a souligné qu'il était de la responsabilité première du département de répondre d'un projet qu'il avait lui-même désigné comme prioritaire<sup>812</sup>.

Le responsable des ressources du DFF (depuis 2008) jugeait problématique que certains offices tablent sur le fait qu'une partie de la responsabilité de ces projets incombe au SG-DFF<sup>813</sup>; il a ajouté n'avoir jamais considéré qu'il était un membre moteur du CEPr et, partant, qu'il n'avait jamais été responsable solidaire du projet ni eu pour tâche explicite d'intervenir directement si besoin était<sup>814</sup>. Il a aussi indiqué que s'il souhaitait être membre à part entière du CEPr, le SG-DFF devait s'investir

802 Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 23 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

803 Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 23 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

804 Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 23 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

805 Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, pp. 28 et 29 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

806 Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 29 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

807 Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 47 (chef du DFF 2004–2010)

808 Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 47 (chef du DFF 2004–2010)

809 Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 50 (secrétaire général du DFF depuis 2010);  
procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 25 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

810 Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 29 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

811 Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 34 (cheffe du DFF depuis 2010)

812 Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 29 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

813 Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 25 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

814 Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 24 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

davantage dans les projets – ce qui impliquait la nécessité de disposer des ressources ad hoc – faute de quoi son action demeurerait peu sérieuse et sans effet<sup>815</sup>.

Le GTI a également demandé aux intéressés sur la base de quels critères le SG-DFF décidait de siéger ou non au sein de l'un ou l'autre des comités de projet. Les réponses reçues ont été différentes: d'après le secrétaire général suppléant et responsable des ressources du DFF, le SG-DFF prend sa décision spontanément en fonction des risques que présente un projet de par sa taille ou sa complexité; par contre, selon le responsable TIC du DFF, la sélection s'effectue en fonction des moyens financiers supplémentaires demandés par les offices et provenant des réserves du département ou de la Confédération<sup>816</sup>.

### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Le SG-DFF a envoyé un représentant au sein du CP et du CEPr, puis un deuxième à partir de 2011, sans définir le rôle confié à ces personnes. Les représentants en question semblent avoir changé de statut à un moment, sans que cela ait été communiqué à toutes les parties concernées. Il est à ce titre significatif que le secrétaire général suppléant du DFF n'en ait rien su, alors même qu'il était devenu membre du CEPr dès le début de l'année 2011. De cette situation découle le fait que chaque représentant du SG-DFF a eu sa propre idée du rôle qui lui incombait, comme en témoignent les réponses contradictoires données par les personnes entendues. Les CdF et les CdG ne disposent que d'un seul document écrit à ce sujet, à savoir la lettre que la cheffe du DFF a envoyée au directeur de l'AFC en juin 2011 pour lui faire savoir que les représentants du SG-DFF s'abstiendraient lors du vote sur le choix technologique.

HERMES 2003 ne prévoit aucune règle concernant la représentation des secrétariats généraux au sein de comités de projet. Les CdF et les CdG ne sont pas convaincues par l'argument selon lequel l'envoi d'un deuxième représentant du SG-DFF au sein du CEPr était rendu nécessaire parce que l'AFC avait décidé d'élargir l'organe en question. De plus, cet argument n'est pas recevable pour la période à partir de 2012 puisque, à la suite d'une recommandation du CDF<sup>817</sup>, les effectifs du CEPr ont à nouveau été réduits<sup>818</sup>.

S'il n'y a pas lieu de remettre fondamentalement en question la représentation du secrétariat général au sein des comités de projet ou des comités de programme, il importe toutefois que cette pratique se fonde sur des critères clairs ainsi que sur une analyse systématique des risques<sup>819</sup>. En outre, il s'agit de tenir compte, lors du choix du délégué, non seulement de la position hiérarchique de la personne en question, mais également de sa maîtrise des aspects techniques du projet. De ce point de vue, la nomination du responsable TIC du DFF au CEPr était judicieuse. À noter par ailleurs que la présence constante du secrétariat général pourrait avoir une répercussion négative sur la discussion au sein du CEPr, les différents interlocuteurs risquant de communiquer moins librement.

<sup>815</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 24 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

<sup>816</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 25 (responsable des ressources du DFF depuis 2008); procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 30 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

<sup>817</sup> Rapport du CDF de janvier 2012, p. 20 (recommandation 5.3)

<sup>818</sup> Cf. chap. 4.3.1.1

<sup>819</sup> Cf. recommandation 6 (chap. 4.4.1.3)

Les CdF et les CdG considèrent par contre problématique la pratique du SG-DFF qui consiste à envoyer des représentants au sein des comités de projets sans leur donner de droit de vote au motif que le département n'est pas en mesure d'assumer la moindre responsabilité opérationnelle. En outre, les CdF et les CdG sont déçues par la déclaration du secrétaire général suppléant du DFF selon laquelle le SG-DFF ne prend aucune décision en matière de conduite du fait que la responsabilité du projet incombe à l'office, ce qui est également cité comme un inconvénient possible de la représentation du secrétariat général au sein des comités de projets<sup>820</sup>. Elles sont également perplexes devant l'avis du secrétaire général du DFF (depuis 2010) selon lequel les représentants du SG-DFF n'étaient pas les porte-parole du DFF et qu'ils n'avaient qu'un statut d'observateur au sein du CEPr. L'approche qui consiste à ce que le département ne prenne a priori aucune décision au motif que la responsabilité du projet incombe à l'office est contraire à l'idée d'une surveillance efficace. Il en ressort que le DFF n'a pas assumé de manière appropriée les fonctions de surveillance qui lui incombent. Les CdF et les CdG soutiennent que la responsabilité politique des projets échoit au département, indépendamment du fait que des représentants soient envoyés ou non dans les comités de projet.

#### 4.4.2.4 Contacts avec la division des ressources du DFF

Si le chef du DFF (2004–2010) s'est toujours montré satisfait des informations concernant les comités de projet que la secrétaire générale du DFF (de 2007 à 2010) lui communiquait par oral<sup>821</sup>, cette dernière a déploré n'avoir jamais reçu de rapports écrits concernant le projet INSIEME en dépit de ses demandes répétées<sup>822</sup>. Le responsable des ressources du DFF (depuis 2008), qui a indiqué avoir informé la secrétaire générale (2007–2010) au sujet du projet INSIEME aussi bien par écrit que par oral, a toutefois déclaré ne pas avoir été au courant de ces demandes<sup>823</sup>. Il a également précisé que, eu égard au fait qu'INSIEME relevait de la compétence de l'office, le SG-DFF avait effectué son suivi sans disposer de base légale; dans ces conditions, l'AFC n'était pas tenue de fournir des renseignements si la direction du département ne le lui ordonnait pas expressément<sup>824</sup>. Enfin, le responsable TIC du DFF a déclaré n'avoir obtenu qu'une partie des informations qu'il avait demandées, malgré tous les efforts déployés et les contacts pris avec le REP<sup>825</sup>.

À cet égard, il convient de mentionner notamment un projet de lettre<sup>826</sup> dans laquelle le SG-DFF critiquait les informations fournies par l'AFC au sujet de l'ampleur, des coûts et de l'organisation du projet INSIEME. Cette lettre n'a toutefois pas été finalisée et n'a donc pas été transmise à l'AFC<sup>827</sup>. Tant le responsable des ressources

<sup>820</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 27 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

<sup>821</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 47 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>822</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 17 et 18 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>823</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 16 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

<sup>824</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 18 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

<sup>825</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 30 (responsable TIC du DFF depuis 2009).

<sup>826</sup> Projet de lettre du SG-DFF du 17.11.2009 destinée au directeur de l'AFC: «Projekt INSIEME, Situation und weiteres Vorgehen». Le projet en question a été rédigé par le responsable TIC du DFF et par le responsable des ressources du DFF.

<sup>827</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 43 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

du DFF (depuis 2008) que le responsable TIC du DFF ont indiqué qu'ils auraient souhaité être davantage entendus par la secrétaire générale du DFF<sup>828</sup>. Toutefois, il semblerait que leurs avis aient eu davantage de poids au sein du département lorsque la nouvelle cheffe du département, entrée en fonction à la fin de l'année 2010, a accordé une importance accrue à la question des ressources, et à partir du moment où ils ont pu étayer leur position avec des preuves irréfutables<sup>829</sup>. Le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a demandé, sur mandat de ses supérieurs, qu'une analyse du projet soit réalisée. Dans la conclusion qu'il a rendue fin 2010, le responsable TIC du DFF (depuis 2009) a estimé que le projet se trouvait dans un état critique: les travaux avaient pris du retard par rapport au calendrier défini, le budget fixé était dépassé et la gestion ne convenait pas à un projet de cette envergure<sup>830</sup>.

Le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a déclaré que le projet INSIEME était inscrit à l'ordre du jour de pratiquement chaque séance hebdomadaire avec le secrétaire général suppléant du DFF<sup>831</sup>. Il a ajouté qu'il recevait continuellement des informations de la part des représentants du SG-DFF au sein du CEPr, ce qui lui permettait ensuite de faire part à ses supérieurs – la plupart du temps par oral – de l'état d'avancement du projet<sup>832</sup>. D'une manière générale, tant la cheffe du DFF que son secrétaire général ont considéré que la communication de l'AFC et de l'OFIT était très sommaire et que le département avait d'énormes difficultés à obtenir les informations<sup>833</sup> qu'il avait pu se procurer au prix de demandes réitérées<sup>834</sup>. Comme les divergences entre les constatations effectuées par les deux représentants du SG-DFF au sein du CEPr et celles contenues dans les rapports de l'AFC étaient mineures, le département n'a jamais eu l'impression que la situation était aussi mauvaise qu'elle ne l'était en réalité<sup>835</sup>. Estimant qu'il était tout à fait légitime de se demander si les représentants du SG-DFF auraient dû mieux s'informer, la cheffe du DFF ne s'est toutefois pas prononcée à ce sujet<sup>836</sup>.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Les CdF et les CdG sont d'avis que le département est en droit, dans le cadre de sa mission de surveillance, de demander des documents aux offices qui lui sont subordonnés. Si les informations souhaitées ne sont pas livrées dans les délais fixés, il appartient au département de faire valoir son droit en s'adressant aux échelons hiérarchiques supérieurs. Les faits permettent de conclure que la division des ressources du DFF avait détecté certains dysfonctionnements dès l'été 2009; il n'a toutefois pas été possible d'établir en détail quelles ont été les informations prove-

<sup>828</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 32 (responsable TIC du DFF depuis 2009); procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 29 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

<sup>829</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 26 (responsable TIC du DFF depuis 2009); procès-verbal du GTI du 14.3.2014, pp. 27 et 28 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

<sup>830</sup> Note de la division des ressources du DFF du 23.11.2010: «Einschätzung zum gegenwärtigen Projekt-Status», p. 2: «Die Projektsituation INSIEME wird von uns derzeit als kritisch beurteilt. Der Stand der Arbeiten ist hinter dem Plan, der Ressourcenverbrauch liegt über dem Budget und die Steuerung des Projekts genügt nicht den Anforderungen an ein Vorhaben dieser Grössenordnung.»

<sup>831</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 43 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>832</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 51 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>833</sup> Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, pp. 15 à 17 (cheffe du DFF depuis 2010); procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 44 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>834</sup> Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 15 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>835</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 36 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>836</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 36 (cheffe du DFF depuis 2010)

nant de la division des ressources du DFF que la direction du département a obtenues, et à quel moment. Il est cependant établi que, jusqu'au changement de chef de département fin 2010, aucune mesure n'a été prise pour résoudre les problèmes décelés par les représentants du SG-DFF au sein du CEPr; il n'a pas été possible de faire la lumière sur les raisons ayant conduit à cette situation.

#### 4.4.2.5 Rapports d'audit et contacts avec le CDF

Selon la loi sur le Contrôle des finances (LCF)<sup>837</sup>, les résumés des rapports d'audit établis par le CDF sont remis à la DélFin, tandis que le chef du département concerné par les résultats du contrôle en reçoit une copie<sup>838</sup>. Depuis 2007, le CDF fait également parvenir à ces derniers les rapports d'audit complets avec les prises de position des unités administratives contrôlées<sup>839</sup>. Ce changement de pratique, qui n'a jusqu'ici jamais été explicitement prévu par la LCF, a été introduit à la demande du secrétaire général du DFF (1996–2007)<sup>840</sup>. En d'autres termes, le chef du DFF (2004–2010) n'a reçu, en 2005 et 2006, que les résumés des rapports d'audit relatifs à INSIEME, alors qu'il a reçu en 2008, en plus du résumé, le rapport d'audit complet assorti de la prise de position de l'AFC. Une constatation similaire peut être faite s'agissant de la remise du rapport d'audit 2012 à la cheffe du DFF (depuis 2010).

Jusqu'en 2002, le chef du DFF (1996–2003) et le directeur du CDF (1998–2013) se rencontraient au moins une fois par an dans le cadre d'entretiens en tête-à-tête, entretiens dont les deux parties ont tiré un bilan positif<sup>841</sup>. La secrétaire générale du DFF (2007–2010) a évoqué des entretiens annuels avec le directeur du CDF, lors desquels elle pouvait prendre connaissance de l'opinion du CDF au sujet du DFF<sup>842</sup>. Les CdF et les CdG n'ont pas été en mesure de savoir si le projet INSIEME a été évoqué lors des entretiens en question. Quant à la cheffe du DFF (depuis 2010), elle s'entretenait de temps à autre avec le directeur du CDF (1998–2013), ce qui lui permettait de s'informer des difficultés rencontrées dans le cadre du projet INSIEME<sup>843</sup>. Le secrétaire général du DFF (depuis 2010), pour sa part, a déclaré rencontrer parfois le responsable de mandat du CDF chargé des affaires du DFF; à ces occasions, il discutait de la planification des audits du CDF et mettait en évidence des lacunes pouvant faire l'objet d'un audit<sup>844</sup>. Le secrétaire général du DFF a aussi considéré que ces rencontres permettaient de donner des explications et informations complémentaires à la direction du département dans le cadre de la discussion<sup>845</sup>. Aucun représentant du département n'était présent lors des discussions finales concernant les rapports de 2005, 2006 et 2008; en revanche, le secrétaire général du DFF et son suppléant ont pris part à la discussion finale du rapport de

837 Loi fédérale du 28.6.1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF; RS 614.0)

838 Art. 14, al. 1, LCF (RS 614.0)

839 Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 43 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

840 Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 14 (directeur du CDF 1998–2013)

841 Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 14 (directeur du CDF 1998–2013); procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 23 (chef du DFF 1996–2003)

842 Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 23 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

843 Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 31 (cheffe du DFF depuis 2010)

844 Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 54 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

845 Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 53 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

janvier 2012 afin, d'une part, que l'AFC sache que la direction du SG-DFF avait connaissance des remarques du CDF et, d'autre part, que les informations ainsi glanées soient ensuite transmises au CEPr<sup>846</sup>.

Les représentants du CDF ont précisé que, actuellement comme par le passé, les contacts avec les chefs de département avaient lieu généralement dans le cadre des séances de la DélFin<sup>847</sup>. Le directeur suppléant du CDF (2000–2013) est parti du principe que la direction du DFF était informée de l'état du projet INSIEME, puisqu'elle recevait les rapports d'audit du CDF (ou ses résumés pour les années antérieures à 2007)<sup>848</sup>.

Les personnes entendues avaient une vision bien différente du rôle du département dans la mise en œuvre des recommandations du CDF. Le chef du DFF (2004–2010) a déclaré avoir toujours reçu les recommandations en question et donné mandat à qui de droit de les appliquer<sup>849</sup>. À ses yeux, les recommandations n'avaient jamais été préoccupantes, le CDF ayant indiqué dans ses rapports que la direction prise par l'AFC était la bonne et qu'il n'y avait dès lors pas lieu de prendre des mesures<sup>850</sup>. Le chef du DFF a ajouté que les rapports d'audit étaient à chaque fois soigneusement analysés afin d'identifier les nouvelles observations et les compléments; le cas échéant, le SG-DFF avait institué des mesures ad hoc<sup>851</sup>. Le chef du DFF (2004–2010) et la secrétaire générale (2007–2010) ont dit n'avoir jamais été avertis du fait que les recommandations n'auraient pas toutes été mises en œuvre<sup>852</sup>.

Le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a déclaré au GTI avoir discuté des rapports d'audit avec ses supérieurs et surveillé, en collaboration avec le responsable des ressources du DFF, la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport 2012<sup>853</sup>. La cheffe du DFF (depuis 2010), qui considère que les recommandations s'adressent au département<sup>854</sup>, a critiqué la manière de communiquer du CDF: à ses yeux, le département aurait pu prendre conscience plus tôt de l'ampleur du problème et réagir en conséquence si le CDF avait eu des propos plus précis et plus clairs<sup>855</sup>. Le responsable des ressources du DFF a déclaré que le département n'était pas intervenu pour ce qui concernait les recommandations; il a ajouté qu'il était parti du principe que l'AFC mettait en œuvre les recommandations, sous le contrôle du CDF<sup>856</sup>. Il a avoué par conséquent ignorer que cela n'avait pas toujours été le cas<sup>857</sup>. Le responsable TIC du DFF (depuis 2009) a indiqué avoir pris acte des rapports d'audit et avoir contrôlé, dans le cadre des séances du CEPr, la mise en

846 Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 32 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

847 Cf. chap. 6.4.5 et 6.6.1

848 Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 32 (directeur suppléant du CDF 2000–2013)

849 Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 23 (secrétaire générale du DFF 2007–2010) et p. 43 (chef du DFF 2004–2010)

850 Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 42 (chef du DFF 2004–2010)

851 Lettre du 29.11.2013 adressée par le secrétaire général du DFF (1996–2007) au GTI: questions appelant une réponse écrite, p. 2

852 Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 42 (chef du DFF 2004–2010) et p. 23 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

853 Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 52 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

854 Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 30 (cheffe du DFF depuis 2010)

855 Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 32 (cheffe du DFF depuis 2010)

856 Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, pp. 31 et 32 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

857 Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 31 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

œuvre des recommandations; il a toutefois fait usage en priorité de ses propres instruments de contrôle<sup>858</sup>. Les représentants de l'AFC ont déclaré, pour leur part, que le département ne s'était pas renseigné sur la mise en œuvre des recommandations<sup>859</sup>.

En vertu de la LCF, le CDF est tenu, lorsqu'il constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, d'en informer le chef de département responsable ou le Conseil fédéral<sup>860</sup>. Or, le CDF n'a procédé à une annonce de ce genre qu'en mars 2002; à l'époque, la communication avait été transmise au chef du DFF (qui était alors président de la Confédération), au vice-président du Conseil fédéral et à la DélFin<sup>861</sup>.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Les CdF et les CdG constatent que les divers résumés et rapports des CDF ont été traités de manière fort différente par le département. Elles considèrent que la direction du département n'a pas examiné de manière suffisamment approfondie les rapports des années 2005, 2006 et 2008 et qu'elle n'a par conséquent pas suffisamment tenu compte des conclusions qui y étaient présentées. Les CdF et les CdG soulignent que, lors de son audition, le chef du DFF (2004–2010) s'est fondé non pas sur les rapports d'audit, mais sur les rapports annuels du CDF, dans lesquels aucun point en suspens concernant INSIEME n'était mentionné; par conséquent, le chef du DFF avait conclu qu'il n'y avait pas lieu de prendre des mesures<sup>862</sup>. Cette interprétation erronée s'explique par l'insuffisance de l'analyse du contenu des documents. Pendant longtemps, le département n'a pas été conscient du fait que l'AFC ne mettait pas en œuvre une grande partie des recommandations du CDF: les CdF et les CdG en concluent que le département n'avait pas mis en place un système de contrôle de gestion pertinent.

*Recommandation 7:  
contrôle, à l'échelon des départements, de la mise en œuvre  
des recommandations du CDF*

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.

Les résumés des rapports du CDF qui avaient été établis à l'intention de la DélFin et dont les chefs des départements concernés avaient reçu une copie présentaient des lacunes (certaines des principales conclusions n'y figuraient pas). Les CdF et les CdG ne remettent pas en cause la rédaction de résumés; elles critiquent plutôt le fait que le CDF se soit servi de ces documents, qui sont censés être des versions abrégées.

<sup>858</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 39 (responsable TIC du DFF depuis 2009); lettre du 14.2.2014 adressée par le responsable TIC du DFF au GTI: questions du GTI nécessitant des réponses écrites, p. 3

<sup>859</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 26 (vice-directeur de l'AFC depuis 2008)

<sup>860</sup> Art. 15, al. 3, LCF du 28.6.1967 (RS **614.0**)

<sup>861</sup> Cf. chap. 6.3.1 (communication de mars 2002 à l'intention du président de la Confédération)

<sup>862</sup> Cf. chap. 6.4.1 (pratique du CDF concernant la mention des points en suspens)

gées des rapports, pour fixer des priorités<sup>863</sup>. Les CdF et les CdG considèrent que le CDF doit utiliser les instruments dont il dispose pour informer le département compétent des éventuelles mesures à prendre, les rapports ne devant servir qu'à présenter de manière descriptive les observations faites et, partant, servir de base d'information permettant au département d'exercer sa fonction de surveillance.

Les CdF et les CdG proposent de biffer de la LCF l'obligation d'établir des résumés des rapports d'audit et de les remettre à la DélFin ainsi qu'aux chefs des départements concernés. Elles estiment en outre qu'il revient aux offices et non au CDF de remettre les avis des unités contrôlées aux départements. Les CdF et les CdG demandent au Conseil fédéral d'examiner dans quelle mesure il serait judicieux de modifier la LCF de sorte qu'au lieu des résumés, les rapports d'audit complets du CDF soient remis aux départements dans le cadre de leur fonction de surveillance<sup>864</sup>. Voir à ce propos la motion 1 au chapitre 6.7.

#### 4.4.2.6 Examen au sein des organes de haute surveillance parlementaire

La direction du département s'est également penchée sur INSIEME à la suite de l'analyse pratiquée par les organes de haute surveillance parlementaire. D'une part, elle a pu prendre connaissance, à l'occasion des séances de la DélFin, des avis des organes de haute surveillance parlementaire ainsi que du directeur du CDF sur les rapports d'audit; si elle n'a pas toujours assisté à l'examen des rapports en question<sup>865</sup>, elle a reçu tous les procès-verbaux correspondants<sup>866</sup>. D'autre part, le département était tenu d'informer les organes de haute surveillance parlementaire de l'état d'avancement du projet INSIEME; ce point sera développé au chapitre 4.4.5.

Lors de son audition, le chef du DFF (2004–2010) a indiqué que la DélFin n'avait jamais attiré son attention sur les manquements du projet INSIEME<sup>867</sup>. D'après la cheffe du DFF (depuis 2010), le département aurait tenu compte des critiques de la DélFin, ce qui aurait notamment permis d'améliorer la qualité des rapports trimestriels<sup>868</sup>. À la fin du premier semestre 2011, la DélFin a déclaré que l'évolution du projet la préoccupait sérieusement et a demandé que soient établies une planification globale ainsi qu'une estimation des coûts finaux<sup>869</sup>.

Pour le secrétaire général du DFF (depuis 2010), la DélFin était un «sparring partner», un «comité consultatif» et une «boîte à idées», car elle aurait aidé le SG-DFF à prendre une décision concernant la suite de la procédure<sup>870</sup>. Il a en revanche affirmé que la DélFin n'avait jamais donné d'instruction au département concernant la manière dont il devait agir, ni formulé de recommandations à l'intention du

<sup>863</sup> Cf. chap. 6.6.5 et chap. 6.6.8 (communication des résultats des contrôles à l'intention du DFF et de la DélFin)

<sup>864</sup> Suppression de la 3<sup>e</sup> phrase de l'art. 14, al. 1, LCF ainsi que complément à l'art. 12, al. 1, LCF (RS 614.0)

<sup>865</sup> Le secrétaire général du DFF (1996–2007) était présent lors de l'examen du rapport du CDF de 2005; lors de l'examen du rapport du CdF de 2012, étaient présents l'actuelle cheffe du DFF ainsi que le secrétaire général du DFF.

<sup>866</sup> Cf. chap. 7.2.2.2 et chap. 7.2.2.4

<sup>867</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 39 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>868</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 33 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>869</sup> Lettre du 14.7.2011 adressée par la DélFin à la cheffe du DFF, p. 2; cf. chap. 7.2.2.1

<sup>870</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 56 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

SG-DFF<sup>871</sup>, ajoutant que cela n'aurait de toute manière pas été son rôle<sup>872</sup>. La cheffe du DFF a considéré pour sa part que le fait de pouvoir discuter des problèmes avec la DélFin avait constitué une aide appréciable<sup>873</sup>.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Ce n'est qu'à l'été 2011 que le département a reçu pour la première fois un document écrit de la DélFin l'avertissant des dysfonctionnements dans le cadre d'INSIEME. Auparavant, celui-ci ne s'était jamais fondé sur les résultats des débats des organes de haute surveillance parlementaire pour prendre ses décisions.

Les CdF et les CdG sont surprises de la manière dont le secrétaire général du DFF (depuis 2010) considérait le rôle de la DélFin<sup>874</sup>.

### **4.4.2.7 Passations de pouvoir**

Pendant la durée du projet INSIEME, il y a eu deux changements à la tête du département et deux changements à la tête de l'état-major. Lorsque l'AFC a lancé le projet en 2001, le département était dirigé par le chef du DFF (1996–2003), assisté du secrétaire général du DFF (1996–2007). En janvier 2004, un nouveau chef de département (2004–2010) est entré en fonction. En avril 2007, une nouvelle secrétaire générale a pris la tête du SG-DFF; elle a démissionné en octobre 2010, en même temps que le chef du DFF (2004–2010). L'actuelle cheffe du DFF et l'actuel secrétaire général sont en poste depuis novembre 2010.

Dans la perspective de l'entrée en fonction du nouveau chef du DFF fin 2003, la direction du département a établi un manuel de conduite de 62 pages, que le chef du DFF (1996–2003) a remis à son successeur à l'issue d'un entretien. Les CdF et les CdG n'ont pu consulter qu'une version intermédiaire de ce document, qui contenait, outre des informations relatives aux principes de gestion et aux processus de décision, un aperçu des responsabilités et de la répartition des dossiers entre le SG-DFF et les offices. Toutes les unités administratives y étaient présentées, avec leurs tâches spécifiques, les priorités qui leur étaient assignées et leur organigramme. Il se trouve que le projet INSIEME n'était mentionné ni à la rubrique consacrée à l'AFC ni dans la liste des projets du DFF pour les années 2003 à 2006 (*Projekte EFD 2003–2006*)<sup>875</sup>. Le chef du DFF (2004–2010) a confirmé que le projet INSIEME n'avait pas été évoqué avec son prédécesseur lors du passage de témoin et que, au début de son mandat, il ignorait tout de la stratégie Vision IT de l'AFC<sup>876</sup>.

S'agissant des changements à la tête du SG-DFF, le secrétaire général du DFF (1996–2007) a déclaré qu'il n'y avait pas eu de transmission formelle des dossiers: comme la nouvelle secrétaire générale (2007–2010) occupait déjà le poste de responsable de la communication au DFF depuis septembre 2004, elle était déjà au fait de l'état d'avancement du projet INSIEME<sup>877</sup>. Il a également précisé au GTI qu'il était convaincu à l'époque de la nécessité de prendre des mesures et qu'il considérait

<sup>871</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 56 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>872</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 56 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>873</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 33 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>874</sup> Cf. chap. 7.2.2.2

<sup>875</sup> Manuel de conduite du DFF de décembre 2003, pp. 34 et 35 et pp. 58 à 61

<sup>876</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 32 et p. 47 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>877</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 33 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

notamment que le calendrier prévu n'était pas réaliste<sup>878</sup>. Il n'est toutefois pas possible de savoir si son successeur a eu connaissance de cet avis. La secrétaire générale du DFF s'est entretenue à plusieurs reprises avec le responsable des ressources (2006–2008)<sup>879</sup>. Enfin, une transmission officielle des dossiers n'a pas non plus été effectuée ni lors de l'entrée en fonction du nouveau responsable des ressources du DFF (depuis 2008) ni lors de celle du nouveau responsable TIC du DFF (depuis 2009)<sup>880</sup>.

Dans la perspective du changement de chef de département en 2010, la secrétaire générale a été chargée par le chef du DFF (2004–2010) d'élaborer une brochure présentant les structures, les principales informations et les objets en cours de traitement au DFF; la brochure avait été remise à l'actuelle cheffe du DFF<sup>881</sup>. Les CdF et les CdG ne disposent pas de cette brochure. Selon le chef du DFF (2004–2010), le projet INSIEME y était présenté sans être mis en évidence<sup>882</sup>. Si l'actuelle cheffe du DFF n'a pas eu d'entretien de passation avec son prédécesseur<sup>883</sup>, elle s'est tenue informée de l'état du projet INSIEME dans le cadre d'entretiens avec le directeur de l'AFC et celui de l'OFIT; après avoir entendu les déclarations contradictoires de ses interlocuteurs, elle a chargé la division des ressources du SG-DFF de procéder à une évaluation<sup>884</sup> du projet<sup>885</sup>. La secrétaire générale du DFF (2007–2010) a indiqué s'est entretenue à deux reprises avec son successeur<sup>886</sup>; lors de ces discussions, où INSIEME a occupé une place importante<sup>887</sup>, elle a notamment souligné que le projet se trouvait dans une phase délicate<sup>888</sup>. Lors de l'entrée en fonction du secrétaire général du DFF (depuis 2010), le responsable des ressources du DFF (depuis 2008) a lui aussi informé oralement l'intéressé des problèmes rencontrés dans le cadre du projet.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

D'après ce qui ressort de la documentation – lacunaire – à disposition<sup>889</sup> ainsi que des auditions réalisées par le GTI, les informations de fond concernant le projet INSIEME n'ont été transmises aux intéressés que de manière incomplète lors des passations de pouvoir. En conséquence, chaque changement à la tête du département a entraîné une perte de savoir importante, qui a porté préjudice au suivi de ce dossier.

<sup>878</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 38 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

<sup>879</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 15 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>880</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 27 (responsable des ressources du DFF depuis 2008); procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 32 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

<sup>881</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 33 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>882</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 33 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>883</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 33 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>884</sup> Note de la division des ressources du DFF du 23.11.2010: «Einschätzung zum gegenwärtigen Projekt-Status»

<sup>885</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 38 (cheffe du DFF depuis 2010).

<sup>886</sup> Lettre du 8.12.2013 adressée par la secrétaire générale du DFF (2007–2010) au secrétariat des CdG: «Ergänzung zum Protokoll», p. 2

<sup>887</sup> Lettre du 21.11.2013 adressée par le chef du DFF (2004–2010) au GTI, p. 1

<sup>888</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 17 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>889</sup> À la suite de la demande qui lui est parvenue en novembre 2013, le DFF a fait savoir au GTI qu'il ne disposait d'aucun document concernant les passations des pouvoirs (lettre du 20.12.2013 adressée par le DFF au GTI: «Einforderung zusätzlicher Dokumente betreffend das Informatikprojekt INSIEME», p. 1).

*Recommandation 8: transfert du savoir lors des passations de pouvoir*

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.

#### **4.4.3 Influence de la direction du département sur INSIEME**

##### **4.4.3.1 Importance du projet INSIEME**

Lors des auditions, le chef du DFF (1996–2003) et le secrétaire général du DFF (1996–2007) ont déclaré que le département n'avait pas émis de directive concernant la vision de l'AFC en matière informatique; le département s'est montré favorable au projet INSIEME, qu'il a approuvé<sup>890</sup>. Toutefois, lorsque le chef du DFF (1996–2003) était en fonction, aucune attention spéciale n'avait été accordée à INSIEME<sup>891</sup>, ce dernier n'étant qu'un projet parmi d'autres, qui plus est encore en phase de conception; en outre, aucun indice ne laissait envisager un échec possible<sup>892</sup>. Si le chef du département a déclaré ne pas avoir exercé d'influence directe sur le projet<sup>893</sup>, le secrétaire général du DFF (1996–2007) a indiqué pour sa part avoir assuré, en raison des problèmes constatés au sein de l'AFC dans le domaine informatique, un suivi continué durant la phase initiale, en collaboration avec la personne compétente au sein de l'équipe des rapporteurs<sup>894</sup>. Au printemps 2003, le département a suggéré à l'AFC de clore la phase initiale et de démarrer le projet principal<sup>895</sup>. Par ailleurs, le secrétaire général du DFF (1996–2007) était mandant du projet Préparation de la migration BS2000<sup>896</sup>.

Dans le cadre des travaux préparatoires, décision a été prise de confier le développement du projet non pas à l'OFIT, mais à un mandataire externe à l'administration fédérale<sup>897</sup>; il n'a pas été possible de déterminer avec certitude si la décision en question a émané de l'AFC ou du département. Deux éléments ont joué un rôle déterminant pour le suivi étroit du projet INSIEME par la division des ressources du SG-DFF: premièrement, l'éventail des offres reçues; deuxièmement, une lettre<sup>898</sup> dans laquelle l'entreprise Capgemini faisait savoir à l'AFC qu'elle ne soumissionnerait pas à l'appel d'offres car les exigences avaient été définies de manière trop imprécise<sup>899</sup>. Le SG-DFF avait fait part à l'AFC de ses doutes concernant les offres,

<sup>890</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, pp. 34 et 36 (secrétaire général du DFF 1996–2007) et p. 14 (chef du DFF 1996–2003)

<sup>891</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, pp. 7 et 16 (chef du DFF 1996–2003)

<sup>892</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 7 (chef du DFF 1996–2003)

<sup>893</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 15 (chef du DFF 1996–2003)

<sup>894</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, pp. 11 et 15 (chef du DFF 1996–2003)

<sup>895</sup> Lettre du 29.11.2013 adressée par le secrétaire général du DFF (1996–2007) au GTI: questions appelant une réponse écrite, p. 2

<sup>896</sup> Cf. chap. 3.4.4.2

<sup>897</sup> Cf. chap. 3.5.3.1 et 3.5.4.2

<sup>898</sup> Le GTI n'a pas pu se procurer la lettre en question.

<sup>899</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 37 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

mais il avait malgré tout approuvé l'attribution du mandat à Unisys et donné des instructions concernant la conclusion du contrat<sup>900</sup>.

En raison des problèmes constatés dans le cadre de l'appel d'offres OMC et des négociations avec Unisys qui ont suivi, le SG-DFF a décidé, au deuxième semestre 2006, de charger l'entreprise Capgemini de réaliser un audit<sup>901</sup>. Dans le rapport qu'elle a rendu en mars 2007, l'entreprise en question a mis en évidence non seulement des lacunes au niveau de l'organisation du projet, mais aussi des points discutables dans l'estimation des dépenses réalisée par l'entreprise générale. Le SG-DFF avait chargé l'OFCL de mener les négociations avec Unisys, négociations dans lesquelles il était impliqué dans une large mesure<sup>902</sup>. D'après le directeur de l'AFC, tant la direction du département que la DélFin et les CdF ont approuvé l'interruption des négociations en question<sup>903</sup>. Pour expliquer cette interruption, le chef du DFF (2004–2010) a déclaré à la DélFin en août 2007 que si aucun frein n'avait été mis au projet, ce dernier ne serait jamais parvenu à achèvement<sup>904</sup>.

Le chef du DFF (2004–2010) a supposé que, eu égard aux réactions positives au sujet d'INSIEME (de la part des organes de haute surveillance parlementaire, du CDF et – du moins au début – de l'OFIT), il régnait dans l'ensemble un climat positif, même lorsque certains problèmes sont survenus<sup>905</sup>. Il a ajouté que le département se serait peut-être davantage intéressé au projet s'il avait su que la législation sur les marchés publics n'était pas respectée en l'espèce<sup>906</sup>. La secrétaire générale du DFF (2007–2010) a assuré qu'INSIEME avait été un projet important pour le DFF<sup>907</sup>.

Le responsable des ressources du DFF (depuis 2008) a déclaré que, à son arrivée en octobre 2008, le DFF n'assumait aucun rôle dans le cadre d'INSIEME; ce n'est qu'au début de l'été 2009 qu'il a chargé le responsable TIC du DFF de surveiller ce projet clé du DFF et de siéger au sein du CEPr<sup>908</sup>. En outre, le responsable des ressources a précisé que le chef du DFF (2004–2010) ne semblait pas accorder une attention particulière à INSIEME; il n'a en effet reçu de directives en matière de surveillance que de l'actuelle cheffe du DFF (dès fin 2010)<sup>909</sup>.

Peu après son entrée en fonction, la cheffe du DFF (depuis 2010) avait fait savoir à son secrétaire général qu'elle attendait de lui un engagement accru dans le cadre

<sup>900</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, pp. 31 et 37 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

<sup>901</sup> Rapport d'audit de Capgemini du 22.3.2007; procès-verbal du GTI du 28.10.2013, pp. 38 et 43 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

<sup>902</sup> Lettre du 29.11.2013 adressée par le secrétaire général du DFF (1996–2007) au GTI: questions appelant une réponse écrite, p. 3; procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 12 et 13 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>903</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 65 (directeur de l'AFC 2000–2012). Il ressort toutefois des procès-verbaux que les CdF et la DélFin n'ont été informées de l'interruption du projet qu'a posteriori (cf. chap. 7.2.1.2 et 7.3.1.2).

<sup>904</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2007, p. 1 (chef du DFF 2004–2010): «Es ist richtig, dass wir die Notbremse gezogen haben, sonst wäre es ein endloses Projekt geworden.»

<sup>905</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 44 et 45 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>906</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 35 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>907</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 10 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>908</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, pp. 15 et 16 (responsable des ressources du DFF depuis 2008); procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 27 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

<sup>909</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, pp. 16 et 17 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

d'INSIEME<sup>910</sup>. L'intéressée a indiqué que ses interlocuteurs ont été très étonnés lorsqu'elle a demandé des informations additionnelles à celles figurant dans les rapports trimestriels, ce qui prouve que, par le passé, il n'était pas habituel que la direction du département témoignât d'un intérêt pour INSIEME<sup>911</sup>.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

L'importance accordée à un projet dépend dans une large mesure de l'estimation faite de l'état d'avancement du projet en question ainsi que des risques qui s'y rapportent<sup>912</sup>. Comme le chef du DFF (2004–2010) a eu pendant longtemps l'impression que le déroulement du projet était normal, il n'est pas étonnant qu'il ne se soit pas senti obligé de se pencher plus avant sur la question. Le secrétaire général du DFF (1996–2007) avait joué un rôle actif, notamment dans le cadre du projet BS2000 Migration, mais aussi dans le cadre de l'appel d'offres OMC puis des négociations avec Unisys. Il a qualifié INSIEME de projet intéressant le département, dont la gestion devait être assurée par l'AFC et, à un certain degré, par le département<sup>913</sup>.

À partir d'août 2007 – date à laquelle l'adjudication du projet à l'entreprise Unisys a été révoquée – jusqu'en 2010, la direction du département a gravement négligé le projet; les conséquences de cette attitude ont été lourdes. Le chef du DFF (2004–2010) a déclaré au GTI qu'il n'avait pas été en mesure d'intervenir dans le volet opérationnel du projet<sup>914</sup>. En mai 2009, le président de la DélFin (2009) a déclaré que le chef du DFF (2004–2010) avait estimé, lors de l'entretien préliminaire à la séance de la DélFin, que la gestion et le contrôle d'INSIEME incombaient à l'AFC et que, partant, il n'était pas prévu de mettre en place un contrôle de gestion au niveau hiérarchique supérieur. Ce dernier a néanmoins évoqué une responsabilité départementale concernant INSIEME<sup>915</sup>. La secrétaire générale du DFF (2007–2010) avait elle aussi assuré qu'INSIEME était un projet important pour le DFF<sup>916</sup>.

Si le responsable TIC du DFF s'est à nouveau penché sur le projet à partir de l'été 2009, la direction du département n'a pas accordé toute l'attention nécessaire aux anomalies détectées et n'a pas non plus pris les mesures qui s'imposaient.

Après les changements intervenus à la tête du département et de l'état-major fin 2010, une importance accrue a été accordée à INSIEME; toutefois, en dépit des nombreuses discussions, les parties intéressées sont intervenues relativement tard. Le suivi a été assuré notamment par le responsable des ressources et par le responsable TIC du DFF, en partant toutefois du principe que le SG-DFF n'assumait en aucune façon la responsabilité opérationnelle d'un projet mené par un office. La cheffe du DFF et le secrétaire général du DFF (à partir de 2010) ont déclaré à plusieurs reprises au GTI qu'INSIEME relevait de la responsabilité du directeur

<sup>910</sup> Procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 42 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>911</sup> Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 12 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>912</sup> Le projet n'est apparu sur la carte des risques du DFF qu'en 2011; cf. chap. 5.4.4

<sup>913</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, pp. 35 et 43 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

<sup>914</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 36 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>915</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 38–39 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>916</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 10 (secrétaire général du DFF 2007–2010)

de l'AFC et que le SG-DFF n'avait eu aucun pouvoir de décision à proprement parler<sup>917</sup>.

#### 4.4.3.2 Finances

Au début de l'année 2005, le CDF a constaté qu'aucun crédit d'engagement n'avait encore été demandé pour les projets réalisés dans le cadre d'INSIEME et que les coûts ne faisaient pas l'objet d'un contrôle suffisant<sup>918</sup>. À l'été 2005, le SG-DFF a établi les demandes de crédits d'engagement avec le soutien de l'AFF<sup>919</sup>; si l'AFF avait apporté son soutien à cette procédure, les offices n'avaient toutefois pas été consultés<sup>920</sup>. Le DFF a déposé la première demande de crédit deux jours avant la séance du Conseil fédéral. Une proposition, déposée dans le cadre de la procédure de co-rapport, visant à reporter l'examen de l'objet pour pouvoir procéder à une analyse plus approfondie de la question, a été adoptée<sup>921</sup>.

Initialement, l'AFC prévoyait un montant d'environ 100 millions de francs pour le projet INSIEME<sup>922</sup>. La direction du département avait alors demandé un calcul des investissements et procédé à une analyse du caractère économique du projet<sup>923</sup>. À l'issue d'un processus de relativement longue haleine<sup>924</sup>, le crédit nécessaire pour mener le projet à bien a finalement été fixé à 71 millions de francs<sup>925</sup>. Il faut notamment relever que, après analyse des offres reçues, le montant fixé à l'origine (86 millions de fr.) a pu être réduit de 15 millions de francs<sup>926</sup>. Compte tenu de l'estimation des recettes supplémentaires, le seuil de rentabilité du projet aurait dû être atteint, selon la méthode de calcul, en 2008 voire en 2007<sup>927</sup>. En août 2005, le Conseil fédéral a habilité le DFF à demander au Parlement, dans le cadre du budget 2006, un crédit d'engagement de 71 millions de francs pour le projet INSIEME.

917 Procès-verbal du GTI du 27.2.2013, pp. 24 et 30 (secrétaire général du DFF depuis 2010); procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 20 (cheffe du DFF depuis 2010); procès-verbal du GTI du 9.10.2013, pp. 25, 26 et 34 (cheffe du DFF depuis 2010) et pp. 42 et 44 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

918 Rapport du CDF du 25.2.2005, p. 1

919 La 1<sup>re</sup> demande a été déposée le 27.6.2005 et la 2<sup>e</sup> le 15.8.2005.

920 Rapport de l'AFF du 6.1.2014, p. 4

921 Arrêté du Conseil fédéral du 29.6.2005: «Sammel Antrag Verpflichtungskredit für die Programme INSIEME der ESTV und FIRE III der EZV»

922 Entendu par la sous-commission compétente de la CdF-N en avril 2005, le directeur de l'AFC a estimé à environ 100 millions de fr. le coût du projet INSIEME (procès-verbal de la CdF-N6 du 27.4.2005, p. 15). Le chef du DFF (2004–2010) a lui aussi déclaré à la DélFin qu'un montant plus élevé avait été budgété à l'origine (extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2005, p. 2).

923 Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2005, objet 6561: «Eidg. Steuerverwaltung – Interne Projekte INSIEME, INISCH und FITIN», p. 2 (chef du DFF 2004–2010); extrait du procès-verbal de la DélFin des 27 et 28.6.2005, p. 3 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

924 Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 47 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

925 A contrario, le chef du DFF (2004–2010) a déclaré que les propositions de 2005 avaient été élaborées par l'AFC et que le département n'y avait apporté aucun changement; procès-verbal du GTI du 8. 11.2013, p. 38.

926 «Sammel Antrag Verpflichtungskredite für die Programme INSIEME der ESTV und Fire III der EZV, 2. Antrag vom 15.8.2005», p. 1

927 «Sammel Antrag Verpflichtungskredite für die Programme INSIEME der ESTV und Fire III der EZV, 2. Antrag vom 15. Aug. 2005», p. 3

La proposition relative aux crédits supplémentaire et additionnel que le DFF a adressée au Conseil fédéral en 2010 a été élaborée par l'AFC. Elle précisait que la consultation des offices, à laquelle la ChF et les secrétariats généraux des départements avaient été invités, n'avait fait apparaître aucune divergence<sup>928</sup>. Par contre, l'avis donné par l'AFF dans le cadre de la consultation n'a pas été mentionné<sup>929</sup>. L'AFF avait critiqué plusieurs points: elle a ainsi affirmé que la mise à disposition des ressources nécessaires pour la maintenance et l'exploitation d'INSIEME figurant dans la proposition allait à l'encontre de l'objectif d'économies au niveau des coûts d'exploitation (6 millions de fr. en 2014 puis 10 millions de fr. par an dès 2015) qui figuraient dans le rapport sur le programme de mise en œuvre du réexamen des tâches de la Confédération<sup>930</sup>; en conséquence, l'AFF priait l'AFC d'expliquer comment les économies en question pouvaient être réalisées<sup>931</sup>. L'AFC n'a pas répondu à la demande qui lui a été adressée: elle s'est contentée de préciser, dans la proposition, que le DFF pourrait respecter les objectifs du programme de consolidation pour les années 2011 à 2013 grâce à des compensations internes<sup>932</sup>. Dans son avis, l'AFF a aussi fortement mis en doute le fait qu'un crédit supplémentaire doive effectivement être accordé<sup>933</sup>, étant donné que le crédit d'engagement existant ne serait certainement pas épuisé avant fin 2010<sup>934</sup>. L'AFC a toutefois maintenu sa position sur le fond, mais a demandé un crédit supplémentaire d'un montant de 8 millions de francs (au lieu de 10 millions de fr. auparavant). Enfin, donnant suite cette fois à une demande de l'AFF, l'AFC a renoncé à un crédit supplémentaire de 770 000 francs à l'intention de l'OFCL.

La secrétaire générale du DFF (2007–2010) a jugé très précieuses les contributions apportées par l'AFF<sup>935</sup>. Quant au SG-DFF, qui a considéré que le projet de l'AFC ne reposait pas sur des bases suffisamment solides, il a chargé l'office en question de procéder à une nouvelle analyse approfondie des besoins financiers<sup>936</sup>. En juin 2010, dans son message concernant le supplément II au budget 2010, le Conseil fédéral a autorisé le DFF à demander un crédit supplémentaire de 57 millions de francs ainsi qu'un crédit additionnel de 12 millions de francs<sup>937</sup>. Les propos du chef du DFF (2004–2010), qui affirmait que le crédit d'engagement de 71 millions de francs n'avait pas été dépassé durant son mandat et qu'aucun moyen financier supplémentaire n'avait été engagé ne correspondent assurément pas à la réalité<sup>938</sup>.

Selon l'arrêté du Conseil fédéral du 18 juin 2010 concernant le crédit supplémentaire et le crédit additionnel, le projet INSIEME devait faire l'objet d'un suivi et

928 Proposition du DFF du 31.5.2010: «Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung», p. 7

929 Rapport de l'AFF du 6.1.2014, p. 4

930 Lettre du 18.5.2010 adressée par le directeur de l'AFF au directeur de l'AFC: «Ämterkonsultation Zusatzkredit für INSIEME», p. 1

931 Rapport du 14.4.2010 sur le programme de mise en œuvre du réexamen des tâches de la Confédération, annexe, p. 1

932 Proposition du DFF du 31.5.2010: «Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung», p. 3

933 Lettre du 18.5.2010 adressée par le directeur de l'AFF au directeur de l'AFC: «Ämterkonsultation Zusatzkredit für INSIEME», p. 2

934 Lettre du 18.5.2010 adressée par le directeur de l'AFF au directeur de l'AFC: «Ämterkonsultation Zusatzkredit für INSIEME», p. 2

935 Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 21 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

936 Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 21 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

937 Cf. chap. 5.3.1

938 Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 38 (chef du DFF 2004–2010)

d'un «monitoring» rigoureux<sup>939</sup> menés par l'AFC en collaboration avec le CDF et le CI. Cette demande de «monitoring» rigoureux émanait du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Dans son avis relatif au co-rapport du DFAE, le DFF approuvait la proposition de compléter le dispositif de décision, estimant que cette mesure ne changerait rien à la situation du moment<sup>940</sup>. Dans ce document, le chef du DFF (2004–2010) garantissait que les processus liés à INSIEME étaient soumis à un système de contrôle de gestion et de rapport constant et pertinent qui contribuait à la gestion du projet en garantissant la transparence des coûts. Il a notamment fait référence au COCKPIT-TIC d'E-Gate, au tableau de bord prospectif (*balanced scorecard*) du CI, au chargé du contrôle de gestion informatique au sein du DFF et à la Conférence des bénéficiaires de prestations (CBP) de la Confédération.

La secrétaire générale du DFF (2007–2010) a écrit aux organes concernés<sup>941</sup> pour leur demander de mettre en œuvre le suivi et le «monitoring» rigoureux d'INSIEME prévus par l'arrêté du Conseil fédéral de juin 2010. Pour diverses raisons, cette demande est cependant restée lettre morte. Fin 2011, le CDF a décidé de procéder non pas à un examen de ce genre, mais à un audit subséquent du projet<sup>942</sup>. Le CI, pour sa part, a décidé de charger le représentant du DFF (à savoir le responsable TIC du DFF) de l'informer deux fois par an de l'état du projet. Cette démarche s'est toutefois avérée sans effet, la surveillance du projet n'étant pas du ressort du CI<sup>943</sup>. Lors d'une séance qui s'était tenue au début de l'année 2011, le président du CI (depuis 2007) avait déclaré que les rapports au sujet d'INSIEME destinés au CI devaient être établis non pas dans la perspective d'un contrôle de gestion, mais dans celle définie par les résultats de la consultation menée par le Conseil fédéral au sujet du crédit supplémentaire destiné à INSIEME<sup>944</sup>. Par conséquent, le CI s'en est tenu à prendre acte des rapports trimestriels qui lui étaient remis, soulignant à plusieurs reprises que la surveillance du projet ne lui incombait en aucune façon<sup>945</sup>.

Lors d'un entretien que la direction du département a eu avec l'AFC fin 2010, les participants ont relevé que les avancées du projet devaient faire l'objet d'un contrôle de gestion, que les moyens financiers devaient être soumis à un contrôle permanent et qu'il fallait prendre toutes les mesures qui s'imposaient afin que le budget de 155 millions de francs<sup>946</sup> ne soit pas dépassé<sup>947</sup>.

Au début de l'été 2011, la cheffe du DFF a écrit au directeur de l'AFC pour lui signifier sans ambiguïté qu'aucun moyen financier supplémentaire ne pourrait être alloué à INSIEME et qu'il était hors de question que le projet prenne du retard<sup>948</sup>.

939 Arrêté du Conseil fédéral du 18.6.2010: «Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung», p. 1: «l'objet d'un suivi et d'un monitoring rigoureux»

940 Réponse du DFF du 10.6.2010 au co-rapport du DFAE du 9.6.2010: «Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung»

941 Lettre du 22.6.2010 adressée par la secrétaire générale du DFF au directeur de l'AFC: «Informatikprojekt INSIEME»

942 Cf. chap. 6.4.5

943 Cf. chap. 5.4.2.3

944 Procès-verbal du CI du 31.1.2011

945 Procès-verbal du CI du 29.8.2011, procès-verbal du CI du 27.8.2012

946 Le chiffre de 155 millions de fr. découle des propositions de crédit approuvées de 2005 et 2010.

947 Procès-verbal des décisions du briefing INSIEME du 20.12.2010, p. 3

948 Lettre du 16.6.2011 adressée par la cheffe du DFF au directeur de l'AFC, INSIEME: «Vorgehens- und Produkteentscheid», p. 1

### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Vu les bases légales pertinentes<sup>949</sup>, les CdF et les CdG ont de la peine à concevoir que les offices n'aient pas été consultés en 2005 au sujet du crédit d'engagement (contrairement à ce qui a été fait en 2010 concernant le crédit supplémentaire et le crédit additionnel). De plus, constatant que deux jours seulement ont été prévus pour la procédure de co-rapport au sujet d'INSIEME, elles estiment que le DFF n'a pas non plus interprété convenablement les dispositions pertinentes<sup>950</sup>. En outre, le calcul des investissements établi par l'AFC manquait de transparence<sup>951</sup>. Les causes d'incertitude selon la LFC<sup>952</sup> n'ont été indiquées ni en 2005, ni en 2010. L'OFIT était indubitablement une unité administrative intéressée à se prononcer sur les demandes de crédit susmentionnées; à ce titre, il aurait dû être consulté.

Par ailleurs, les CdF et les CdG constatent que seule une partie des remarques formulées par l'AFF dans le cadre de la consultation de 2010 a été prise en considération.

Dans l'arrêté du Conseil fédéral de 2010 relatif aux demandes de crédits supplémentaire et additionnel, il n'était pas question d'un contrôle de gestion (auquel le président du CI a fait référence), mais d'un «monitoring». Le SG-DFF n'ayant jamais examiné si les clarifications demandées par écrit avaient bien été effectuées, les dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral relatives au suivi du projet et au «monitoring» sont restées lettre morte.<sup>953</sup>

#### **4.4.3.3 Directives de l'administration fédérale applicables aux projets**

Le secrétaire général du DFF (1996–2007) a déclaré au GTI qu'il aurait souhaité une méthode de gestion de projets informatiques plus simple qu'HERMES, dont il critiquait la complexité<sup>954</sup>.

Le chef du DFF (2004–2010) a indiqué pour sa part n'avoir jamais eu connaissance des irrégularités ayant entaché les acquisitions liées à INSIEME et n'avoir par conséquent pas pris de mesures à ce sujet<sup>955</sup>; il a en outre jugé inouï que le directeur de l'AFC ne l'ait pas informé des manquements en question<sup>956</sup>. Quant à la secrétaire générale du DFF (2007–2010), elle a affirmé avoir toujours souligné la nécessité de

<sup>949</sup> Art. 4, al. 1, OLOGA (RS 172.010.1); cf. chap. 4.2

<sup>950</sup> Si l'art. 4 OLOGA (RS 172.010.1) ne prévoit aucun délai minimal, il dispose que la procédure de consultation doit être ouverte dans un délai approprié. D'après les directives sur les affaires du Conseil fédéral de la Chancellerie fédérale («Classeur rouge»), la procédure de consultation est ouverte, dans le cas des objets financiers, une semaine avant la séance du Conseil fédéral; cf. chap. 4.2

<sup>951</sup> L'entreprise Capgemini était parvenue à la conclusion que le calcul de l'utilité n'étant pas suffisamment détaillé, sa plausibilité ne pouvait pas être vérifiée (rapport d'audit de Capgemini du 22.3.2007 concernant INSIEME-Real, pp. 58 et 59).

<sup>952</sup> Art. 26, al. 2, LFC du 6.10.1989 (RO 1990 985) et art. 22, al. 2, LFC (RS 611.0): «L'unité administrative chargée de préparer la demande de crédit doit indiquer dans cette demande les bases de calcul utilisées et les causes d'incertitude; elle prévoit, au besoin, une réserve raisonnable qui doit apparaître clairement dans la demande». La LFC de 1989 utilise la notion de «office» en lieu et place de «unité administrative».

<sup>953</sup> Cf. chap. 5.3.1.3

<sup>954</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, pp. 46 et 47 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

<sup>955</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 34 et 35 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>956</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 34 (chef du DFF 2004–2010)

respecter les directives de la Confédération en matière de gestion de projets et de marchés publics<sup>957</sup>; à ses yeux, il ne faisait pas de doute que cela n'avait pas été le cas en l'espèce<sup>958</sup>. S'agissant des marchés publics, la secrétaire générale du DFF a fait allusion au fait que le SG-DFF et l'OFCL procédaient à une évaluation systématique des acquisitions, rendue possible grâce à la centralisation des procédures<sup>959</sup>. Sur la base des données relatives aux acquisitions des unités administratives des départements, que l'OFCL lui avait fait parvenir en 2010, le SG-DFF avait lancé un avertissement aux offices qui, en dépit des dispositions d'ordonnance en vigueur<sup>960</sup>, n'acquerraient pas leurs biens et services par l'intermédiaire de l'OFCL<sup>961</sup>.

Ayant constaté dès son entrée en fonction que les dispositions d'HERMES n'étaient pas suivies, le responsable TIC du DFF (depuis 2009) a régulièrement intimé à l'AFC de corriger sa pratique<sup>962</sup>. Les procès-verbaux du CEPr le confirment, puisque dès la première séance de cet organe, l'intéressé a indiqué que la systématique et l'utilisation des critères d'évaluation prévus par HERMES n'étaient pas patentes dans la subdivision du projet en phases de réalisation<sup>963</sup>. Entendu par le GTI, le responsable TIC du DFF a déclaré à ce sujet que les intéressés étaient restés sourds aux mises en garde réitérées contre les dysfonctionnements du projet et que, dès lors, il n'y avait aucun moyen de corriger le tir<sup>964</sup>. La cheffe du DFF a indiqué au GTI que, en rappelant sans cesse aux intéressés qu'ils devaient respecter les directives HERMES, le SG-DFF s'était acquitté de la mission qui lui était dévolue<sup>965</sup>. Elle a toutefois ajouté que le département n'avait pas le pouvoir – du moins pour le moment – de contraindre quiconque à appliquer les instruments en question, précisant cependant que cette question faisait l'objet de discussions<sup>966</sup>.

Malgré ses demandes répétées auprès de l'AFC, la division des ressources du SG-DFF n'a pas obtenu tous les contrats que l'office en question a conclu avec des entreprises externes<sup>967</sup>. Les représentants du SG-DFF au sein du CEPr ont appelé à plusieurs reprises l'AFC au respect des dispositions du droit des marchés publics<sup>968</sup>. Lors d'un briefing consacré à INSIEME qui s'est tenu fin 2010, la cheffe du DFF a exigé que les dispositions en question soient appliquées de manière irréprochable<sup>969</sup>; le procès-verbal de cette discussion précisait, en conclusion, que les dispositions de

<sup>957</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 11 et 24 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>958</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 11, 24 et 26 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>959</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 14, 18 et 25 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>960</sup> Org-OMP du 22.11.2006 (RO 2006 5613)

<sup>961</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 25 (secrétaire générale du DFF 2007–2010); selon le Conseil fédéral, la secrétaire générale du DFF avait alors lancé un avertissement à l'AFC (lettre du Conseil fédéral au GTI du 22.10.2014, p. 3).

<sup>962</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 35 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

<sup>963</sup> Procès-verbal du CEPr du 7.12.2009, p. 2. Cf. également: procès-verbal du CEPr du 11.5.2010, p. 6; procès-verbal du CEPr du 23.2.2011, présentation PowerPoint, p. 15;

procès-verbal du CEPr du 5.10.2011, p. 4; procès-verbal du CEPr du 1.3.2012, p. 4

<sup>964</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 35 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

<sup>965</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 26 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>966</sup> Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, pp. 25 et 26 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>967</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, pp. 21 et 22 (responsable des ressources du DFF depuis 2008)

<sup>968</sup> Procès-verbal du CEPr du 17.11.2010, p. 8; procès-verbal du CEPr du 23.11.2011, p. 8; procès-verbal du CEPr du 1.3.2012, p. 5; procès-verbal du CEPr du 24.4.2012, pp. 2, 5 et 6; procès-verbal du CEPr du 12.6.2012, pp. 4 et 7; procès-verbal du CEPr du 29.8.2012, p. 8

<sup>969</sup> Procès-verbal des décisions du briefing INSIEME du 20.12.2010, p. 1

l'OMC devaient être respectées et que le projet devait être irréprochable sur ce point<sup>970</sup>.

La cheffe du DFF a aussi fait part au directeur de l'AFC de ses attentes en matière de contrôle de gestion, de conduite des processus et de respect des directives en matière de finances: en mai 2012, elle a écrit à l'intéressé pour lui demander confirmation que l'AFC corrigerait sa pratique en matière d'acquisitions<sup>971</sup>.

En janvier 2012, le CDF a recommandé à l'AFC de demander au SG-DFF l'ouverture d'une enquête administrative<sup>972</sup>. Le rapport d'enquête rendu à la mi-juin 2012<sup>973</sup> ayant conclu que des infractions aux prescriptions du droit des marchés publics avaient été commises, la cheffe du DFF a suspendu le directeur de l'AFC de ses fonctions. Peu après, le SG-DFF a chargé l'AFC d'étudier, d'un point de vue purement technique, trois scénarios, à savoir la poursuite du projet, l'abandon du projet et le redimensionnement du projet. Le 19 septembre 2012, se fondant notamment sur le rapport de l'AFC, la cheffe du DFF a pris la décision d'abandonner le projet.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Les CdF et les CdG sont d'avis que, pendant toute la durée du projet INSIEME, le département n'a pas suffisamment vérifié si la méthode HERMES et les dispositions légales applicables aux marchés publics avaient bien été respectées.

L'opinion négative du secrétaire général du DFF (1996–2007) au sujet d'HERMES peut expliquer pourquoi, lorsqu'il était en fonction, peu d'efforts ont été entrepris afin de garantir la conformité des procédures avec HERMES. La direction du département de l'époque n'accordait que peu d'importance à HERMES: en témoigne le fait que la secrétaire générale du DFF (2007–2010) ignorait que l'AFC ne respectait pas les principes de la méthode en question alors que le CDF avait relevé le problème fin 2008 déjà et que le responsable TIC du DFF (depuis 2009) avait émis plusieurs avertissements à ce sujet.

Si la direction du département et les représentants du SG-DFF au sein du CEPr ont réclamé à plusieurs reprises, dès la fin de l'année 2010, que le droit des marchés publics et les principes de la méthode HERMES soient respectés, ce n'est que peu avant l'abandon du projet que ces requêtes ont été entendues.

Pour les CdF et les CdG, il ne suffit pas que les départements appellent les offices au respect des directives; ils doivent aussi s'assurer ensuite que leurs consignes sont bel et bien suivies. Les CdF et les CdG considèrent qu'il est de la responsabilité du département d'imposer à ses offices, au moyen des instruments de gestion à sa disposition, les directives en question.

<sup>970</sup> Procès-verbal des décisions du briefing INSIEME du 20.12.2010, p. 3: «Die WTO-Vorschriften sind einzuhalten und das Projekt darf in dieser Hinsicht nicht angreifbar sein.»

<sup>971</sup> Lettre du 4.5.2012 adressée par la cheffe du DFF au directeur de l'AFC: «INSIEME Beschaffungswesen», p. 2

<sup>972</sup> Rapport du CDF de janvier 2012, p. 18

<sup>973</sup> Enquête administrative du DFF du 13.6.2012; cf. chap. 3.7.3.1

#### 4.4.3.4

### Décisions du département en matière de personnel et d'organisation

Selon l'état des connaissances des CdF et des CdG, les décisions ci-après en matière de personnel ont été prises au niveau du département.

Le chef du DFF (2004–2010) a affirmé que les prestations du directeur de l'AFC en 2007 ne l'avaient pas satisfait. Toutefois, le directeur de l'AFC (2000–2012) a déclaré que les entretiens de définition d'objectifs ou d'évaluation avaient été rares pendant le mandat du chef du DFF (2004–2010) et que celui-ci était satisfait de ses prestations<sup>974</sup>. Sur la base des résultats de l'enquête administrative conclue par le DFF le 13 juin 2012, la cheffe du DFF a suspendu immédiatement le directeur de l'AFC de ses fonctions. Ce dernier a présenté sa démission à la fin du mois de juin 2012.

En 2010, le chef du DFF (2004–2010) a demandé au directeur de l'OFIT en poste à l'époque de quitter l'administration fédérale<sup>975</sup>, au motif que les rapports de confiance étaient rompus<sup>976</sup>. À l'époque, INSIEME constituait l'un des nombreux problèmes informatiques de la Confédération que le chef du DFF imputait à la direction de l'OFIT et au rôle de l'office en question. Enfin, le chef du DFF était aussi convaincu que l'OFIT devait se doter d'une nouvelle culture et d'une direction rajeunie.

En 2008, à la suite de divergences de vues au sujet des missions dévolues à la division en question, la secrétaire générale du DFF (2007–2010) s'est séparée du responsable des ressources (2006–2008)<sup>977</sup> et a donné à son successeur le mandat de restructurer la division afin de lui donner une orientation plus moderne; ainsi, le domaine de l'informatique a été renforcé<sup>978</sup>. Le directeur de l'OFIT (1999–2011) a déclaré que la secrétaire générale du DFF (2007–2010) avait remplacé la moitié des collaborateurs actifs dans le domaine de l'informatique<sup>979</sup>. Il a aussi indiqué que certaines évaluations de prestations avaient été effectuées sans qu'aucun objectif correspondant n'ait été fixé auparavant<sup>980</sup>.

Il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure le départ de la vice-directrice de l'OFIT (2007–2012) de l'administration fédérale était lié au projet INSIEME.

Dès son entrée en fonction, le responsable TIC du DFF (depuis 2009) a eu un avis mitigé au sujet du REP, avis dont il a fait part à son supérieur<sup>981</sup>. Selon le chef du DFF (2004–2010), le choix des responsables du projet INSIEME, qui n'a vraisemblablement pas été bon, relevait clairement de la compétence du directeur de l'AFC<sup>982</sup>. Par ailleurs, le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a déclaré que le département n'avait exercé qu'une influence indirecte sur la destitution du REP

<sup>974</sup> Lettre du directeur de l'AFC (2000–2012) au GTI du 15.10.2014, p. 4 [en allemand]

<sup>975</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 31 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>976</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 30 et 31 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>977</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 10 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>978</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 10 (secrétaire générale du DFF 2007–2010). Lors de son entrée en fonction, le SG-DFD ne comptait qu'un seul collaborateur responsable des questions liées à l'informatique (lettre du Conseil fédéral au GTI du 22.10.2014, p. 6)

<sup>979</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 36 (directeur de l'OFIT 1999–2011)

<sup>980</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 37 (directeur de l'OFIT 1999–2011)

<sup>981</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 25 (responsable TIC du DFF depuis 2009)

<sup>982</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 33 (chef du DFF 2004–2010)

(2007–2011) et la nomination de son successeur (2011–2012): si le département a donné son feu vert, la décision a évidemment été prise par le directeur de l'AFC<sup>983</sup>. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure le département a influé sur la nomination du nouveau REP. Dans une lettre adressée au directeur de l'AFC, la cheffe du DFF avait déclaré tenir pour indispensable que le projet soit conduit de manière stricte et compétente, ce qui exigeait notamment que le poste de REP soit rapidement confié à une personne ayant l'expérience de la gestion opérationnelle de projets informatiques d'envergure<sup>984</sup>. La vice-directrice de l'OFIT (2007–2012) a ajouté que le secrétaire général du DFF (depuis 2010) l'avait contactée à ce sujet<sup>985</sup>.

Face aux problèmes constatés dans le domaine informatique de l'AFC, le chef du DFF (2004–2010) a pris deux décisions en matière d'organisation, dont l'objectif était de garantir les ressources dont l'AFC avait besoin: premièrement, il a créé, au sein de l'AFC, l'unité administrative Politique fiscale; deuxièmement, il a créé le Secrétariat d'État aux questions financières internationales, qui a entamé son activité en mars 2010<sup>986</sup>.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

S'agissant des directeurs d'office, la pratique de la direction du département en matière de gestion du personnel ne s'est pas révélée satisfaisante. Ainsi, alors que l'AFC n'avait pas maîtrisé le projet INSIEME pendant des années et n'avait pas donné suite à des requêtes que la division des ressources lui avait adressées, le directeur n'avait subi aucune pression notable.

Les commissions de haute surveillance sont convaincues que la direction du département n'aurait pas dû admettre que le REP soit maintenu à son poste pendant près de trois ans et demi alors qu'il n'était manifestement pas à la hauteur de sa tâche; elle aurait plutôt dû charger le directeur de l'AFC de remplacer la personne en question. Dès son entrée en fonction en 2010, la nouvelle cheffe du DFF a laissé entendre, lors d'entretiens et dans des courriers, qu'elle n'était pas prête à accepter que cette situation perdure. Enfin, à l'été 2012, elle a suspendu le directeur de l'AFC de ses fonctions, au motif que l'intéressé avait commis des infractions aux prescriptions du droit relatif aux marchés publics. Par contre, il n'a pas été question des manquements constatés dans les autres domaines de direction. Les commissions de haute surveillance ne peuvent pas juger si ces manquements auraient eux aussi justifié que le directeur de l'AFC soit suspendu.

Quant au directeur de l'OFIT (1999–2011), il a travaillé plus de six ans sous l'autorité du chef du DFF (2004–2010), alors que ce dernier n'était pas satisfait des prestations fournies par son subordonné. On peut malgré tout douter que la décision de se séparer du directeur de l'OFIT, en avril 2011, ait eu un lien direct avec INSIEME, car si le projet en question avait dû avoir des répercussions en matière de personnel, elles auraient dû survenir au niveau du bénéficiaire de la prestation (l'AFC) et non à celui de l'OFIT.

En dépit de ses demandes, le GTI n'a pas pu obtenir le descriptif de poste du directeur de l'OFIT; il n'a reçu qu'une version mise à jour de celui de l'actuel directeur

<sup>983</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 46 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>984</sup> Lettre du 16.6.2011 adressée par la cheffe du DFF au directeur de l'AFC, INSIEME: «Vorgehens- und Produkteentscheid», p. 1

<sup>985</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 21 (vice-directrice de l'OFIT 2007–2012)

<sup>986</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 28, 29 et 34 (chef du DFF 2004–2010)

de l'AFC<sup>987</sup> qui, en raison de sa structure<sup>988</sup>, n'était pas satisfaisante<sup>989</sup>. Dans sa réponse, la cheffe du DFF s'est justifiée en expliquant que, jusqu'à récemment, aucun descriptif de poste n'était généralement établi pour les directeurs d'office<sup>990</sup>.

Les CdF et les CdG considèrent qu'il aurait fallu davantage utiliser les instruments existants en matière de gestion du personnel, notamment les conventions d'objectifs<sup>991</sup>.

En outre, INSIEME n'a jamais été mentionné dans les objectifs du DFF<sup>992</sup>. Les défauts constatés dans la pratique actuelle portent, d'une part, sur la définition des objectifs et, d'autre part, sur la cohérence de ces derniers aux différents niveaux de l'administration fédérale.

La question de la politique en matière de personnel est abordée de manière plus détaillée au chap. 4.3.1.5.

Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à faire en sorte que les unités administratives soient au fait des possibilités offertes par les dispositions légales en matière de personnel ainsi que des limites qu'elles définissent, et qu'elles appliquent la législation sur le personnel de la Confédération. Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à faire en sorte qu'une gestion du personnel efficace et performante soit mise en place au sein de l'administration fédérale.

#### **4.4.3.5                    Coordination et collaboration des offices impliqués                                   dans le projet INSIEME**

S'agissant de la collaboration au sein de l'AFC, le secrétaire général du DFF (1996–2007) a indiqué qu'aucun conflit interne n'avait été signalé au département<sup>993</sup>. Il a toutefois admis ne pas ignorer que les deux divisions principales avaient des cultures et des points de vue bien différents, notamment au sujet d'INSIEME. L'AFC n'a pas eu la détermination nécessaire pour convenir d'une solution commune à toutes les divisions.

Pour le chef du DFF (1996–2003), ce type de conflits – qui n'étaient pas insolubles – devrait plutôt être réglé par les directeurs d'office et non par la direction du département, qui devrait se cantonner à la gestion globale<sup>994</sup>.

<sup>987</sup> Le GTI a également reçu le descriptif de poste du directeur de l'OFIT (1999–2011) de 2004.

<sup>988</sup> Le descriptif de poste ne fait qu'une page et demie; les tâches sont décrites de manière extrêmement générale et n'ont pas été pondérées (en %).

<sup>989</sup> Descriptif de poste du directeur de l'AFC du 12.7.2012

<sup>990</sup> Lettre du 4.9.2013 adressée par la cheffe du DFF au GTI, p. 2

<sup>991</sup> Le GTI a appris l'existence de conventions d'objectifs entre la cheffe du DFF et les directeurs de l'AFC et de l'OFIT relatifs à INSIEME; toutefois, il n'a pas pu s'en procurer les versions écrites (procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 27 [cheffe du DFF depuis 2010]).

<sup>992</sup> Le projet INSIEME a été mentionné uniquement dans le rapport de gestion 2005 du Conseil fédéral (volume II, pp. 80 et 81) ainsi que dans le rapport de gestion 2006 du Conseil fédéral (volume II, pp. 76 et 77)

<sup>993</sup> Lettre du 29.11.2013 adressée par le secrétaire général du DFF (1996–2007) au GTI: questions appelant une réponse écrite, p. 1

<sup>994</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 17 (chef du DFF 1996–2003)

D'après l'ancienne secrétaire générale du DFF (2007–2010), les conflits au sein de l'AFC n'allaient pas au-delà de simples divergences d'opinions<sup>995</sup>. Quant à la cheffe du DFF (depuis 2010), elle a évoqué des différences de culture entre les deux divisions principales, ajoutant que la DP DAT n'avait pas toujours été suffisamment impliquée dans certaines phases<sup>996</sup>.

S'agissant de la collaboration entre l'OFIT et l'AFC, le chef du DFF (1996–2003) a déclaré avoir grandement apprécié de pouvoir bénéficier de l'expertise et des conseils du directeur de l'OFIT (1999–2011) dans le domaine informatique<sup>997</sup>. D'après le secrétaire général du DFF (1996–2007), l'OFIT s'est immiscé dans la conduite du projet, outrepassant ainsi la mission qui avait été convenue avec lui<sup>998</sup>; de son côté, l'AFC a voulu s'occuper elle-même des questions informatiques<sup>999</sup>. Le SG-DFF s'est toujours efforcé, avec succès, d'instaurer une collaboration constructive et notamment de veiller à ce qu'il y ait une meilleure compréhension du rôle dévolu à chacun des deux offices<sup>1000</sup>.

Le chef du DFF (2004–2010) était convaincu que l'OFIT aurait pu et dû s'investir de tout autre manière<sup>1001</sup>; il avait souhaité que l'office soit la plaque tournante et le centre névralgique de l'informatique de la Confédération, qu'il présente des possibilités de financement et qu'il définisse ce qui doit être regroupé et à quel endroit<sup>1002</sup>. Il a regretté que l'OFIT ait malheureusement préféré vendre des applications bureautiques ou développer des logiciels pour le secteur privé plutôt que de se consacrer à l'administration fédérale<sup>1003</sup>.

Le chef du DFF (2004–2010) a pris les mesures qui s'imposaient lorsqu'il a constaté que l'OFIT avait du mal à communiquer avec les autres offices fédéraux et avec les départements<sup>1004</sup>. Le directeur de l'OFIT (1999–2011) a confirmé qu'il avait des rapports difficiles avec le chef du DFF (2004–2010) qui n'avait pas admis que la stratégie de la Confédération en matière informatique ne relevait pas de l'OFIT, mais du CI et de l'USIC<sup>1005</sup>.

Le directeur de l'OFIT a aussi indiqué que ses rapports avec la secrétaire générale du DFF (2007–2010) étaient tendus du fait que celle-ci n'avait pas assumé ses responsabilités en tant que présidente du CI et qu'elle avait procédé à des changements de personnel qui avaient été inopportuns à ses yeux<sup>1006</sup>.

Pour favoriser les échanges au sein du département, le chef du DFF (1996–2003) a institué la Conférence des directeurs: dans ce cadre, il s'est entretenu à plusieurs reprises avec les directeurs de l'AFC et de l'OFIT afin d'apaiser les tensions constatées qui, si elles n'étaient pas préjudiciables à la fourniture des prestations, devaient

<sup>995</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 14 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>996</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, pp. 27 et 28 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>997</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 16 (chef du DFF 1996–2003)

<sup>998</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, pp. 35 et 40 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

<sup>999</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 35 et 41 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

<sup>1000</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 42 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

<sup>1001</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 30 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1002</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 29 et 40 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1003</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 40 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1004</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 36 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1005</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 37 (directeur de l'OFIT 1999–2011)

<sup>1006</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 36 (directeur de l'OFIT 1999–2011)

tout de même être prises au sérieux<sup>1007</sup>. L'OFIT aurait eu besoin de davantage de ressources pour offrir à l'AFC tout le soutien que celle-ci avait attendu<sup>1008</sup>.

Le chef du DFF (2004–2010), qui a considéré lui aussi que le fait de réunir tous les directeurs d'office concernés par INSIEME s'inscrivait dans ses tâches de direction<sup>1009</sup>, a déclaré que la collaboration entre l'AFC et l'OFIT n'avait jamais fonctionné comme il l'aurait souhaité<sup>1010</sup>; à ses yeux, cela s'expliquait par le fait que l'OFIT n'avait jamais apporté les impulsions qu'il attendait de lui<sup>1011</sup>. Il a ajouté avoir imposé la déclaration d'intention conclue entre l'AFC et l'OFIT<sup>1012</sup>, laquelle n'a toutefois produit aucun effet<sup>1013</sup>. Pour le directeur de l'OFIT (1999–2011), la déclaration d'intention en question excluait explicitement une répartition des tâches conforme à NOVE-IT<sup>1014</sup>.

Interrogés par le GTI sur la manière dont le département a coordonné les activités des différents offices fédéraux concernés par le projet INSIEME, la secrétaire générale du DFF (2007–2010) a fait référence à l'activité du chef des ressources du DFF<sup>1015</sup>, alors que le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a évoqué les entretiens spécialisés qu'il a eus avec les deux offices concernés. Celui-ci a ajouté que les responsables du projet auraient dû garantir la coordination, en admettant d'autre part qu'il appartenait au secrétariat général de résoudre les problèmes de coordination entre les offices. À ses yeux, on ne pouvait écarter la responsabilité du SG-DFF dans les dysfonctionnements constatés dans la collaboration entre l'AFC et l'OFIT<sup>1016</sup>. À ce sujet, le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a ajouté que si les divergences entre l'OFIT et l'AFC avaient pu être débattues au niveau des instances dirigeantes, la direction du département aurait aussi pu contribuer à une certaine amélioration de la situation<sup>1017</sup>. Selon la cheffe du DFF, le département arrive à ce sujet à la conclusion que de pareilles divergences et mésententes entre les responsables d'un projet auraient dû être résolues bien plus tôt<sup>1018</sup>.

La vice-directrice de l'OFIT (2007–2012), qui était aussi responsable du Centre de solutions, a déclaré avoir informé le secrétaire général du DFF des difficultés rencontrées avec INSIEME à l'occasion d'un entretien consacré à un autre dossier qui s'est tenu au printemps 2011, autrement dit peu avant le départ du directeur de l'OFIT (1999–2011)<sup>1019</sup>. Elle a ajouté que, en raison de contraintes d'ordre hiérarchique, elle n'avait pas pu discuter d'INSIEME plus tôt avec le secrétaire géné-

<sup>1007</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, pp. 14 et 19 (chef du DFF 1996–2003)

<sup>1008</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 18 (chef du DFF 1996–2003)

<sup>1009</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 36 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1010</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 35 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1011</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 35 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1012</sup> Déclaration d'intention du 11.2.2008 en vue d'une collaboration stratégique entre l'AFC et l'OFIT pour le projet INSIEME, p. 4

<sup>1013</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 29, 30 et 35 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1014</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 30 (directeur de l'OFIT 1999–2011); cf. chap. 3.5

<sup>1015</sup> Celui-ci n'a toutefois pas été chargé de coordonner les activités des différents offices (lettre du Conseil fédéral au GTI du 22.10.2014, p. 8).

<sup>1016</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 14 (secrétaire générale du DFF 2007–2010);

procès-verbal du GTI du 9.10.2013, pp. 44 et 47 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>1017</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 44 (secrétaire général du DFF depuis 2010):

«Wenn man aber die Differenzen zwischen BIT und ESTV auf Niveau Departement früher transparent hätte diskutieren können, dann hätte auch die departementale Führung eine gewisse Verbesserung herbeiführen können.»

<sup>1018</sup> Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 10 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>1019</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 21 (vice-directrice de l'OFIT 2007–2012)

ral<sup>1020</sup>. À la suite de cette démarche, qui a été prise très au sérieux, plusieurs discussions ont été organisées avec la direction du département<sup>1021</sup>.

La cheffe du DFF (dès 2010) a qualifié d'extrêmement pénibles la situation et les rapports entre l'AFC et l'OFIT<sup>1022</sup>. Elle a indiqué avoir tout d'abord organisé des entretiens à ce sujet avec les deux directeurs ainsi qu'avec les responsables directs du projet, puis avoir essayé, en définissant des directives en matière de comportement ainsi que des objectifs<sup>1023</sup>, d'influer directement sur la situation<sup>1024</sup>. Elle a déclaré que le directeur de l'OFIT (1999–2011) se considérait plus ou moins comme l'entrepreneur général du projet<sup>1025</sup> et que la situation s'était améliorée avec l'arrivée du nouveau directeur de l'OFIT ainsi que de nouveaux collaborateurs à l'AFC<sup>1026</sup>. En outre, la cheffe du DFF a précisé que le département avait chargé le directeur de l'OFIT (depuis 2011) de s'occuper personnellement du projet INSIEME<sup>1027</sup>. Le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a estimé pour sa part que l'AFC attendait des conseils au sujet d'aspects techniques de la part de l'OFIT, tandis que ce dernier s'était contenté de mettre à la disposition de l'AFC les ressources nécessaires<sup>1028</sup>.

Ni le chef du DFF (1996–2003) ni son successeur n'ont indiqué avoir eu des problèmes avec l'OFCL<sup>1029</sup>. D'après le secrétaire général du DFF (1996–2007), l'office en question a toujours mis en évidence ses compétences en matière de construction et non pas celles en matière d'acquisition de services<sup>1030</sup>. Quant à la secrétaire générale du DFF (2007–2010), elle a relevé le rôle clé joué par l'OFCL lors des négociations contractuelles, soulignant également que le soutien de fond apporté par cet office s'était révélé très précieux<sup>1031</sup>. Enfin, la cheffe du DFF (depuis 2010) a indiqué que l'OFCL était l'organe spécialisé qui garantissait des appels d'offres corrects du point de vue du droit des marchés publics et l'interlocuteur clé en cas de difficultés en la matière<sup>1032</sup>.

Approuvant cette appréciation, le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a ajouté que l'OFCL était un prestataire et, en conséquence, n'avait pas pour mission de s'occuper de manière proactive des acquisitions au sein des offices<sup>1033</sup>. A posteriori, il a estimé que les échanges entre l'AFC et l'OFCL ont été insuffisants, l'AFC n'ayant pas suffisamment associé l'OFCL au projet pour bénéficier de son soutien<sup>1034</sup>. Des échanges réguliers entre les deux organes ont été instaurés dès 2011; en outre, des améliorations ont pu être réalisées après que le SG-DFF a exigé de l'AFC

<sup>1020</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 21 (vice-directrice de l'OFIT 2007–2012)

<sup>1021</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, pp. 20 et 21 (vice-directrice de l'OFIT 2007–2012)

<sup>1022</sup> Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 10 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>1023</sup> Dans sa lettre au GTI, le DFF a indiqué que les conventions d'objectifs relatifs à INSIEME en question, que la cheffe du DFF a conclues avec les directeurs de l'AFC et de l'OFIT entre 2010 et l'automne 2012, n'avaient pas été consignées par écrit.

<sup>1024</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 27 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>1025</sup> Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 10 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>1026</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 27 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>1027</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 48 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>1028</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 47 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>1029</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 11 (chef du DFF 1996–2003); procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 35 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1030</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 41 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

<sup>1031</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 13 et 25 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>1032</sup> Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 24 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>1033</sup> Procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 24 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>1034</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, pp. 46 à 48 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

qu'elle ait recours aux compétences techniques de l'OFCL<sup>1035</sup>. Enfin, le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a ajouté que, désormais, les offices sont tenus d'avoir recours aux conseils de l'OFCL lorsqu'ils ne disposent pas des connaissances techniques nécessaires<sup>1036</sup>.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Les différents chefs du département ne se sont pas saisis des conflits internes à la direction de l'AFC. Pourtant, les CdF et les CdG estiment qu'il aurait été de leur responsabilité d'intervenir et de prendre les mesures qui s'imposaient pour améliorer la situation; ils auraient aussi dû s'impliquer en faveur d'une collaboration constructive entre l'AFC, l'OFIT et l'OFCL et s'employer à clarifier les rôles impartis aux différents acteurs.

Il est également à noter que le chef du DFF (2004–2010) et son secrétaire général (1996–2007) ont eu deux visions diamétralement opposées du rôle de l'OFIT: selon le premier, l'office a été trop passif, et selon le second, trop actif. Ces deux appréciations sont de plus étonnantes pour deux raisons: premièrement, c'est le chef du DFF qui était à l'origine de la conclusion de la déclaration d'intention entre l'OFIT et l'AFC, déclaration qui s'écartait toutefois des principes de NOVE-IT et qui limitait le rôle dévolu à l'OFIT dans le cadre d'INSIEME; deuxièmement, le secrétaire général du DFF se réfère, dans ses propos, à une période lors de laquelle aucun rôle n'avait encore été confié à l'OFIT dans le cadre d'INSIEME.

Pour les CdF et les CdG, il est difficile de concevoir que le chef du DFF (2004–2010) soit resté de longues années insatisfait de la collaboration entre deux offices qui lui étaient directement subordonnés sans avoir jamais été en mesure d'améliorer la situation. En raison de l'idée qu'il se faisait du rôle de l'OFIT, le chef du DFF (2004–2010) a considéré que cet office était seul responsable des problèmes de collaboration avec l'AFC.

Les CdF et les CdG se félicitent du fait que l'actuelle cheffe du DFF attache davantage d'importance à la coordination des activités menées par les offices qui lui sont subordonnés. De plus, elles voient d'un œil favorable, d'une part, les entretiens consacrés à FISCAL-IT réunissant chaque mois la cheffe du DFF, le directeur de l'AFC et le directeur de l'OFIT et, d'autre part, l'attitude du secrétaire général du DFF, qui cherche à dialoguer régulièrement avec les directeurs d'office et qui s'efforce d'améliorer la collaboration entre les offices en intensifiant les contacts entre les directeurs<sup>1037</sup>.

<sup>1035</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 58 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>1036</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 59 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>1037</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, pp. 48 et 49 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

*Recommandation 9:  
coopération et coordination des activités au sein des départements et  
entre les départements*

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.

#### **4.4.4 Informations adressées par le département au Conseil fédéral**

Le chef du DFF (1996–2003) a déclaré que, durant sa période de fonction, le Conseil fédéral s'était penché sur la situation de l'informatique au sein de l'AFC exclusivement dans le cadre de l'information transmise par le CDF en 2002<sup>1038</sup>. D'après les procès-verbaux disponibles, le Conseil fédéral a traité le projet INSIEME uniquement dans le cadre de l'examen du crédit d'engagement en 2005 et des crédits supplémentaire et additionnel en 2010<sup>1039</sup>. Le Conseil fédéral a pris connaissance du projet INSIEME lors de la démission du directeur de l'AFC ainsi que vraisemblablement lors de l'abandon du projet. À part cela, les chefs du département n'ont jamais informé le gouvernement de l'état du projet<sup>1040</sup>.

*Appréciation par les CdF et les CdG*

Même si le devoir d'informer qui incombe aux conseillers fédéraux à l'égard du collège gouvernemental n'est inscrit dans la législation que depuis le début de l'année 2014<sup>1041</sup>, les CdF et les CdG estiment que le département était déjà tenu d'informer le Conseil fédéral dans le cadre de l'exercice de sa fonction de surveillance.

#### **4.4.5 Informations communiquées par le département aux organes de haute surveillance parlementaire**

Autour de l'an 2000, la direction du département a informé la DélFin à plusieurs reprises des problèmes informatiques de l'AFC. En juin 2005, le secrétaire général du DFF (1996–2007) a pris position, à l'intention de la DélFin, au sujet du rapport

<sup>1038</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 24 (chef du DFF 1996–2003)

<sup>1039</sup> Cf. chap. 5.3.1.2

<sup>1040</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 24 (chef du DFF 1996–2003); procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 42 (chef du DFF 2004–2010); procès-verbal du GTI du 8.10.2013, p. 37 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>1041</sup> Art. 12a, al. 1, de la LOGA (RS 172.010), en vigueur depuis le 1.1.2014: «Les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération informent régulièrement le Conseil fédéral sur leurs dossiers, notamment sur les risques et les difficultés qu'ils peuvent présenter.»

du CdF de février 2005 relatif à INSIEME: qualifiant le projet de très ambitieux, il a estimé à 150 millions de francs les recettes supplémentaires qu'il permettrait de réaliser chaque année à partir de 2009<sup>1042</sup>. En août 2005, le chef du DFF (2004–2010) et son secrétaire général ont informé la DélFin qu'un crédit d'engagement avait été demandé pour INSIEME<sup>1043</sup>. En août 2007, le chef du DFF a averti la DélFin que l'adjudication du projet à l'entreprise Unisys avait été révoquée; il a ajouté que si aucune conséquence financière majeure ne devait être à craindre, le projet prendrait environ une année et demie de retard, l'appel d'offres devant être relancé<sup>1044</sup>.

En mai 2009, le président de la DélFin (2009) a déclaré que le chef du DFF (2004–2010) avait jugé, lors de la discussion préliminaire à la séance de la DélFin, que la gestion et le contrôle de gestion du projet INSIEME relevaient de la responsabilité de l'AFC et que la mise en place d'un contrôle de gestion de niveau supérieur n'entraînait dès lors pas en ligne de compte<sup>1045</sup>.

À la même période, la secrétaire générale du DFF (2007–2010) a indiqué à la DélFin que le département assurait un suivi étroit d'INSIEME<sup>1046</sup> et que, en dépit des retards, le projet était sur la bonne voie<sup>1047</sup>. Elle a réitéré ces propos en octobre 2009 devant la CdF-E. En juin 2010, elle a déclaré à la DélFin qu'INSIEME était un bon exemple de projet dont la gestion était assumée par les échelons hiérarchiques supérieurs<sup>1048</sup>. Elle a ajouté que le directeur de l'AFC assurait le contrôle du projet, dont il connaissait désormais les moindres détails<sup>1049</sup>. En octobre 2010, elle a réaffirmé à la CdF-N qu'INSIEME était un projet dans le cadre duquel, après de longues discussions, tous les acteurs avaient trouvé leur place<sup>1050</sup>; elle a précisé que la responsabilité en incombait au directeur de l'AFC, le SG-DFF n'ayant qu'un rôle auxiliaire et ne pouvant que veiller au respect des normes et des méthodes de gestion de projets ad hoc<sup>1051</sup>.

Fin 2011, la cheffe du DFF (depuis 2010) a admis, lors d'un entretien avec la DélFin, que des problèmes se posaient dans le cadre d'INSIEME; elle a évoqué alors le redimensionnement du projet (qui se limiterait au remplacement de MOLIS et de STOLIS) ainsi que la question du personnel externe<sup>1052</sup>. Comme le directeur de l'AFC, elle a indiqué avoir bon espoir que les anciens systèmes puissent être rem-

<sup>1042</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 27 et 28.6.2005, p. 3 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

<sup>1043</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2005, pp. 2 et 3 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1044</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 30 et 31.8.2007, p. 1 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1045</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 19 et 20.5.2009, p. 3 (président de la DélFin 2009)

<sup>1046</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 19 et 20.5.2009, p. 7 (secrétaire générale du DFF 2007–2010); procès-verbal de la CdF-E du 14.10.2009, p. 12 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>1047</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 19 et 20.5.2009, p. 7 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>1048</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 24 et 25.6.2010, objet 030-08.01, p. 9 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>1049</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 24 et 25.6.2010, objet 030-08.01, p. 9 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>1050</sup> Procès-verbal de la CdF-N du 6.10.2010, p. 10 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>1051</sup> Procès-verbal de la CdF-N du 6.10.2010, p. 10 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>1052</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 28 et 29.11.2011, p. 3 (cheffe du DFF depuis 2010); procès-verbal de la CdF-N des 10 et 11.11.2010, p. 65 (cheffe du DFF depuis 2010)

placés dans les délais prévus<sup>1053</sup>; elle a ajouté que les risques avaient été identifiés et que le projet était désormais sur la bonne voie<sup>1054</sup>. En février 2012, elle a présenté en détail à la DélFin les manquements constatés et elle a indiqué qu'une enquête administrative avait été ouverte<sup>1055</sup>. Après qu'un membre de la DélFin s'est dit favorable à l'interruption du projet et à la reprise à zéro des travaux, la cheffe du DFF a déclaré qu'elle ne pensait pas que ce procédé permette d'obtenir des résultats<sup>1056</sup>. Le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a ajouté que le nouveau REP avait pu s'attaquer aux lacunes constatées au niveau de l'architecture et de la gestion du projet<sup>1057</sup>.

À la séance en question, le président de la DélFin a conclu que c'était le secrétaire général du DFF qui gérait le projet INSIEME, et non pas le directeur de l'AFC<sup>1058</sup>. Le président de la DélFin (2010 et 2014), qui a partagé l'avis de son prédécesseur a posteriori, a indiqué que l'engagement du département en faveur du projet s'était nettement accru dès l'arrivée de la nouvelle cheffe de département fin 2010<sup>1059</sup>. Il a ajouté que le secrétaire général du DFF avait donné l'impression d'avoir vraiment pris les rênes du projet, puisqu'il connaissait celui-ci en détail et qu'il avait pu répondre à toutes les questions qui lui avaient été posées<sup>1060</sup>. En avril 2012, le secrétaire général du DFF a assuré à la CdF-N qu'INSIEME était désormais sorti de la tourmente et que le calendrier et le budget convenus pourraient manifestement être tenus<sup>1061</sup>.

À la mi-juin 2012, la cheffe du DFF a mis la DélFin au courant des résultats de l'enquête administrative. Elle a fait part de son intention de ne pas abandonner le projet, en précisant toutefois qu'elle n'était plus disposée à poursuivre la collaboration avec le directeur de l'AFC<sup>1062</sup>. En outre, elle a indiqué qu'il était désormais trop tard pour abandonner le projet sans dommage<sup>1063</sup>. Le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a déclaré qu'un abandon du projet n'était pas totalement exclu, mais qu'il fallait peser attentivement le pour et le contre d'une pareille mesure<sup>1064</sup>. Toujours en juin 2012, le secrétaire général du DFF a déclaré à la sous-délégation compétente de la DélFin et à la sous-commission compétente de la CdF-N que les mesures prises avaient permis de renforcer les bases techniques du projet et d'améliorer la collaboration avec l'OFIT<sup>1065</sup>.

<sup>1053</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 28 et 29.11.2011, p. 4 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>1054</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 28 et 29.11.2011, p. 3 (cheffe du DFF depuis 2010); procès-verbal de la CdF-N des 23, 24 et 25.11.2010, p. 48 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>1055</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 6 et 7.2.2011, pp. 4 et 5 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>1056</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 6 et 7.2.2011, p. 6 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>1057</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 6 et 7.2.2011, p. 7 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>1058</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 6 et 7.2.2012, p. 7 (président de la DélFin 2012)

<sup>1059</sup> Procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 16 (président de la DélFin 2010 et 2014)

<sup>1060</sup> Procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 18 (président de la DélFin 2010 et 2014)

<sup>1061</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 17 et 18.4.2012, p. 12 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>1062</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin du 14.6.2012, p. 10 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>1063</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin du 14.6.2012, p. 11 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>1064</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin du 14.6.2012, p. 11 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

<sup>1065</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin du 22.6.2012, p. 23 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

Par la suite, la direction du département a informé la DélFin et la CdF-N, à l'occasion de plusieurs séances, au sujet des travaux.

Le 19 septembre 2012, la cheffe du DFF a fait savoir à la DélFin qu'elle avait décidé d'interrompre le projet.

#### *Appréciation par les CdF et les CdG*

Les CdF et les CdG constatent que les organes de haute surveillance parlementaire n'ont pas été convenablement informés par les personnes à la tête du département. Il apparaît que, faute de s'être suffisamment occupée de ce dernier entre 2007 et 2010, la direction ne s'est pas aperçue que la situation devenait de plus en plus critique. Ainsi, la secrétaire générale du DFF (2007–2010) a déclaré, à la fin du premier semestre 2010, que le directeur de l'AFC s'était chargé de la gestion d'INSIEME; or, à l'époque, l'intéressé ne siégeait même pas au sein du CEPr.

Après le changement de chef de département, les cadres supérieurs ont été sensibilisés aux difficultés rencontrées dans le projet. Il est ainsi d'autant plus étonnant que les organes de haute surveillance parlementaire n'aient pas été informés de manière suffisante de ces problèmes en 2011 et 2012.

### **4.5 Bilan intermédiaire concernant la surveillance et la gestion au sein de la hiérarchie**

L'analyse de la surveillance et de la gestion au sein de la hiérarchie montre qu'il n'y a eu de surveillance systématique du projet INSIEME ni au niveau de la direction ni à celui du département, et que les différents acteurs appréhendaient la fonction de surveillance (objet, mise en œuvre et moment opportun) de manière complètement différente. Les CdF et les CdG constatent que, faute d'avoir eu une idée claire de la notion de surveillance, ni le directeur de l'AFC ni les différents chefs du DFF n'ont exercé leur fonction de manière satisfaisante et systématique. Les CdF et les CdG considèrent cet état de fait comme extrêmement préoccupant.

La direction de l'AFC n'a pas accordé l'importance qui convenait aux différentes phases du projet. À cause du système de pensée cloisonnée qui lui était propre, l'AFC n'a pas pu avoir la vue d'ensemble indispensable à la maîtrise du projet. En outre, pendant toute la durée du projet, les tâches, les compétences et les responsabilités qui incombaient aux différentes instances de décision sont demeurées peu claires. Quant aux rapports de gestion, ils ne reflétaient qu'en partie l'état réel du projet et ils n'étaient pas adaptés à leurs destinataires. Enfin, les membres de la direction de l'AFC étaient fréquemment en désaccord et, par loyauté, ceux qui étaient directement subordonnés au directeur ne communiquaient pas au département les difficultés rencontrées.

Les CdF et les CdG critiquent avec véhémence la manière déplorable dont l'AFC, l'OFIT et l'OFCL ont coordonné leurs activités ainsi que le fait qu'ils n'aient pas su collaborer de manière constructive. Toutefois, elles soulignent qu'il aurait aussi été du devoir du département de veiller à rétablir la situation.

Dans le cadre de son activité de surveillance et de gestion, la direction du département s'est fondée sur les informations que lui transmettaient les offices qui lui étaient subordonnés, la division des ressources du SG-DFF, le CDF et les organes de haute surveillance parlementaire ainsi que sur les renseignements fournis lors des

passations de pouvoir au niveau de l'état-major, ces derniers n'abordant cette thématique que de manière marginale. La direction de l'AFC n'a pas suffisamment communiqué avec le département, refusant même parfois de lui transmettre les informations qu'il demandait. Les CdF et les CdG estiment toutefois que la direction du département n'a pas suffisamment insisté pour obtenir les informations en question et qu'elle n'a, d'une manière générale, pas accordé au projet l'importance qui convenait. D'après elles, il est inconcevable qu'un département ne puisse obtenir d'un office qui lui est subordonné les informations souhaitées; dans ce cas, l'office n'est pas le seul fautif: le département qui n'est pas capable de faire valoir ses droits est également à blâmer.

La décision d'abandonner la gestion des ressources au niveau du département a privé le DFF de la base nécessaire à une surveillance efficace. Ce n'est qu'à partir de 2009 que les capacités et les instruments de contrôle ont été reconstitués petit à petit. Par ailleurs, la question d'INSIEME n'a été abordée que de manière marginale lors des passations de pouvoir, au détriment de la poursuite du projet. De plus, les CdF et les CdG considèrent que la passivité de la direction du département ne saurait se justifier par l'impossibilité d'intervenir dans les aspects opérationnels d'un projet mené par un office.

En résumé, les CdF et les CdG constatent que le département, du fait de ses tâches et de sa fonction, a une co-responsabilité dans l'échec du projet INSIEME. Néanmoins, la responsabilité principale incombe à l'AFC.

Comme les informations ont été diffusées à des organes qui en ont pris acte sans pour autant être impliqués dans le projet, tous les acteurs ont estimé que ce n'était pas à eux de réagir, mais aux autres; personne ne s'est alarmé de la situation, puisque personne ne réagissait. Pour les CdF et les CdG, il faudrait que, en principe, les informations relatives à un projet ne soient communiquées qu'aux seuls organes ayant une tâche clairement définie en rapport avec le projet en question et que la manière de traiter les informations en question soit clairement définie a priori.

## **5 Responsabilité du Conseil fédéral**

### **5.1 Introduction**

#### **5.1.1 Cadre de l'inspection**

Dans le cadre de l'inspection, les commissions de haute surveillance (CdG et CdF) ont décidé d'orienter prioritairement leurs recherches sur les leçons à tirer de l'échec d'INSIEME pour le futur, en cherchant notamment à définir les responsabilités incombant à chacune des parties prenantes au projet. C'est dans ce cadre que les commissions de haute surveillance se sont intéressées au rôle du Conseil fédéral durant le déroulement du projet INSIEME. Ce chapitre aura ainsi pour but de répondre à la question ci-dessous et d'en tirer les conclusions qui s'imposeront pour l'amélioration des points problématiques qui seront constatés: *le Conseil fédéral a-t-il rempli comme il le devait sa fonction de surveillance et de pilotage?*

## 5.1.2

### Contenu des procès-verbaux du Conseil fédéral concernant le traitement du projet INSIEME

Dans le cadre de leur inspection, les commissions de haute surveillance se sont basées sur le contenu des procès-verbaux du Conseil fédéral, afin de déterminer si ce dernier avait joué adéquatement son rôle durant la durée du projet INSIEME.

Elles ont constaté que ces procès-verbaux étaient lacunaires et ne permettaient pas d'apprécier le traitement des objets de manière efficace. Ce point est d'autant plus préoccupant que l'inspection relative à INSIEME porte sur un nombre d'années important, et que les acteurs ne sont plus forcément à même de se rappeler le déroulement exact des événements. Ainsi, la cheffe du DFF a affirmé avoir informé à plusieurs reprises le Conseil fédéral du déroulement du projet INSIEME, plus spécifiquement lors du démarrage de l'enquête administrative ainsi que lorsque les conclusions de cette dernière ont été rédigées, mais les procès-verbaux reçus par le GTI ne mentionnent aucune information à ce propos. Il est par conséquent impossible de reconstituer de manière exhaustive les discussions qui ont eu lieu au sein du collège fédéral et donc d'observer la manière dont ce dernier a rempli ses fonctions de surveillance et de pilotage. Ce biais a limité le travail de recherche des commissions de haute surveillance, qui ont comblé les lacunes des procès-verbaux par les auditions des conseillers fédéraux en charge du DFF lors du développement du projet INSIEME.

Dans le cas de l'inspection INSIEME, les commissions de haute surveillance ont constaté que les procès-verbaux du Conseil fédéral ne remplissaient pas leur fonction d'instrument de direction visant à garantir la traçabilité des décisions, contrairement à ce que stipule, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'art. 13, al. 3, LOGA<sup>1066</sup>. C'est pourquoi les CdF et les CdG s'inquiètent des conséquences que ce phénomène pourrait avoir sur la conduite des affaires du Conseil fédéral ainsi que sur leurs futures inspections ou recherches.

Les CdF et les CdG tiennent à rappeler au Conseil fédéral que des recommandations allant dans le sens d'une amélioration du contenu de ses procès-verbaux avaient déjà été faites par les CdG, suite notamment à des analyses de ceux-ci par la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales (DélCdG) dans le cadre de trois enquêtes des CdG: celle portant sur la gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye<sup>1067</sup>, celle relative à la crise financière et à la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis<sup>1068</sup>, ainsi que celle liée à la gestion de la démission du président de la Banque nationale suisse (BNS) en 2012<sup>1069</sup>.

Dans le cadre de l'enquête sur l'échec du projet INSIEME, les CdF et les CdG ont dû constater à nouveau l'importance de procès-verbaux non lacunaires pour la

<sup>1066</sup> L'art. 13, al. 3, LOGA (RS **172.010**) stipule que «[I]es éléments essentiels des négociations et les décisions du Conseil fédéral sont intégralement consignés. Le procès-verbal des séances, instrument de direction du Conseil fédéral, en assure la traçabilité».

<sup>1067</sup> Gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye, rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 3.12.2010 (FF **2011** 3901)

<sup>1068</sup> Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis, rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 30.5.2010 (FF **2011** 2903)

<sup>1069</sup> Gestion par le Conseil fédéral des événements ayant mené à la démission du président de la BNS: entre dimension politique et compétences de surveillance, rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 15.3.2013 (FF **2013** 5047)

conduite des affaires du Conseil fédéral et pour pouvoir retracer le fil des discussions<sup>1070</sup>. Ce point a été traité à de multiples reprises par les CdG, mais les commissions de haute surveillance constatent qu'une solution satisfaisante n'a toujours pas été trouvée.

Les commissions de haute surveillance renoncent, au vu de ce qui précède, à formuler dans le présent rapport une recommandation concernant la qualité des procès-verbaux. Néanmoins, elles attendent du Conseil fédéral qu'il mette en œuvre le plus rapidement possible les nouvelles dispositions de la LOGA correspondant à la volonté du législateur. Le cas échéant, les commissions de haute surveillance examineront la nécessité de préciser la LOGA par le biais d'une initiative parlementaire.

## 5.2 Bases légales

### 5.2.1 Responsabilité du Conseil fédéral en matière de surveillance

Selon l'art. 178, al. 1, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.)<sup>1071</sup>: «Le Conseil fédéral dirige l'administration fédérale. Il assure l'organisation rationnelle de celle-ci et veille à la bonne exécution des tâches qui lui sont confiées.» L'art. 8, al. 3, LOGA précise en outre que le Conseil fédéral exerce une surveillance constante et systématique de l'administration fédérale. Ceci implique que la responsabilité dernière de la surveillance incombe au collège fédéral. De plus, comme le mentionnent les art. 12 et 12a LOGA<sup>1072</sup>, les chefs de département remplissent une fonction charnière entre le Conseil fédéral et l'administration; ils sont ainsi responsables de mettre en œuvre les décisions du Conseil fédéral et de communiquer à ce dernier les informations indispensables à l'accomplissement de la tâche de surveillance du collège. Ils assument également, selon l'art. 37 LOGA, la responsabilité politique de la direction du département<sup>1073</sup>.

La fonction de surveillance du Conseil fédéral trouve sa source dans la Cst. (art. 178, 182 et 187) qui indique que celui-ci est chargé de surveiller l'administration fédérale ainsi que les autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. En vertu de l'art. 183, al. 2, Cst., le Conseil fédéral doit veiller «[...] à une gestion financière correcte» et à garantir une utilisation économique et efficace des ressources. L'art. 24, al. 1, OLOGA précise qu'«[a]u 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». La ChF est d'ailleurs

<sup>1070</sup> L'art. 13, al. 3, LOGA (RS 172.010) fixant les modalités de rédaction des procès-verbaux du Conseil fédéral n'est entré en vigueur qu'au 1.1.2014; les procès-verbaux reçus par le GTI n'étaient pas soumis à ces règles. Néanmoins, les commissions de haute surveillance tiennent à signaler à la ChF, responsable selon l'art. 24, al. 4, LOGA d'établir les procès-verbaux du Conseil fédéral, que les documents reçus en l'état ne répondent pas à la volonté du législateur.

<sup>1071</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (Cst.; RS 101)

<sup>1072</sup> L'art. 12, al. 2, LOGA (RS 172.010) stipule que «[l]es membres du Conseil fédéral défendent les décisions prises par le collège». L'art. 12a, al. 1, LOGA stipule que «[l]es membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération informent régulièrement le Conseil fédéral sur leurs dossiers, notamment sur les risques et les difficultés qu'ils peuvent présenter».

<sup>1073</sup> Pour plus d'informations sur le rôle du chef du département dans le cadre du projet INSIÈME, cf. chap. 4.

responsable, en vertu de l'art. 26 OLOGA, d'assister le Conseil fédéral et le président de la Confédération dans l'exercice des tâches de contrôle prévues par la loi.

L'art. 24, al. 2, OLOGA précise que la surveillance exercée sur l'administration fédérale centrale doit être complète et exercée conformément aux principes fixés aux art. 11 et 12. Les instruments habituels dont dispose le Conseil fédéral pour accomplir cette tâche comprennent le pouvoir d'organiser l'administration, de répartir les tâches entre les services, de coordonner les activités de ces derniers et de définir les procédures; ils impliquent le droit de donner des directives et des instructions suivant les circonstances et les nécessités. Ils comportent aussi la faculté d'évoquer des affaires déterminées, c'est-à-dire de prendre en main des compétences qui avaient été déléguées, pour combler des lacunes ou corriger des irrégularités. Ils renferment la possibilité de contrôler la légalité, l'opportunité, l'efficacité et le rendement de l'action des services administratifs qu'il s'agisse de donner des ordres, de modifier des décisions, d'adresser des blâmes, ou de prendre des sanctions à l'égard des fonctionnaires<sup>1074</sup>.

Des tâches de gestion financière évoquées auparavant découlent également une responsabilité en matière de surveillance financière. A ce titre, le Conseil fédéral est chargé de surveiller l'emploi efficace et économe des fonds<sup>1075</sup>. De même, il est, depuis 2006, responsable de l'évaluation des besoins financiers qu'il fait dans le cadre des crédits d'engagement<sup>1076</sup>.

## 5.2.2 Liens du Conseil fédéral avec le CDF et responsabilité en matière de gestion des risques

Le Conseil fédéral est aussi chargé, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1999, de surveiller la mise en œuvre des recommandations faites par le CDF<sup>1077</sup>. Pour ce faire, et conformément à l'art. 14, al. 4, LCF, le Conseil fédéral se fonde sur les révisions en suspens<sup>1078</sup> signalées dans les rapports annuels du CDF pour vérifier si les contestations relatives à la régularité et à la légalité sont réglées et si les propositions concernant les contrôles de la rentabilité sont mises en œuvre. L'objectif de cette disposition est de remédier dans un délai raisonnable aux manquements décelés par le CDF et d'examiner rapidement les contestations concernant l'amélioration de l'efficacité de l'administration<sup>1079</sup>.

<sup>1074</sup> Rapport de la CEP CFP du 7.10.1996 (FF **1996** V 133, 377)

<sup>1075</sup> Art. 12, al. 4, LFC (RS **611.0**)

<sup>1076</sup> Art. 22, al. 2, LFC (RS **611.0**)

<sup>1077</sup> Pour plus d'informations concernant le rôle du CDF, cf. chap. 6

<sup>1078</sup> Une révision en suspens au sens de l'art. 14, al. 3, LCF désigne une situation dans laquelle la mise en œuvre d'une recommandation du CDF a pris du retard dans le service contrôlé. Pour plus d'informations concernant le manque de clarté de cette notion, cf. chap. 6.6.10.

<sup>1079</sup> Message du 22.6.1998 concernant la révision de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (FF **1998** IV 4101, 4118)

Bien que le CDF dispose des bases légales pour communiquer directement avec le Conseil fédéral<sup>1080</sup>, il n'y a pas, dans la pratique (en dehors de la prise de connaissance de son rapport annuel par le Conseil fédéral), de communication entre celui-ci et le Conseil fédéral. Le CDF peut toutefois avertir le Conseil fédéral, en vertu de l'art. 15, al. 3, LCF, s'il constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière qu'il estime opportun de communiquer au collège fédéral en lieu et place du chef du département concerné. Le CDF a d'ailleurs adapté son application de l'art. 15, al. 3, LCF depuis l'arrêt du projet INSIEME<sup>1081</sup>.

Le Conseil fédéral exerce également une responsabilité dans la gestion des risques. Selon le commentaire sur les directives sur la gestion des risques, la gestion des risques est un instrument de pilotage du Conseil fédéral et celui-ci assume la haute responsabilité de la gestion des risques au sein de la Confédération<sup>1082</sup>.

### 5.2.3 Responsabilité du Conseil fédéral en matière de TIC

Jusqu'à la révision de l'OIAF en 2011, il n'y avait pas de base légale faisant spécifiquement référence à une surveillance du Conseil fédéral pour le domaine informatique. Celui-ci exerçait donc une responsabilité générale, telle qu'énoncée dans l'art. 5 LOGA<sup>1083</sup> – responsabilité qui, cependant, ne portait pas concrètement sur le domaine informatique. L'entrée en vigueur de la nouvelle OIAF au 1<sup>er</sup> janvier 2012 a concrétisé la responsabilité du Conseil fédéral en matière de surveillance informatique, puisque celui-ci est désormais chargé, selon l'art. 14a, de définir la stratégie de la Confédération en matière de TIC ainsi que, selon l'art. 14c, de surveiller la mise en œuvre de la stratégie de la Confédération en cette même matière. Cette tâche incombait auparavant au Conseil de l'informatique de la Confédération (CI)<sup>1084/1085</sup>. Le Conseil fédéral assume donc désormais la responsabilité stratégique générale des TIC au niveau de la Confédération. Ceci implique qu'il est désormais responsable de l'attribution concrète des ressources définie de manière centralisée dans le domaine des TIC ainsi que de la définition des projets clés en matière de TIC<sup>1086</sup>.

La procédure en matière de projets clés ne sera pas traitée dans ce rapport. En effet, ces mesures ont été prises après l'arrêt du projet INSIEME et ne font donc pas partie du cadre de l'inspection. De plus, il est encore trop tôt pour juger de leur efficacité, car elles sont relativement récentes.

<sup>1080</sup> L'art. 15, al. 1, LCF stipule que «[l]e Contrôle fédéral des finances correspond directement avec les Commissions des finances et la Délégation des finances des Chambres fédérales, le Conseil fédéral, les unités administratives de la Confédération, les tribunaux fédéraux et les organisations ou les personnes ne faisant pas partie de l'administration fédérale mais soumises à sa surveillance financière».

<sup>1081</sup> Pour plus d'informations à ce sujet, cf. chap. 6.6.6.

<sup>1082</sup> Commentaire du 9.12.2012 relatif aux directives sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération, p. 4

<sup>1083</sup> L'art. 5 LOGA stipule que «[l]e Conseil fédéral examine régulièrement les tâches de la Confédération et leur exécution ainsi que l'organisation de l'administration fédérale en appliquant les critères de la nécessité et de la conformité aux objectifs découlant de la constitution et de la loi. Il élabore, pour l'action de l'Etat, des solutions à caractère prospectif».

<sup>1084</sup> Art. 13, al. 2a, OAIF (RO 2003 3687)

<sup>1085</sup> Pour plus d'informations, cf. chap. 5.4.2, consacré au rôle du CI

<sup>1086</sup> Feuille d'information n° 5: informatique fédérale 2012–2015

### 5.3

## **Rôle du collège gouvernemental en tant qu'organe de haute surveillance**

Le rôle d'organe suprême de surveillance du Conseil fédéral dans le cadre du projet INSIEME doit être abordé sous différents angles. Premièrement sous l'angle de sa tâche de surveillance de l'administration fédérale et donc, indirectement, du projet INSIEME, deuxièmement, sous l'angle de sa tâche de surveillance financière visant à vérifier la bonne utilisation des crédits qu'il octroie et, troisièmement, sous l'angle de sa responsabilité dans le cadre de la politique de gestion des risques de la Confédération.

Dans ce chapitre, il sera d'abord question de la responsabilité du Conseil fédéral en matière de surveillance financière (chap. 5.3.1), puisque c'est sous cet angle, presque exclusivement, qu'il a surveillé le projet INSIEME. Puis le thème de sa responsabilité en tant qu'organe suprême de surveillance de l'administration fédérale sera abordé (chap. 5.3.2). Sa responsabilité en matière de surveillance informatique sera en outre traitée dans le chapitre 5.4. Ceci s'explique par le fait que ces responsabilités sont relativement récentes et que le Conseil fédéral n'avait pas de responsabilité de surveillance spécifique en lien avec l'informatique durant la quasi-totalité de la durée du projet INSIEME. Les CdF et les CdG aborderont donc ce sujet directement en lien avec les responsabilités de pilotage informatique du Conseil fédéral (5.4.3), ainsi qu'en lien avec le rôle de l'UPIC (chap. 5.4.1) et du CI (5.4.2).

### 5.3.1

## **Rôle du Conseil fédéral en tant qu'organe responsable des crédits d'engagement et des crédits additionnels**

### 5.3.1.1

#### **Exposé des faits**

Le Conseil fédéral a traité du projet INSIEME à plusieurs occasions, tout au long de la période de développement de celui-ci. L'ensemble du Conseil fédéral a tout d'abord été averti par le chef du DFF (1996–2003), lors du tour de table de la séance du Conseil fédéral du 27 mars 2002, que «la taxe sur la valeur ajoutée semblait avoir buté sur des problèmes informatiques<sup>1087</sup>». Cette information ne concernait pas directement le projet INSIEME, mais l'un des deux systèmes précurseurs, à savoir l'application MOLIS<sup>1088</sup>.

Suite à cette première information, le projet INSIEME a été traité par l'ensemble du Conseil fédéral dans le cadre des séances concernant les crédits d'engagement du 29 juin 2005 et du 17 août 2005, ainsi que lors de la demande de crédits additionnels du 18 juin 2010. Le Conseil fédéral a également été informé sur le projet INSIEME lors de la démission du directeur de l'AFC le 27 juin 2012 et, une dernière fois, le 7 novembre 2012, lors du traitement des réponses aux interpellations Grin 12.3925<sup>1089</sup> et Aeschi 12.3758<sup>1090</sup> concernant l'abandon du projet INSIEME.

<sup>1087</sup> Lettre du Conseil fédéral au GTI du 29.11.2013

<sup>1088</sup> Le programme INSIEME est conçu comme un programme fusionnant les 2 applications MOLIS et STOLIS.

<sup>1089</sup> Interpellation 12.3925 «Abandon du projet informatique Insieme» du 28.9.2012

<sup>1090</sup> Interpellation 12.3758 «Abandon du projet informatique Insieme de l'AFC» du 20.9.2012

Le Conseil fédéral a vraisemblablement aussi été averti, lorsque la cheffe du département des finances a pris la décision d'arrêter le projet INSIEME en septembre 2012. Selon les informations reçues par les commissions de haute surveillance, cette affaire n'a pas été traitée dans le cadre des séances du Conseil fédéral. En conséquence, les CdG et les CdF ne savent pas si, ni quand, la cheffe du DFF a informé l'ensemble du Conseil fédéral de l'arrêt du projet.

Concrètement, le Conseil fédéral s'est penché sur le projet INSIEME lors des séances consacrées aux crédits d'engagement ainsi qu'aux crédits additionnels. Le chef du DFF (2004–2010) a présenté une première demande de crédits d'engagement au Conseil fédéral le 27 juin 2005, soit deux jours avant la séance de celui-ci. Le chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) (2004–2007) a alors demandé dans un co-rapport que le traitement de cette affaire soit remis à plus tard, car il estimait que le délai pour la prise de connaissance du dossier était trop court<sup>1091</sup>. Le traitement de la demande du chef du DFF a donc été remis au 17 août 2005. A cette date, le Conseil fédéral a accepté de présenter au Parlement un crédit de 71 millions de francs, en se basant sur l'examen de la conformité du projet INSIEME aux critères des crédits de croissance effectué par le CI<sup>1092</sup>. Au vu des informations reçues par les commissions de haute surveillance, il est impossible de savoir si une discussion approfondie à propos de ce projet a eu lieu au sein du collège fédéral.

Depuis l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2006 de la nouvelle LFC, la responsabilité de l'évaluation des crédits d'engagement incombe au Conseil fédéral. Ainsi, c'est sous sa responsabilité que le Conseil fédéral a décidé, lors de la séance du 18 juin 2010, d'attribuer un crédit additionnel de 56,5 millions de francs et un crédit complémentaire de 12,2 millions de francs pour l'achèvement du projet.

Dans le cadre de cette demande de crédits supplémentaires, et suite à un co-rapport du 9 juin 2010 du DFAE, une surveillance poussée a été exigée par ce département concernant l'octroi de ce crédit supplémentaire en raison «[...] de l'impossibilité de contrôler la plausibilité des chiffres présentés et de porter, sur le fond, un jugement fondé»<sup>1093</sup>. Aussi le Conseil fédéral a-t-il décidé le 18 juin 2010 que le projet INSIEME ferait «[...] l'objet d'un suivi et d'un monitoring rigoureux assurés par le DFF (AFC) en collaboration avec le Contrôle fédéral des finances (CDF) et le Conseil informatique de la Confédération (CI)»<sup>1094</sup>.

Dans les faits, la mise en œuvre de cette décision du Conseil fédéral a été discutée lors d'une réunion entre le CDF, l'USIC, le SG-DFF et l'AFC et il a été décidé que des rapports trimestriels seraient établis à l'intention du CEPr, du SG-DFF et du CI<sup>1095</sup>. Ces rapports, auxquels s'est ajoutée une présentation semestrielle du REP au CI, devaient permettre l'amélioration significative de la surveillance du projet. Le CDF, après avoir participé à la séance de réflexion suivant la décision du Conseil fédéral, s'est retiré du processus en invoquant qu'il ne relevait pas de sa compétence d'être partie prenante au «monitoring» d'un projet, i. e. d'être partie prenante à un projet encore en cours de développement. Après cette décision, le Conseil fédéral

<sup>1091</sup> Co-rapport du DFJP du 29.6.2005

<sup>1092</sup> Demande collective de crédits d'engagement de l'AFD du 15.8.2005

<sup>1093</sup> Co-rapport du DFAE du 9.6.2010

<sup>1094</sup> Décision du Conseil fédéral du 18.6.2010 concernant des crédits additionnels pour le financement du projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions

<sup>1095</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 39 (directeur suppléant du CDF 2000–2013)

n'a plus traité de ce sujet. Quant au CDF, s'il a tout de même effectué, fin 2011, un suivi du projet INSIEME, il n'a jamais entrepris de contrôle régulier des rapports trimestriels transmis au CI<sup>1096</sup>.

### **5.3.1.2 Procédure d'octroi des crédits d'engagement supplémentaires et additionnels**

Comme mentionné auparavant, le Conseil fédéral assume, depuis l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2006 de la nouvelle LFC, la responsabilité de l'évaluation des crédits d'engagement. Les commissions de haute surveillance traiteront de la procédure d'octroi des crédits d'engagement et des crédits additionnels dans ce chapitre, y compris de la première demande qui ne tombait pas sous la responsabilité directe du Conseil fédéral, puisqu'elle avait eu lieu en juin 2005.

Si les commissions de haute surveillance constatent qu'aucun élément n'indique que la procédure en matière d'octroi de crédits d'engagement ou additionnels ne correspond pas formellement aux prescriptions, elles estiment que la question de son opportunité peut être posée<sup>1097</sup>. Aussi critiquent-elles la procédure suivie lors de la demande de crédits supplémentaires et additionnels en 2010, tout en considérant anecdotique la question de la justesse du premier délai (2 jours) accordé au Conseil fédéral pour l'analyse du crédit d'engagement de 2005, ce en raison du délai supplémentaire obtenu par le chef du DFJP (2004–2007).

En effet, à l'occasion de cette demande, le DFF n'a remis ni aux membres du Conseil fédérale ni à la ChF le document présentant la prise de position de l'AFF émise lors de la prise de position des offices<sup>1098</sup> (la procédure d'octroi de crédits d'engagement passe par un examen de la demande mené par l'AFF, qui s'assure de la plausibilité des crédits, mais ne procède pas à un contrôle matériel de la demande<sup>1099</sup>), alors que l'AFF avait critiqué plusieurs points dans son analyse, tels que la validité des chiffres transmis par l'AFC, notamment en matière de coût d'exploitation<sup>1100</sup>, et qu'elle s'était montrée sceptique vis-à-vis de la nécessité d'une avance pour le projet<sup>1101</sup>.

Par conséquent, dans le cas de la demande de crédits additionnels pour INSIEME du 18 juin 2010, le Conseil fédéral n'a reçu que très peu d'informations sur le projet et son financement. Il n'y avait par exemple aucune vision détaillée des coûts. Ce manque d'information est d'ailleurs un des éléments qui a poussé la cheffe du DFAE (2003–2011) à demander un suivi et un «monitoring» rigoureux en contrepartie de l'octroi du crédit additionnel<sup>1102</sup>.

<sup>1096</sup> Pour plus d'informations à ce sujet, cf. chap. 6.4.5 et 6.6.9.1

<sup>1097</sup> Pour plus d'informations sur cette thématique dans son ensemble, cf. chap. 4.4.1.1.

<sup>1098</sup> Réponses de l'AFF aux questions du groupe de travail INSIEME des CdG et des CdF du 6.1.2014, p. 4

<sup>1099</sup> Réponses de l'AFF aux questions du groupe de travail INSIEME des CdG et des CdF du 6.1.2014, p. 3

<sup>1100</sup> Lettre du directeur de l'AFF au directeur de l'AFC du 18.5.2010: «Ämterkonsultation Zusatzkredit für INSIEME», p. 1

<sup>1101</sup> Lettre du directeur de l'AFF au directeur de l'AFC du 18.5.2010: «Ämterkonsultation Zusatzkredit für INSIEME», p. 2

<sup>1102</sup> Co-rapport du DFAE du 9.6.2010

Légalement, il est difficile pour l’AFF d’effectuer un contrôle matériel. En effet, un tel examen constituerait une ingérence directe dans la gestion financière des unités administratives<sup>1103</sup>. De plus, dans les faits, l’AFF dispose à chaque fois de deux semaines à peine pour vérifier quelque 250 crédits d’engagement et plafonds de dépenses<sup>1104</sup>. Il lui serait donc impossible d’effectuer des analyses plus approfondies pour toutes les demandes. Cependant, les CdF et les CdG estiment que les réserves de l’AFF quant à la plausibilité des crédits devraient être transmises au Conseil fédéral et à la ChF lors de la phase de consultation. Les commissions de haute surveillance s’interrogent sur la qualité des informations qui ont été transmises au Conseil fédéral. En effet, au vu de la présentation des coûts, ce dernier n’était pas en mesure d’évaluer de manière adéquate les tenants et aboutissants de la demande de crédits.

Il apparaît essentiel aux commissions de haute surveillance que le Conseil fédéral bénéficie de plus d’informations sur l’état des projets pour lesquels il octroie des crédits<sup>1105</sup>. Les CdG et les CdF estiment qu’il devrait notamment être informé d’une part des différentes évaluations qui ont été menées sur l’objet traité et, d’autre part, en cas de recommandations émises par le CDF, de l’état de la mise en œuvre de celles-ci<sup>1106</sup>.

### **5.3.1.3 Suivi et «monitoring» rigoureux demandés par le Conseil fédéral**

Les commissions de haute surveillance constatent que le Conseil fédéral a, en 2010, adéquatement rempli sa fonction de surveillance. Celle-ci se matérialise par la proposition du DFAE de mettre en œuvre un «monitoring» et un suivi rigoureux assurés par le DFF (AFC) en collaboration avec le CI et le CDF comme garantie à l’octroi de ces fonds supplémentaires.

Si les CdF et les CdG jugent positivement la décision du Conseil fédéral d’introduire ces mesures de contrôle supplémentaires, elles observent qu’a posteriori la solution retenue pour la mise en œuvre de ce «monitoring» n’était pas adéquate et n’allait pas dans le sens de la volonté du Conseil fédéral de porter plus d’attention à la suite du projet.

Le président du CI et le délégué du SG-DFF au sein de celui-ci ont décidé que le CI prendrait connaissance de l’évolution du projet et ferait éventuellement quelques recommandations si cela devait s’avérer nécessaire. Les commissions de haute surveillance constatent que les membres du CI ont pris connaissance du mandat qui leur incombait mais que, parallèlement, ils ont été mal informés de la finalité de celui-ci. En effet, le Conseil fédéral mentionne explicitement dans sa décision d’octroi de crédits additionnels qu’il estime qu’un suivi et un «monitoring» doivent être mis en œuvre et non un simple «reporting» comme cela a été annoncé aux

<sup>1103</sup> Selon l’art.15 OFC, la responsabilité de la bonne gestion des crédits d’engagement incombe aux unités administratives.

<sup>1104</sup> Réponses de l’AFF aux questions du groupe de travail INSIEME des CdG et des CdF du 6.1.2014, p. 7

<sup>1105</sup> Pour plus d’informations à ce sujet, cf. chap. 5.3.2.1 consacré au rôle du Conseil fédéral dans la surveillance de la mise en œuvre des recommandations du CDF en suspens.

<sup>1106</sup> Les recommandations des commissions de haute surveillance à ce sujet se trouvent au chap. 6.6.11.

membres du CI par le représentant du DFF et le directeur du CI<sup>1107</sup>. Les procès-verbaux du CI montrent que ce mandat n'a pas toujours été bien compris par les membres du CI<sup>1108</sup>. Les CdF et les CdG notent en outre que le CI ne s'est pas efforcé de le clarifier.

Après le retrait du CDF du processus de suivi, les mesures prises ne reposaient donc plus que sur la livraison des rapports trimestriels du projet au CI. En définitive, le suivi et le «monitoring» rigoureux voulus par le Conseil fédéral ne se sont matérialisés que par une présentation semestrielle sur l'état du projet INSIEME par les membres du projet INSIEME au CI, ainsi que par la livraison des rapports trimestriels au CI – rapports qui se sont avérés être incomplets et ne reflétant pas la réalité de l'état du projet<sup>1109</sup>. Cette solution retenue pour la mise en œuvre de ce suivi ne rejoignait donc pas la volonté du Conseil fédéral de suivre et de contrôler de manière attentive le déroulement du projet.

Une part de la responsabilité de l'échec de cette mise en œuvre revient au Conseil fédéral lui-même. En effet, ce dernier ne s'est jamais inquiété de savoir si et comment son mandat avait été mis en œuvre. Il n'a d'ailleurs mentionné aucun délai de mise en œuvre ni de date pour un retour d'information sur l'efficacité de son mandat, et n'a pas indiqué si les organes sélectionnés étaient véritablement en mesure de mettre en œuvre ce suivi. Les commissions de haute surveillance jugent d'ailleurs problématique que le Conseil fédéral n'ait pas pris en considération les limites du CI et du CDF pour effectuer une telle mission. Par ailleurs, il aurait incombé à la ChF, en tant qu'état-major du Conseil fédéral, de conseiller ce dernier sur les capacités des organes qu'il voulait impliquer et d'assurer un «controlling» de la mise en œuvre du mandat.

Etant donné l'importance du développement d'INSIEME pour les futurs revenus de la Confédération<sup>1110</sup>, le Conseil fédéral aurait dû être plus attentif au respect de sa volonté et s'assurer que ses recommandations portent leurs fruits. Les commissions de haute surveillance critiquent le fait qu'aucun suivi de cette décision n'a été fait ni par le DFF, ni par la ChF au nom du Conseil fédéral. Ce dernier aurait dû s'assurer, par le biais de la ChF, que sa vision avait bien été mise en œuvre et qu'il n'y avait pas d'équivoque au niveau des mesures sélectionnées.

Les CdG et les CdF estiment qu'une partie des responsabilités revient également au chef du DFF puisque ce dernier ne s'est jamais informé de la mise en œuvre de cette décision ni de son efficacité et n'a, par conséquent, pas relayé d'information au Conseil fédéral concernant l'efficacité des mesures qu'il avait prises. De même, le DFF aurait dû s'assurer que les organes auxquels le Conseil fédéral voulait déléguer des tâches de surveillance du projet, tels que le CI ou le CDF, étaient conscients de l'envergure du mandat qui leur était confié.

En conclusion, et indépendamment de savoir si la décision du CDF de se désengager de cette procédure de suivi était appropriée, les commissions de haute surveillance constatent qu'il existait à tous les échelons une grande confusion quant aux rôles et

<sup>1107</sup> Cf. chap. 5.4.2

<sup>1108</sup> Procès-verbal du CI, séance du 29.8.2011

<sup>1109</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 23

<sup>1110</sup> Il existe beaucoup d'imprécisions et de flou sur les gains potentiels qu'aurait pu amener le projet INSIEME. Selon certaines estimations de l'AFC, INSIEME aurait pu permettre l'augmentation des rentrées fiscales d'environ 200 millions de fr. par année. Pour plus d'informations à ce sujet, cf. chap. 4.3

responsabilités en matière de pilotage et de surveillance des TIC. Cette confusion a encore été accentuée par la révision de l'OIAF en janvier 2012, laquelle a modifié la fonction des principaux organes impliqués en matière de TIC.

*Recommandation 10: définition des responsabilités en matière de TIC*

Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à vérifier si la nouvelle OAI F 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.

### **5.3.2 Surveillance de la mise en œuvre des recommandations du CDF et coopération avec le CDF dans le cadre du projet INSIEME**

#### **5.3.2.1 Rôle du Conseil fédéral dans la surveillance de la mise en œuvre des recommandations du CDF en suspens**

Comme mentionné au chapitre précédent, le Conseil fédéral doit, selon la LCF, se baser sur les révisions en suspens signalées dans les rapports annuels du CDF pour vérifier si les contestations relatives à la régularité et à la légalité des manquements constatés par cet organe sont réglées et si les propositions concernant les contrôles de la rentabilité sont mises en œuvre<sup>1111</sup>. Or, durant l'ensemble de la durée du projet, le CDF n'a jamais fait mention de points en suspens en traitant d'INSIEME dans ses rapports annuels.

Nonobstant les compétences fixées par l'art. 14, al. 4, LCF, le Conseil fédéral est également responsable, en vertu de l'art. 22, al. 2, LFC<sup>1112</sup>, de l'évaluation des crédits d'engagement qu'il propose. Or, les CdF et les CdG constatent que le Conseil fédéral ne s'était jamais informé de l'état de mise en œuvre des recommandations du CDF avant de décider d'octroyer un crédit additionnel lors de sa séance du 18 juin 2010. Il avait pourtant été informé, par le rapport annuel de 2009 du CDF, des difficultés que rencontrait le projet INSIEME et des conséquences négatives que ce dernier pourrait avoir sur les finances de la Confédération. Selon l'actuelle cheffe du DFF, le Conseil fédéral ne discute généralement pas de la mise en œuvre des recommandations du CDF, ni des recommandations elles-mêmes<sup>1113</sup>.

<sup>1111</sup> L'art. 14, al. 4, LCF (RS 614.0) stipule que «[s]e fondant sur les révisions en suspens signalées dans les rapports annuels du Contrôle fédéral des finances, le Conseil fédéral vérifie que les contestations relatives à la régularité et à la légalité soient réglées et que les propositions concernant les contrôles de la rentabilité soient mises en œuvre».

<sup>1112</sup> L'art. 22, al. 2, LFC (RS 611.0) stipule que «[l]e Conseil fédéral répond de l'évaluation des besoins financiers qu'il a faite. L'unité administrative chargée de préparer la demande de crédit doit indiquer dans cette demande les bases de calcul utilisées et les causes d'incertitude; elle prévoit, au besoin, une réserve raisonnable qui doit apparaître clairement dans la demande».

<sup>1113</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 30 (cheffe du DFF depuis novembre 2010)

Bien qu'il n'existe aucune base légale obligeant le Conseil fédéral à faire un point sur l'état de la mise en œuvre des recommandations du CDF lors d'une demande de crédits supplémentaires, les CdF et les CdG sont d'avis qu'il aurait été opportun que le chef du DFF informe, de sa propre initiative<sup>1114</sup>, le Conseil fédéral de l'état de ladite mise en œuvre, le CDF ayant dès 2008 révélé d'importantes lacunes dans la gestion du projet INSIEME<sup>1115</sup>.

S'il est difficile de savoir si une telle procédure aurait permis au Conseil fédéral de se rendre compte plus tôt de l'ampleur des difficultés que connaissait le projet INSIEME, il est manifeste qu'un supplément d'information lui aurait permis de mieux remplir sa fonction de surveillance et de pilotage des TIC<sup>1116</sup>.

### **5.3.2.2 Interprétations divergentes de la part du CDF et du Conseil fédéral**

Durant leurs recherches, les commissions de haute surveillance ont constaté que, apparemment, le Conseil fédéral et le CDF interprètent différemment la manière dont il convient d'appliquer l'art. 14, al. 4, LCF.

Ainsi, selon le message du Conseil fédéral du 22 juin 1998 concernant la révision de la LCF, le CDF est chargé de signaler dans son rapport d'activité annuel les révisions en suspens et les motifs d'éventuels retards, afin d'accélérer la mise en œuvre de ses recommandations. Le Conseil fédéral entend assumer sa responsabilité en ce qui concerne le fonctionnement irréprochable de l'administration et surveiller le traitement des révisions en suspens mentionnées dans le rapport annuel du CDF. Il veillera à ce qu'il soit remédié dans un délai raisonnable aux manquements décelés par celui-ci et à ce qu'il soit rapidement donné suite aux contestations concernant l'amélioration de l'efficacité de l'administration (art. 14, al. 4).

Les CdF et les CdG constatent que le CDF interprète cet article d'une tout autre manière. En effet, lorsque des raisons pragmatiques sont fournies par les offices expliquant la non-mise en œuvre des recommandations, le CDF s'abstient d'inscrire une remarque y relative sur la liste des mises en œuvre en suspens. C'est ainsi qu'aucun point en suspens concernant INSIEME n'a été mentionné par le CDF dans ses différents rapports d'activité annuels<sup>1117</sup>. Les CdF et les CdG ont constaté que le chef du DFF (2004–2010) n'était pas au courant de cette interprétation de l'art. 14, al. 4, LCF par le CDF et qu'il considérait que les recommandations étaient toutes mises en œuvre si aucune remarque n'apparaissait sur la liste des révisions en suspens<sup>1118</sup>.

De même, le chef du DFF (2004–2010) a affirmé lors de son audition que, selon lui, le CDF effectuait de manière annuelle des contrôles pour vérifier la mise en œuvre de ses recommandations<sup>1119</sup> – affirmation qui a été contredite lors de l'audition des

<sup>1114</sup> Le chef du DFF (2004–2010) n'a reçu aucune information concernant la mise en œuvre des recommandations du CDF et ne s'est jamais informé auprès du directeur de l'AFC (2000–2012) concernant ce point.

<sup>1115</sup> Pour plus d'informations concernant les évaluations du CDF, cf. chap. 6

<sup>1116</sup> Pour plus d'informations, cf. sous-chap. intitulé «Processus d'attribution de crédits de croissance» du chap. 5.4.3.2.

<sup>1117</sup> Pour plus d'informations, cf. chap. 6.6.10

<sup>1118</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 42 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1119</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 43 (chef du DFF 2004–2010)

membres de la direction du CDF<sup>1120</sup>. Au vu de l'importance des tâches du CDF, les commissions de haute surveillance sont d'avis qu'il est indispensable que le CDF et le Conseil fédéral<sup>1121</sup> partagent une unité de doctrine en ce qui concerne l'interprétation de l'art. 14, al. 4, LCF.

L'art. 15, al. 3, LCF permet au CDF de porter à l'attention du chef de département ou du Conseil fédéral, s'il le juge opportun, des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière<sup>1122</sup>. Cette procédure d'escalade a été utilisée dans le cadre du projet INSIEME en mars 2002<sup>1123</sup>. Le 12 mars 2002, le CDF a ainsi averti par un courrier le président de la Confédération, qui était alors le chef du DFF, ainsi que le vice-président de la Confédération, de l'ampleur des difficultés informatiques que rencontrait l'AFC et des conséquences dont aurait à pâtir le développement de futures applications si cette situation venait à perdurer<sup>1124</sup>. Le président a ensuite informé l'ensemble du collège de la situation lors d'un tour de table<sup>1125</sup>.

Les commissions de haute surveillance ont remarqué que, comme en ce qui concerne l'art. 14, al. 4, LCF, le Conseil fédéral et le CDF interprètent apparemment de manière différente la signification et la portée de cette procédure. En effet, lorsque la procédure d'escalade a été utilisée par le CDF en mars 2002, elle n'a donné lieu qu'à une courte information de la part du chef du DFF (1996–2003) aux autres membres du collège fédéral. La lettre de réponse du DFF à la DélFin, faisant suite à l'application de cet article par le CDF, n'a quant à elle jamais été traitée par l'ensemble du Conseil fédéral. Par ailleurs, cette réponse aurait dû être signée par le vice-président de la Confédération étant donné que la lettre du CDF était aussi adressée à celui-ci. Les commissions de haute surveillance estiment en outre que, au vu de l'importance des systèmes informatiques de l'AFC pour les revenus de l'ensemble de la Confédération, il aurait été approprié que le CDF informe l'ensemble du Conseil fédéral des difficultés rencontrées et non uniquement le président et le vice-président de la Confédération.

Le CDF n'a pas appliqué l'art. 15, al. 3, LCF, lors de la suite du déroulement du projet, car cette procédure est utilisée seulement lorsque les critères d'importance et d'urgence sont remplis. Or, selon le CDF, le Conseil fédéral avait déjà été informé de l'état du projet INSIEME à de nombreuses reprises par le biais des différentes inspections que le CDF avait effectuées, ainsi que par l'intermédiaire des rapports annuels de 2009 et 2012: le critère d'urgence n'était alors pas rempli aux yeux du CDF<sup>1126</sup>. Ce dernier n'a d'ailleurs eu recours à cette procédure qu'une seule fois depuis mars 2002, à savoir en 2007<sup>1127</sup>.

Or, tel qu'il est décrit dans le message concernant la révision de la LCF du 22 juin 1998, cet article vise initialement à faire appliquer une procédure d'escalade permet-

<sup>1120</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 16 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1121</sup> Pour lire la recommandation en lien avec cette thématique, cf. motion 1 au chap. 6.7

<sup>1122</sup> Pour plus d'informations concernant l'utilisation de l'art. 15, al. 3, LCF (RS 614.0) par le CDF, cf. chap. 6.6.6

<sup>1123</sup> Cette procédure d'escalade ne concernait pas directement le projet INSIEME, puisqu'il s'agissait des applications MOLIS ET STOLIS; applications précédant le projet INSIEME.

<sup>1124</sup> Rapport annuel du CDF 2002, p. 19

<sup>1125</sup> Lettre du Conseil fédéral au GTI du 29.11.2013, p. 3

<sup>1126</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 10 (directeur suppléant du CDF 2000–2013)

<sup>1127</sup> Pour plus d'informations, cf. chap. 6.6.6.

tant d'informer l'ensemble du Conseil fédéral lorsque des manquements importants sont constatés. Cette procédure d'escalade a été ajoutée dans la loi suite à la critique formulée par la Commission d'enquête parlementaire (CEP) chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi que le rôle du DFF en relation avec la CFP (CEP CFP), dans son rapport du 7 octobre 1996, concernant le fait que le CDF n'avait pas informé le Conseil fédéral des manquements constatés lors du contrôle des comptes de la CFP<sup>1128</sup>.

L'analyse des documents montre que le Conseil fédéral ne s'est quasiment jamais penché sur le projet INSIEME en dehors du traitement des crédits d'engagement et des crédits additionnels, et ce, en dépit des nombreux rapports du CDF critiquant, parfois de manière alarmante, l'évolution du projet. Comme expliqué plus haut, la différence d'interprétation de l'art 14, al. 4 et de l'art. 15, al. 3, LCF pourrait expliquer ce manque «d'intérêt» du Conseil fédéral.

Néanmoins, les CdG et les CdF estiment que la quasi-absence de points en suspens notés par le CDF pendant près de dix ans aurait dû pousser le Conseil fédéral (ou du moins la ChF en tant qu'état-major de celui-ci) à s'informer à ce sujet. La différence de perception entre le CDF et le Conseil fédéral quant à la manière dont sont signalés les manquements dans la mise en œuvre des recommandations ainsi que dans le fonctionnement de la procédure d'escalade peut avoir des répercussions importantes sur la manière dont le Conseil fédéral exerce sa fonction de surveillance. Par conséquent, cette thématique doit être considérée par la ChF avec la plus grande attention possible. De même, le Conseil fédéral se doit d'être informé et de prendre des mesures lorsque d'importantes recommandations du CDF ne sont pas mises en œuvre. Pour ce faire, les commissions de haute surveillance estiment que les interactions entre le CDF et le Conseil fédéral doivent être renforcées.

*Recommandation 11: information du Conseil fédéral par le CDF*

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.

## **5.4 Rôle du collège gouvernemental en tant qu'organe directorial suprême de la Confédération: responsabilité stratégique**

Dans ce chapitre, les commissions de haute surveillance aborderont le rôle stratégique du Conseil fédéral en matière de TIC. Pour ce faire, l'implication de l'UPIC<sup>1129</sup> et du CI dans le cadre du projet INSIEME et de la gestion des TIC seront

<sup>1128</sup> Message du 22.6.1998 concernant la révision de la loi fédérale concernant le Contrôle fédéral des finances (LCF) (FF **1998** IV 4101, 4119)

<sup>1129</sup> Pour faciliter la compréhension de ce chap., il est nécessaire de préciser que l'UPIC était appelée «Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC)» avant l'entrée en vigueur, le 1.1.2012, de l'actuelle OIAF. Pour faciliter la lecture de ce chapitre, seule l'abréviation «UPIC» sera utilisée, y c. en lien avec des événements ayant eu lieu avant la révision de l'OIAF.

également traités, puisque ces deux unités administratives ont été chacune à leur tour, en raison des changements dans l'organisation des TIC dus aux différentes révisions de l'OIAF, l'organe opérationnel du Conseil fédéral en matière de TIC<sup>1130</sup>.

## **5.4.1 Rôle de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC)**

### **5.4.1.1 Bases légales**

Les tâches de l'UPIC ont subi plusieurs modifications importantes au cours du développement du projet INSIEME dues notamment aux deux révisions de l'OIAF qui sont entrées en vigueur respectivement le 1<sup>er</sup> octobre 2003 et le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Les tâches de l'UPIC étaient, lors du commencement du projet INSIEME<sup>1131</sup>, réglées dans l'art. 7 OIAF qui stipulait que «[l'] Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) est l'organe d'état-major, de planification et de coordination du CI. Elle élabore les prescriptions informatiques à l'intention du CI et assure la mise en œuvre des décisions du CI par un controlling approprié.» L'Org DFF en vigueur de 2001 à 2003 rajoutait quelques compléments d'information en précisant dans son art. 8 que «[l'] USIC est le représentant de la Confédération auprès des organisations traitant des questions de stratégie informatique». Les directives alors en vigueur précisaient également que les messages concernant des crédits d'engagement dans le domaine de l'informatique devaient être préparés de manière centralisée par l'UPIC<sup>1132</sup>.

Avec la révision de l'OIAF en octobre 2003, les tâches de l'UPIC ont été précisées et élargies. L'UPIC restait l'organe d'état-major du CI (responsable d'élaborer les directives relatives à l'informatique et de les soumettre au CI, ainsi que de coordonner la mise en œuvre des dites directives et des décisions du CI), mais se voyait confier de nouvelles tâches en vertu, notamment, de l'art. 9 de la nouvelle ordonnance qui précisait que, désormais, les départements et la ChF devaient élaborer, à l'intention de l'UPIC, un rapport concernant l'état des travaux de mise en œuvre des mesures de sécurité. L'UPIC était ensuite chargée d'informer le CI du contenu de ce rapport. De même, les unités administratives étaient désormais obligées (comme c'est le cas encore aujourd'hui) de garantir, par un contrôle de gestion approprié, que les supérieurs hiérarchiques disposent en tout temps des informations nécessaires à la gestion et au pilotage. L'UPIC était aussi chargée de collaborer avec les services extérieurs pour ce qui concerne toutes les affaires relatives aux TIC. Quant au CDF, il était chargé (comme c'est le cas encore aujourd'hui, conformément à l'art. 13, al. 2, LCF), durant l'ensemble de la durée du projet, de faire «[...] part de ses constatations, selon la nature du problème [qu'il s'agisse de problèmes majeurs dans la gestion financière ou de défauts dans l'organisation, dans la gestion administrative ou dans l'exécution des tâches], [...] à l'Unité de stratégie informatique de la Confédération [...]». Cette fonction de «point de contact» de l'UPIC impliquait aussi

<sup>1130</sup> L'UPIC est désormais une unité administrative à part entière rattachée au DFF. L'USIC était, avant la révision de l'OIAF au 1.1.2012, rattachée au SG-DFF.

<sup>1131</sup> Le projet INSIEME a officiellement débuté au 1.1.2001.

<sup>1132</sup> Art. 16, al. 2, des directives du Conseil fédéral concernant l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (directives informatiques du Conseil fédéral, DITAF) (FF 2000 2708) du 23.2.2000

que les départements pouvaient se tourner vers celle-ci pour bénéficier de son soutien lors de la mise en œuvre de certaines directives, telles que celles de la méthode HERMES.

Avec son nouveau statut d'organe autonome, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle OIAF au début 2012, l'UPIC a gagné en importance et jouit désormais de plus de compétences, mais aussi de plus responsabilités. Suite à cette recentralisation des services informatiques de la Confédération, l'UPIC est devenue l'organe opérationnel du Conseil fédéral en matière de TIC. Elle est notamment chargée, selon l'art. 17 de la nouvelle OIAF, de préparer les affaires du Conseil fédéral relatives aux TIC et d'exécuter les mandats que ce dernier lui confie. Elle a également pour tâche de définir les directives concernant les TIC au niveau de la Confédération et a aussi la compétence d'accorder des dérogations à l'application des directives qu'elle établit. Cependant, il est nécessaire de préciser que la nouvelle OIAF ne donne pas d'indication sur la fonction de surveillance de l'UPIC. La surveillance de la mise en œuvre des directives revient, comme nous l'avons vu précédemment, au Conseil fédéral. Cependant, selon les directives concernant le «controlling» stratégique des TIC, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2012, l'UPIC est chargée de présenter périodiquement un rapport mentionnant les indicateurs clés en matière de «controlling» stratégique des TIC, permettant ainsi au Conseil fédéral et aux différentes unités administratives de suivre la mise en œuvre de la stratégie en matière de TIC 2012–2015 de la Confédération et de recevoir des informations à jour, exhaustives et adaptées à leur échelon, sur la gestion des TIC. Elle est aussi chargée de préparer le contrôle de gestion stratégique qui, selon l'art. 3, al. 9, OIAF, «[...] comprend la collecte, le traitement, la vérification et l'interprétation d'informations servant au pilotage et à la gestion de l'utilisation des TIC».

La coopération entre le CDF et l'UPIC est réglée par l'art. 13, al. 2, LCF, qui stipule que «[I]orsque, dans l'exercice de ses fonctions de surveillance, le Contrôle fédéral des finances constate des problèmes majeurs dans la gestion financière ou des défauts dans l'organisation, dans la gestion administrative ou dans l'exécution des tâches, il fait part de ses constatations, selon la nature du problème, à l'Administration fédérale des finances, à l'Office fédéral du personnel, à l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, à l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) ou au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence». Inversement, le DFF (UPIC) ou le CI peuvent, en vertu de l'art. 28, al. 3, OIAF<sup>1133</sup>, proposer au CDF la révision de certains objets informatiques.

#### **5.4.1.2 Exposé des faits**

L'UPIC n'a pas participé de manière active au développement du projet INSIEME. Concrètement, son implication s'est limitée, selon le rapport du Conseil fédéral du 27 février 2013, à la réception, dès la phase de relance du projet en août 2007, des rapports PCO et ce jusqu'à l'abandon du projet fin 2012. Néanmoins, elle n'a ni traité ni analysé ces rapports. L'UPIC a aussi eu affaire à INSIEME dans le cadre de la réalisation de différents rapports de «controlling», comme le tableau de bord

<sup>1133</sup> Respectivement art. 26, al. 3, OIAF (RO 2003 3687) et art. 13, al. 3, OIAF (RO 2000 1227)

prospectif<sup>1134</sup>. Toutefois, ce tableau de bord se base sur les déclarations des départements consolidées à partir des déclarations des différents offices. Il n’y a donc pas eu de surveillance directe du projet par l’UPIC par le biais de cet instrument.

Si l’UPIC n’a pas joué de rôle actif au sein du projet INSIEME, elle a cherché à y participer plus intensivement lors des phases de développement initial de celui-ci<sup>1135</sup>. En effet, selon le délégué de l’UPIC (2001–2007) des membres de cette unité étaient d’avis qu’elle aurait dû avoir au minimum une fonction de consultante dans le développement du projet, en raison notamment des liens qui existaient entre INSIEME et d’autres projets informatiques de la Confédération<sup>1136</sup>. L’UPIC aurait aussi souhaité qu’un de ses membres puisse faire partie du projet. De même, les spécialistes de l’UPIC considéraient que le projet aurait dû être géré et dirigé en tant que programme avec plusieurs modules et non comme un seul projet<sup>1137</sup>. Cependant, ces demandes n’ont pas été acceptées par l’AFC, ce malgré un rapport du CDF du 19 décembre 2003 faisant suite à NOVE-IT, dans lequel celui-ci recommandait un coaching des projets informatiques par l’UPIC<sup>1138</sup>.

La question de la participation de l’UPIC a aussi été évoquée après le changement de configuration du CEPr. Le directeur de l’AFC s’est ainsi interrogé sur la nécessité d’inviter l’UPIC à siéger au sein du CEPr<sup>1139</sup>. Cependant, le représentant du SG-DFF ne voyait pas la nécessité d’une participation de l’UPIC à ce moment précis. Le CEPr s’est toutefois laissé la possibilité d’inviter l’UPIC, dans le futur, à siéger en son sein<sup>1140</sup>. Les commissions de haute surveillance ne savent pas si une invitation à siéger au sein du CEPr a été envoyée par la suite à l’UPIC; quoi qu’il en soit, aucun représentant de l’UPIC n’a pris part aux séances du CEPr, et ce jusqu’à l’abandon du projet. Ces propositions sont donc certainement restées lettre morte et l’UPIC n’a pas pris part activement au projet INSIEME.

Il existe néanmoins quelques incertitudes concernant la participation directe ou même indirecte de l’UPIC au projet INSIEME. En effet, le GTI a reçu des informations parfois contradictoires ou non confirmées concernant l’engagement de celle-ci, notamment en ce qui concerne les rapports PCO – rapports qui, selon le délégué de l’UPIC (depuis 2007), n’ont pas été activement envoyés à son unité<sup>1141</sup>, mais ont seulement été intégrés au COCKPIT-TIC<sup>1142</sup>. En outre, ils n’ont pas été reçus par l’UPIC mensuellement, comme le mentionne le rapport du Conseil fédéral du 27 février 2013<sup>1143</sup>. Les commissions de haute surveillance ont également pris connaissance d’une troisième explication concernant la destination éventuelle de ces rapports PCO. Ainsi, le Conseil fédéral, dans sa lettre au GTI du 4 septembre 2013,

<sup>1134</sup> Le tableau de bord prospectif ou «Balanced Scorecard» est un «controlling» stratégique dans lequel certaines informations concernant l’état général de l’informatique fédérale sont rassemblées, mais il ne donne pas d’information spécifique sur un projet.

<sup>1135</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 40 (délégué de l’UPIC de 2001–2007)

<sup>1136</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 40 (délégué de l’UPIC de 2001–2007)

<sup>1137</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 41 (délégué de l’UPIC de 2001–2007)

<sup>1138</sup> Rapport du CDF du 19.12.2003, p. 21

<sup>1139</sup> Procès-verbal du CEPr du 1.3.2012, p. 3

<sup>1140</sup> Procès-verbal du CEPr du 1.3.2012, p. 3

<sup>1141</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 52 (délégué de l’UPIC depuis 2007)

<sup>1142</sup> Le COCKPIT-TIC est un outil qui recoupe près de 6 000 objets et qui était utilisé alors par l’UPIC pour fournir une vision globale de l’état de l’informatique au CI.

<sup>1143</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2. 2013, p. 23

affirme que l'UPIC n'a reçu que trois rapports<sup>1144</sup> PCO dans le cadre des demandes de financement ou de mutation des crédits de croissance en matière de TIC<sup>1145</sup>.

Les commissions de haute surveillance constatent également que le double mandat confié au délégué de l'UPIC (depuis 2007), à savoir celui de directeur de ladite unité et de président du CI, a eu pour conséquence qu'il était parfois difficile de savoir à quel titre cette personne intervenait dans le cadre du projet INSIEME. Ainsi, il est parfois difficile de bien différencier l'intervention de l'UPIC de celle du CI<sup>1146</sup>.

### 5.4.1.3 Appréciation du rôle de l'UPIC

#### *Sous-utilisation des compétences en interne*

Comme évoqué précédemment, l'UPIC a tenté de participer au développement du projet INSIEME en faisant valoir ses compétences en matière de conseil informatique auprès de l'AFC lors des premières phases du projet. Or, selon le délégué de l'UPIC (2001–2007), ces propositions ont été refusées par l'AFC, qui alléguait qu'elle disposait déjà de ses propres consultants<sup>1147</sup> (consultants externes à l'administration). L'UPIC n'a pu qu'accepter ce refus étant donné que les bases légales en vigueur ne lui permettaient pas d'imposer sa participation à un projet informatique ni d'influer sur cette décision d'une autre manière, puisque les responsabilités de pilotage et de gestion des TIC incombent aux départements, comme c'est encore le cas aujourd'hui<sup>1148</sup>. De plus, selon le délégué de l'UPIC (2001–2007), le SG-DFP ne lui a jamais donné l'impression de vouloir une présence accrue de son unité au sein du projet<sup>1149</sup>, comme le démontre sa décision de ne pas l'inviter à siéger au sein du CEPr.

Les commissions de haute surveillance ne comprennent pas que l'AFC et le SG-DFP n'aient pas jugé nécessaire d'avoir recours aux compétences qui existaient au sein du département. Une participation plus active de l'UPIC aurait pu permettre de diminuer la dépendance aux experts externes, phénomène qui a été par la suite pointé comme un des problèmes principaux survenus durant le développement d'INSIEME<sup>1150/1151</sup>. Le CDF avait d'ailleurs signalé, dans son rapport du 21 octobre 2009, que les compétences de l'UPIC étaient sous-exploitées et avait recommandé que cette dernière soit intégrée à tous les projets importants de la Confédération<sup>1152</sup>.

Il est de la responsabilité du Conseil fédéral de s'assurer que ses unités administratives disposent des moyens et compétences nécessaires à l'accomplissement de leurs

<sup>1144</sup> Il s'agit des 3 rapports suivants: Programme INSIEME (2006–2009), rapport PCO du 11.8.2006; INSIEME, rapport PCO du 23.8.2007; Projet d'ensemble INSIEME, rapport SCO du 11.1.2008.

<sup>1145</sup> Lettre du Conseil fédéral au GTI du 4.9.2013

<sup>1146</sup> Pour plus d'informations sur les constatations du GTI concernant la double fonction du délégué à l'informatique de la Confédération, cf. chap. 4.4.1.2.

<sup>1147</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 42 (délégué de l'UPIC de 2001–2007)

<sup>1148</sup> Actuellement, et selon l'art. 5, al. 3, OIAF, la responsabilité est définie comme suit: «Dans leurs domaines respectifs, les départements et la Chancellerie fédérale règlent le pilotage et la gestion des TIC, dans le cadre des directives en vigueur.»

<sup>1149</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 44 (délégué de l'UPIC de 2001–2007)

<sup>1150</sup> Note de l'AFC du 23.11.2010: «INSIEME Einschätzungen zum gegenwärtigen Projekt-Status», p. 2

<sup>1151</sup> Pour plus d'informations sur cette thématique, cf. chap. 3.6.

<sup>1152</sup> Rapport du CDF du 21.10.2009, p.14

tâches de manière optimale. Or, les commissions de haute surveillance notent que, en raison de sa position, l'UPIC n'était pas en mesure de faire bénéficier de ses connaissances les autres unités administratives de manière optimale. Elle ne bénéficiait en effet d'aucune base légale ni d'aucun instrument pour faire entendre son point de vue et jouer un rôle dans la gestion départementale des TIC. Son statut d'organe d'état-major du CI la rendait totalement tributaire des décisions de ce dernier. La position du délégué de l'UPIC était relativement faible étant donné que le CI était conçu comme un organe prenant des décisions consensuelles et non comme un véritable organe de direction ou de pilotage actif. Il était donc difficile pour le directeur de l'UPIC de défendre une position contraire à la vision des membres du CI<sup>1153</sup>. Ceci dit, il est nécessaire de préciser que, au vu des informations transmises au GTI, les commissions de haute surveillance ne sont pas à même de savoir si les visions de l'UPIC et du CI se sont effectivement opposées dans le cadre du projet INSIEME.

L'UPIC jouit désormais, de par son statut d'office, de plus d'autonomie, mais pas forcément des compétences nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. Il apparaît essentiel aux commissions de haute surveillance qu'une certaine harmonie et une certaine transparence en matière de gestion des TIC dans l'administration fédérale puissent être garanties notamment pour ce qui concerne les procédures d'adjudication des marchés publics ou de «controlling». Pour ce faire, il est primordial que le Conseil fédéral, par le biais de l'UPIC, s'assure que les diverses unités de l'administration fédérale se basent sur les mêmes normes et standards. Bien que les bases légales en vigueur actuellement confèrent la responsabilité de la mise en œuvre et de la gestion des TIC aux départements, les commissions de haute surveillance estiment que l'UPIC doit pouvoir effectuer sa mission de contrôle stratégique pour le Conseil fédéral de manière adéquate.

Pour ce faire, l'UPIC doit avoir la compétence et la volonté d'intervenir dans la gestion des TIC des départements, notamment pour mettre en avant ses outils et s'assurer de la mise en œuvre de ses prescriptions. Les CdF et les CdG ont constaté que, durant la période du développement d'INSIEME, le manque de clarté des tâches, compétences et responsabilités des nombreux organes impliqués dans la gestion et le pilotage des TIC a parfois eu comme conséquence que les unités administratives se sont réfugiées derrière l'opacité des bases légales pour ne pas intervenir, favorisant ainsi la gestion en vase clos de l'informatique<sup>1154</sup>.

*Recommandation 12: compétences de l'UPIC*

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.

*Fonction de contrôle stratégique de l'UPIC*

Les commissions de haute surveillance constatent que l'UPIC a manqué de moyens de contrôle durant les rares moments où elle est intervenue dans le projet INSIEME. Ainsi, d'après le directeur de l'UPIC (2001–2007), cette dernière exigeait que les standards et les normes en matière de TIC soient appliqués lorsque des demandes de

<sup>1153</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 41 (délégué de l'UPIC de 2001–2007)

<sup>1154</sup> Rapport du CdF du 21.10.2009, p. 12

crédits supplémentaires parvenaient au CI<sup>1155</sup>. Les CdF et les CdG s'étonnent donc qu'aucune remarque n'ait été faite sur la non-application d'HERMES lorsque le CI a attribué les crédits de croissance pour le projet INSIEME. Ceci peut entre autres s'expliquer par le fait que l'AFC a toujours affirmé que la méthode HERMES était appliquée<sup>1156</sup>. L'UPIC ne bénéficiait d'aucune autre source d'information, puisqu'elle ne recevait pas les rapports du CDF faisant référence à des problèmes de non-application de normes ou de standards. Elle devait se baser exclusivement sur les déclarations des offices et ne pouvait donc pas vérifier ces affirmations même si, comme l'a affirmé le directeur de l'UPIC (2001–2007) durant son audition<sup>1157</sup>, il existait des doutes sur le fait que cette méthode soit vraiment appliquée. L'UPIC n'a donc jamais eu les moyens de mettre en place un «controlling» approprié tel que prévu dans les bases légales alors en vigueur<sup>1158</sup>. Il n'existait ainsi aucun échange d'informations entre les départements, d'une part, et l'UPIC et le CI, d'autre part, concernant la mise en œuvre des normes et des standards au sein des départements. Cette absence d'échange d'informations apparaît comme étant contraire au but de l'art. 22, al. 3, OIAF<sup>1159</sup> qui stipule que «[les bénéficiaires de prestations] garantissent, par un contrôle de gestion approprié, que les services des échelons supérieurs disposent en tout temps des informations nécessaires à la gestion et au pilotage».

En sa qualité d'organe chargé de préparer les affaires du Conseil fédéral relatives aux TIC, l'UPIC constitue la principale source d'information de celui-ci sur l'état de la mise en œuvre de la stratégie informatique. Sans source d'information fiable, l'UPIC ne sera pas à même d'effectuer correctement les tâches qui lui incombent et ceci aura pour conséquence de limiter la capacité du Conseil fédéral à remplir sa fonction de surveillance et de pilotage de la stratégie de la Confédération en matière de TIC<sup>1160</sup>.

Durant leur inspection, les commissions de haute surveillance ont pu noter que le manque de qualité et de véracité des informations servant au «controlling» du projet INSIEME a eu un impact néfaste sur la gestion du projet<sup>1161</sup>. Les CdF et les CdG critiquent, d'une part, le fait que des unités administratives puissent présenter aux échelons supérieurs de fausses informations ou ne remplir que partiellement les documents servant au contrôle et à la surveillance des TIC<sup>1162</sup> et, d'autre part, le fait qu'en cas de doute et de demande d'informations supplémentaires en provenance des départements, les unités administratives puissent faire la sourde oreille. Etant donné que le Conseil fédéral est désormais dépositaire de la stratégie informatique, il apparaît nécessaire aux CdG et aux CdF qu'il soit garanti que les informations transmises à l'autorité suprême en matière de stratégie et de pilotage informatiques soient fiables et complètes.

<sup>1155</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 40 (délégué de l'UPIC de 2001–2007)

<sup>1156</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 40 (délégué de l'UPIC de 2001–2007)

<sup>1157</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 42 (délégué de l'UPIC de 2001–2007)

<sup>1158</sup> Art. 7b, des directives du Conseil fédéral concernant l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (directives informatiques du Conseil fédéral, DITAF) du 23.2.2000

<sup>1159</sup> Dans cette situation, l'UPIC agit comme intermédiaire entre les unités administratives et le Conseil fédéral. L'UPIC est ainsi chargée de récolter ces informations, de les traiter et d'en rendre compte au Conseil fédéral.

<sup>1160</sup> Art. 14c OIAF (RS **172.010.58**)

<sup>1161</sup> Pour plus d'informations à ce sujet, cf. chap. 3.3.

<sup>1162</sup> Le CDF avait d'ailleurs signalé dans son rapport du 21.10.2009 que les instruments servant à la surveillance et à l'observation de la mise en œuvre de la stratégie informatiques n'étaient pas complets.

## *Coopération avec le CDF*

Les commissions de haute surveillance ont constaté qu'il n'y avait pas eu, dans les faits, de coopération entre le CDF et l'UPIC concernant le projet INSIEME. Ceci pourrait s'expliquer par le fait que l'UPIC n'a jamais été directement impliquée dans la gestion du projet et que le CDF n'avait donc pas à lui transmettre des informations concernant d'éventuels manquements. Cependant, de par sa fonction stratégique en matière de TIC, l'UPIC aurait dû recevoir du CDF des informations pertinentes relatives à la mise en œuvre de la stratégie informatique.

Les CdF et les CdG estiment qu'il existe plusieurs points problématiques dans la façon dont ces deux organes ont interagi dans le cadre d'INSIEME, notamment s'agissant de la communication sur l'application ou la non-application des normes et des standards par les différentes unités de l'administration fédérale.

En effet, le vice-directeur du CDF (2000–2013) a affirmé, durant son audition, qu'il se voit dans l'obligation d'avertir l'UPIC, en vertu de l'art. 13, al. 2, LCF, uniquement lorsque des manquements dans les prescriptions légales apparaissent<sup>1163</sup>. Ceci signifie concrètement, par exemple, que le CDF n'avertit l'UPIC que s'il constate des problèmes dans la méthode HERMES en soi; il s'adresse alors à celle-ci en tant qu'organe détenteur de la norme ou du standard et responsable de sa modification. A contrario, il n'informe pas l'UPIC s'il constate que la méthode HERMES n'est pas appliquée par une unité administrative, la mise en œuvre des standards étant de la responsabilité des départements et des unités administratives. Ainsi, l'UPIC n'a apparemment pas pris connaissance des différents rapports du CDF<sup>1164</sup> dans lesquels ce dernier constatait la non-application d'HERMES et recommandait que cette méthode soit suivie. Ce qui explique pourquoi le délégué de l'UPIC (depuis 2007) a affirmé n'avoir jamais été au courant du fait que la méthode HERMES n'était pas appliquée<sup>1165</sup>. Si l'UPIC en avait été informée, elle aurait pu, et dû, transmettre cette information au CI, bien qu'elle ne possédât pas de moyen direct pour influencer sur la gestion du projet étant donné qu'elle ne participait pas à son développement. Les représentants du DFF au sein du CI auraient pu, par conséquent, informer la direction du DFF des lacunes dans la gestion informatique d'une de ces unités administratives.

Dans sa nouvelle fonction d'organe chargé de préparer les affaires du Conseil fédéral relatives aux TIC, l'UPIC devrait être capable d'informer celui-ci de l'état de mise en œuvre de la stratégie informatique. Pour ce faire, les informations sur les manquements dans l'application de standards et de normes informatiques que pourrait découvrir le CDF lors de ses inspections devraient être transmises à l'UPIC, afin qu'elle puisse informer de manière exhaustive le Conseil fédéral de l'état de la mise en œuvre de la stratégie informatique.

Depuis mai 2014, le CDF envoie une copie de ses rapports à l'UPIC lorsqu'ils portent sur une évaluation de la mise en œuvre de standards gérée par celle-ci. Le CDF a d'ailleurs informé l'ensemble des unités administratives de son changement de pratique en la matière<sup>1166</sup>. Les commissions de haute surveillance estiment que ce

<sup>1163</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 58 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1164</sup> Le CDF a mentionné des problèmes liés à la non-application d'HERMES dans les rapports du CDF du 29.5.2006 et du 18.12.2008.

<sup>1165</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 50 (délégué de l'UPIC depuis 2007)

<sup>1166</sup> Lettre du CDF à l'ensemble des unités administratives de mai 2014: «Künftige Information über FK-Prüfergebnisse»

changement va dans la bonne direction et s'abstiendront donc de formuler une recommandation à ce sujet<sup>1167</sup>.

### *Dérogation pour l'application des standards et des normes*

Une transmission des constatations du CDF à l'UPIC aurait aussi permis à cette dernière de vérifier, en collaboration avec le CI, si des dérogations pour l'application d'HERMES avaient bel et bien été accordées à l'AFC. En effet, selon les bases légales en vigueur jusqu'à l'entrée en force de l'actuelle OIAF au 1<sup>er</sup> janvier 2012, les dérogations à l'application des prescriptions informatiques devaient être accordées par le CI<sup>1168</sup>.

Les CdG et les CdF constatent qu'aucune demande de l'AFC concernant une dérogation à l'application d'HERMES n'est parvenue au CI durant la durée du projet INSIEME<sup>1169</sup>. Elles jugent problématique le fait que le CI n'ait pas été averti des cas de non-respect par une unité de la mise en œuvre d'un standard obligatoire. En tant qu'organes détenteurs des normes et des standards, le CI et l'UPIC avaient le devoir de s'assurer que ces directives étaient bien respectées et, pour ce faire, ils devaient pouvoir compter sur une information complète et fiable concernant la mise en œuvre desdits standards et directives.

Les commissions de haute surveillance constatent que la procédure relative aux dérogations semble avoir gagné en complexité suite aux changements de bases légales et de pratiques qui ont eu lieu peu avant l'arrêt du projet, puis durant l'inspection des CdF et des CdG. En effet, l'actuelle OIAF indique que le Conseil fédéral peut autoriser les dérogations à ses directives<sup>1170</sup>, que l'UPIC bénéficie du même droit<sup>1171</sup> et qu'elle peut aussi déléguer cette compétence aux départements, à la ChF<sup>1172</sup> ainsi qu'à des organisations de programme ou de projet<sup>1173</sup>. De même, les directives du DFF concernant la mise en œuvre de l'Ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (DMOIAF) du 19 février 2013 stipulent, premièrement, que les unités administratives doivent soumettre à leur propre département les demandes et tous les documents pertinents concernant les dérogations aux directives soumises à la stratégie de la Confédération en matière de TIC, et, deuxièmement, que le département concerné décide ensuite si la demande doit être transmise à l'UPIC<sup>1174</sup>.

Les CdF et les CdG jugent cette réglementation trop complexe et estiment que des changements devraient avoir lieu en la matière. En effet, le choix de donner une dérogation concernant l'application d'une méthode de projet obligatoire comme HERMES ne devrait relever que de l'UPIC. Les CdF et les CdG estiment que les bases légales en vigueur donnent trop de marge de manœuvre et ne vont pas dans le sens d'une amélioration de l'harmonisation et de la transparence de la gestion informatique de la Confédération.

<sup>1167</sup> Cf. chap. 6.6.7.1

<sup>1168</sup> Art. 13, al. 2b, OIAF (RO 2003 3687)

<sup>1169</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 50 (délégué de l'UPIC depuis 2007)

<sup>1170</sup> Art. 14, al. 1h, OIAF (RS 172.010.58)

<sup>1171</sup> Art. 17, al. 1e, OIAF (RS 172.010.58)

<sup>1172</sup> Art. 17, al. 4a, OIAF (RS 172.010.58)

<sup>1173</sup> Art. 17, al. 4b, OIAF (RS 172.010.58)

<sup>1174</sup> Directives du DFF concernant la mise en œuvre de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (DMOIAF) du 19.2.2013, chap. 4.3

*Recommandation 13:  
responsabilité en matière d'octroi de dérogations relatives aux prescriptions  
informatiques*

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.

## **5.4.2 Rôle du CI**

### **5.4.2.1 Bases légales**

L'OIAF en vigueur entre 2001 et 2003 ne donne qu'une vision générale des tâches du CI. L'art. 4 définit en effet le CI comme «[u]n organe d'état-major, de planification et de coordination de l'administration fédérale; il est responsable de la stratégie informatique de l'administration fédérale et des autres unités selon l'art. 2, al. 2, OIAF. Ses décisions ont force obligatoire.» L'art. 5 OIAF, quant à lui, définit la composition du CI, qui comprend un représentant, désigné nommément, de chaque département et de la ChF. Le CI est présidé par le secrétaire général du DFF. Le président de la CIC ainsi que le délégué de l'UPIC sont membres permanents du CI avec voix consultative.

L'OIAF révisée en 2003, et en vigueur jusqu'à fin 2011, explicitait plus clairement les tâches du CI. Ainsi, selon l'art. 13 OIAF: «Le CI détermine le développement à moyen et à long terme des TIC dans l'administration fédérale. Il assume notamment les tâches suivantes: fixer les prescriptions informatiques pour l'administration fédérale, surveiller leur mise en œuvre dans les départements et à la Chancellerie fédérale et définir les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à ces prescriptions. Il accorde des dérogations, ou peut déléguer la décision de dérogation, à l'application des prescriptions informatiques<sup>1175</sup>.»

La nouvelle OIAF, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, a diminué les compétences du CI. Celui-ci ne fonctionne désormais que comme un organe consultatif et n'a plus de responsabilité en matière de stratégie générale comme cela fut le cas par le passé. Le CI trouve désormais ses bases légales dans l'art. 18 OIAF, qui le définit comme l'organe consultatif de l'UPIC pour les affaires relatives aux TIC nécessitant l'accord des départements et de la ChF, notamment pour l'édiction de directives et l'approbation de dérogations à leur application. Il est désormais composé du chef de l'UPIC qui en assure la présidence, d'un représentant de chaque département ainsi que de la ChF.

Le CI était également l'organe chargé de la distribution des crédits de croissance TIC jusqu'à la révision de l'OIAF fin 2011. Les demandes pour l'octroi de crédits de croissance TIC étaient préparées par la CBP. Cette dernière recevait des demandes détaillées de projets et transmettait ensuite une liste de projets classés par ordre de

<sup>1175</sup> Art. 13 OIAF (RO 2003 3687)

priorité au CI.<sup>1176</sup> Ce dernier décidait ensuite de l'attribution des crédits. Cette compétence est désormais celle du Conseil fédéral.

#### 5.4.2.2 Exposé des faits

Durant le projet INSIEME, le CI n'a été directement impliqué que suite à la décision du Conseil fédéral du 18 juin 2010 de mettre en place un suivi du projet INSIEME en lien avec l'octroi des crédits additionnels. Le mandat du Conseil fédéral indique que «[l]a réalisation et la mise en œuvre du projet INSIEME font l'objet d'un suivi et d'un monitoring rigoureux assurés par le DFF (AFC) en collaboration avec le Contrôle fédéral des finances (CDF) et le Conseil de l'informatique de la Confédération (CI)<sup>1177.</sup>»

Suite à cette décision, la secrétaire générale du DFF a écrit au directeur de l'AFC pour lui demander d'informer régulièrement le CI et de régler les détails de cette procédure avec le président du CI ainsi qu'avec le représentant du DFF au sein de celui-ci<sup>1178</sup>. Suite à cette lettre, le président du CI et le représentant du DFF au sein de celui-ci ont décidé, en se basant sur les compétences du CI définies aux art. 5, 6 et 13 OIAF, que l'AFC informerait semestriellement cet organe de l'état du projet INSIEME. Le CI prendrait connaissance de ces comptes rendus et pourrait soumettre des recommandations s'il estimait que cela était nécessaire<sup>1179</sup>. Le directeur de l'AFC a répondu positivement à cette proposition<sup>1180</sup>. Le CI a ainsi pris connaissance du développement du projet INSIEME lors des séances du 29 novembre 2010, du 31 janvier 2011, du 28 février 2011, du 29 août 2011, du 30 janvier 2012 et du 27 août 2012<sup>1181</sup>.

En dehors de ces séances, le CI s'est penché sur le projet INSIEME lors des séances annuelles consacrées à l'attribution des crédits de croissance TIC<sup>1182</sup>. Concrètement, le CI n'a discuté des détails du projet INSIEME lors de l'attribution de ces fonds qu'à l'occasion de deux séances. Au cours de la première, ayant eu lieu le 25 février 2008, le CI a souhaité obliger le projet INSIEME à avoir recours à une analyse des risques ainsi qu'à une analyse de qualité externes au projet. Ce point a notamment prêté à discussion au sein du CI, les représentants de la ChF et du Département fédéral de l'intérieur (DFI) étant d'avis qu'il n'était pas de la responsabilité du CI d'exiger de telles mesures et qu'il ne possédait pas les compétences pour le faire. Le représentant du DFF a néanmoins souligné que ces mesures seraient de toute façon mises en œuvre au sein du projet INSIEME. Le CI a également traité du projet INSIEME après l'arrêt de la collaboration avec Unisys. En raison de cet arrêt, le CI s'est montré sceptique vis-à-vis du développement du projet et en a limité le finan-

<sup>1176</sup> Réponses de l'AFF aux questions du groupe de travail INSIEME des CdG et des CdF du 6.1.2014

<sup>1177</sup> Pour plus d'informations sur les constatations des commissions de haute surveillance concernant les tenants et aboutissants de cette décision du Conseil fédéral, cf. chap. 5.1.3.3.

<sup>1178</sup> Lettre du SG-DFF au directeur de l'AFC du 22.6.2010

<sup>1179</sup> Lettre du président du CI au directeur de l'AFC du 14.7.2010

<sup>1180</sup> Lettre du directeur AFC au président du CI du 17.9.2010

<sup>1181</sup> Procès-verbaux du CI concernant INSIEME

<sup>1182</sup> 20% du projet étant financé par ces crédits de croissance (Contrôle de crédit VK INSIEME du 31.8.2013)

cement à 3 millions de francs pour l'année 2009, le reste devant, en cas de nécessité, être demandé à la CBP<sup>1183</sup>.

#### *Direction du CI*

Lors de leur inspection, les commissions de haute surveillance ont noté que le délégué de l'UPIC avait assuré la direction du CI dès son entrée en fonction le 1<sup>er</sup> mai 2007. Or, les bases légales alors en vigueur précisait que cette fonction revenait au secrétaire général du DFF<sup>1184</sup>. Selon le délégué de l'UPIC (depuis 2007), la secrétaire générale du DFF (2007–2010) ne voyait pas son engagement en matière de pilotage de l'informatique comme prioritaire et elle l'a donc chargé d'exercer cette fonction en son nom à elle<sup>1185</sup>. Lors du changement de direction à la tête du département en 2010, le nouveau secrétaire général n'a pas repris cette fonction car, selon lui, le processus de révision de l'OIAF était sur les rails et cette révision allait officialiser ce changement de direction à la tête du CI. Or cette transition à la tête du CI n'a finalement trouvé sa base légale que lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle OIAF au 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>1186</sup>.

### **5.4.2.3                   Appréciation du rôle du CI**

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle OIAF au 1<sup>er</sup> janvier 2012, une grande partie des compétences et des tâches du CI a été transférée à l'UPIC ainsi qu'au Conseil fédéral. Aussi les commissions de haute surveillance, tenant compte de cette nouvelle organisation, adresseront-elles les recommandations liées aux anciennes fonctions du CI aux responsables actuels desdits organes. En outre, les problèmes constatés par les CdF et les CdG touchant aux fonctions du CI avant la révision de l'OIAF seront aussi abordés dans ce chapitre.

#### *Faiblesse de la position du CI*

Les débats internes au CI visant à déterminer s'il relevait de sa compétence ou non d'exiger des départements qu'ils instaurent des standards minimums à l'octroi des crédits de croissance TIC démontrent la faiblesse de sa position durant la période 2000–2012. Le CI fonctionnait comme un organe de discussion consensuelle et n'avait pas vocation à jouer un rôle dans la gestion informatique des départements. Ceci explique en partie l'absence d'un véritable pilotage et d'un «controlling» poussé au niveau de la Confédération durant les années de développement du projet INSIEME. De même, le CI ne bénéficiait apparemment d'aucun instrument pour effectuer ses tâches de surveillance de manière adéquate. Il ressort par exemple des procès-verbaux que le CI n'avait pas de liste à jour relative au développement des projets informatiques<sup>1187</sup>. La question de savoir s'il possédait des droits à l'information assez étendus pour tenir à jour une telle liste reste ouverte; néanmoins, les commissions de haute surveillance estiment qu'au vu de sa fonction un tel instrument aurait été nécessaire.

<sup>1183</sup> Rapport du CDF du 18.12.2008, p. 17

<sup>1184</sup> Art. 12, al. 2, OIAF (RO 2003 3687)

<sup>1185</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 54 (délégué de l'UPIC depuis 2007)

<sup>1186</sup> Pour plus d'informations sur tous les détails de ce changement à la tête du CI et sur l'appréciation des commissions de haute surveillance, cf. chap. 4.4.1.2

<sup>1187</sup> Procès-verbal du CI du 25.2.2008

Les CdF et les CdG constatent que l'organisation de la Confédération en matière de TIC était complexe et que la répartition des tâches entre les différents organes impliqués tels que l'UPIC, le CI, l'OFIT, le Conseil fédéral, la CBP ou encore l'OFCL (auxquels s'ajoutaient les différentes organisations internes aux divers départements) ne facilitait pas la compréhension et la transparence de la gestion des TIC au niveau de la Confédération. Le fonctionnement du CI semble également ne pas avoir été clairement compris en dehors de l'administration. Ainsi, la DélFin s'est interrogée à plusieurs reprises sur les fonctions qu'avait le CI<sup>1188</sup>. De même, la décision du Conseil fédéral d'impliquer le CI dans un «monitoring» et un suivi rigoureux semble en contradiction avec les capacités réelles de cet organe. Les CdF et les CdG notent également que les rôles et les responsabilités du CI n'étaient pas toujours clairs y compris pour ses propres membres. Ainsi, dans le cadre de la procédure d'octroi des crédits TIC, ses membres n'étaient pas tous d'accord en ce qui concerne les moyens d'intervention qu'il pouvait mobiliser. Les procès-verbaux de début 2012 montrent également que plusieurs membres du CI se sont interrogés sur la fonction et les tâches attribuées à cet organe suite à la révision de l'OIAF, ainsi que sur la compatibilité de celles-ci avec l'engagement du CI dans le cadre du projet INSIEME<sup>1189</sup>.

Les CdF et les CdG constatent qu'il existait un vrai manque de connaissance en matière de définition des tâches et des responsabilités des différents acteurs impliqués dans la gestion des TIC.

#### *Surveillance de la mise en œuvre des prescriptions informatiques*

Selon l'art. 13, al. 2a, de l'ancienne OIAF<sup>1190</sup> en vigueur entre 2003 et 2012, le CI était chargé de surveiller la mise en œuvre des prescriptions informatiques. Comme évoqué dans le chap. 5.4.1 consacré au rôle de l'UPIC, les commissions de haute surveillance ont constaté que le CI n'avait jamais pris connaissance du fait que la méthode HERMES n'était pas appliquée ou n'était que partiellement appliquée au sein du projet<sup>1191</sup>. Les CdF et les CdG jugent problématique que ces manquements n'aient été ni découverts ni abordés lors de l'octroi de crédits de croissance TIC.

Les commissions de haute surveillance notent qu'il existait un véritable manque de moyens pour prétendre effectuer la surveillance de la mise en œuvre des prescriptions informatiques de manière efficiente. Le CI se basant exclusivement sur les déclarations des unités administratives et ne recevant pas d'information du CDF sur le résultat de ses inspections ayant trait à l'application des normes et des standards obligatoires<sup>1192</sup>, il ne possédait aucune source d'information qui aurait pu lui permettre de remplir sa fonction de surveillance correctement. Il n'y avait donc, durant la durée du projet, aucun véritable «controlling» stratégique en matière de projets TIC au sein de la Confédération. Il n'existait pas non plus d'instrument donnant une vision globale sur l'avancement des projets informatiques, ni de gestion des risques en matière informatique au niveau de la Confédération. De même, l'outil informatique (COCKPIT-TIC) destiné au soutien de la méthode de contrôle n'était manifestement pas alimenté de manière adéquate par la plupart des départements<sup>1193</sup>.

<sup>1188</sup> Lettre de la DélFin au Conseil fédéral de septembre 2008

<sup>1189</sup> Procès-verbal du CI du 27.8.2012

<sup>1190</sup> OIAF du 26.09.2003 (RO 2003 3687)

<sup>1191</sup> Rapport du CDF du 29.5.2006, p. 9

<sup>1192</sup> Pour lire les conclusions des commissions de haute surveillance sur cette thématique, cf. chap. 6.6.7.1.

<sup>1193</sup> Rapport du CDF du 21.10.2009, p. 11

### *Octroi des crédits de croissance TIC*

Dans le cadre de l'octroi des crédits de croissance TIC, le CI décidait de leur répartition, mais ne recevait aucune information (par ex. détails opérationnels) sur les projets, ceux-ci étant présentés à la CBP qui transmettait une liste de priorités au CI. L'AFF, représentée au sein du CI (fonction consultative), était présente aux séances de la CBP, afin de recueillir des informations, et servait ainsi de pont entre les deux organes<sup>1194</sup>. Le CI discutait donc exclusivement de l'importance des projets pour la Confédération et non de l'état d'avancement de ceux-ci. Il ne possédait d'ailleurs que peu d'instruments – voire aucun – pour influencer sur les projets, et ne se percevait pas dans l'obligation de le faire. Néanmoins, le fait que le CI ait décidé de limiter la distribution des crédits de croissance TIC, suite au premier arrêt du projet après l'échec des négociations avec Unisys, montre qu'il possédait quelques faibles instruments pour influencer sur le projet INSIEME<sup>1195</sup>. Cependant, l'impact du CI sur la gestion des projets informatiques était globalement faible.

Les commissions de haute surveillance critiquent le fait qu'un organe qui octroyait des crédits pour le projet INSIEME à hauteur de 20 %<sup>1196</sup> (soit une vingtaine de millions de fr.) ne se soit jamais intéressé à l'état du développement de celui-ci. De même, les CdF et les CdG constatent qu'il n'existait aucun suivi une fois les crédits de croissance octroyés. En outre, elles relèvent que le CI n'a jamais été informé du contenu des rapports du CDF concernant le déroulement du projet INSIEME et qu'il n'a jamais pris connaissance de la non-application de certains standards obligatoires tels qu'HERMES.

D'une manière générale, la procédure de répartition des crédits de croissance, telle qu'elle était en vigueur à l'époque, n'était pas optimale, de l'avis des commissions de haute surveillance. Le fait que l'organe en charge d'octroyer ces crédits ne demande d'information ni sur les projets, ni sur leur suivi, apparaît comme problématique aux yeux des CdG et des CdF. De plus, la multitude d'organes impliqués empêchait une vision claire des tâches et des responsabilités de chacun et augmentait le risque de voir chaque organe se réfugier derrière ses prérogatives au lieu d'agir de manière proactive.

### *Implication dans le suivi et le «monitoring» voulus par le Conseil fédéral*

Les commissions de haute surveillance constatent que l'implication du CI dans le suivi et le «monitoring» rigoureux voulus par le Conseil fédéral<sup>1197</sup> n'a pas été optimale. Elles estiment que les membres du CI ont été mal informés à propos du mandat que le Conseil fédéral leur avait confié. Ils ont ainsi été avertis qu'ils devaient simplement prendre connaissance d'une présentation semestrielle sur l'état du projet et qu'ils pouvaient éventuellement soumettre des recommandations, mais qu'il ne s'agissait en aucun cas d'un «controlling» de la part du CI<sup>1198</sup>.

<sup>1194</sup> Lettre de l'AFF au GTI: réponses de l'AFF aux questions du groupe de travail INSIEME des CdG et des CdF, p. 10

<sup>1195</sup> Les commissions de haute surveillance notent également qu'elles n'ont trouvé aucune trace de discussion concernant cette décision dans les procès-verbaux et qu'elles en ont pris connaissance seulement par le biais des rapports du CDF. Il est donc impossible pour les CdF et les CdG de savoir comment les membres du CI ont traité ce sujet.

<sup>1196</sup> Contrôle de crédit VK INSIEME du 31.8.2013

<sup>1197</sup> Pour plus d'informations concernant cette décision du Conseil fédéral et ses conséquences, cf. chap. 5.3.1.2.

<sup>1198</sup> Procès-verbal du CI du 31.1.2011

Or, les commissions de haute surveillance sont d'avis que l'application de la décision du Conseil fédéral de mettre en place un suivi et un «monitoring» rigoureux nécessitait un investissement plus grand qu'une simple prise de connaissance. Il apparaît ainsi que la volonté du Conseil fédéral n'a pas été comprise ni mise en œuvre de manière correcte par le SG-DFF et le CI. En dépit de ces problèmes de compréhension, il est nécessaire de préciser que le CI n'était de toute manière pas l'organe approprié pour mettre en place un suivi et un «monitoring» rigoureux tels que voulus par le Conseil fédéral: il ne disposait ni des instruments, ni des bases légales, ni de l'expérience requise pour mener ce genre de mission. Les bases légales alors en vigueur prévoyaient en effet que le CI pouvait initialiser et piloter des projets informatiques supra-départementaux<sup>1199</sup> et non des projets internes à un département tels que le projet INSIEME.

Les commissions de haute surveillance notent qu'il est difficile de faire porter des responsabilités au CI en ce qui concerne l'échec de la mise en œuvre de cette décision du Conseil fédéral, au vu des informations qui lui ont été transmises par le SG-DFF et le président du CI. La façon dont la décision du Conseil fédéral a été mise en œuvre montre néanmoins la complexité et la mauvaise compréhension qui existaient en matière de gestion et de «controlling» informatiques au sein de l'administration.

Les commissions de haute surveillance estiment d'ailleurs que le DFF aurait dû informer le Conseil fédéral des mesures prises pour s'assurer que ces dernières correspondaient au degré d'attention que le Conseil fédéral voulait porter au projet. De même, comme évoqué au chapitre 5.3.1.3, le Conseil fédéral aurait également dû être plus attentif à la mise en œuvre de sa décision en s'assurant d'être informé de l'efficacité des mesures qu'il avait décidé d'appliquer.

#### *Fonction du CI en tant qu'organe responsable de la stratégie informatique de la Confédération*

Durant la majeure partie du projet INSIEME, le CI était l'organe responsable de la stratégie générale en matière de TIC au sein de la Confédération<sup>1200</sup>. Les commissions de haute surveillance notent que le CI ne possédait aucun instrument lui permettant d'avoir une vision détaillée de l'état de l'informatique au sein de la Confédération ou de vérifier la bonne mise en œuvre des prescriptions établies par ses soins. Il n'était pas non plus en mesure de contrôler la mise en œuvre de la stratégie. Ainsi, il n'avait pas de moyen de s'assurer que les objectifs de la stratégie informatique TIC 2007–2011, tels que celui de limiter la dépendance aux experts externes<sup>1201</sup>, étaient pris en considération. De même, il ne pouvait pas s'assurer que la méthode HERMES était bien appliquée.

En outre, comme le CDF ne lui communiquait pas ses résultats lorsque des manquements à l'application de normes et de standards obligatoires étaient constatés<sup>1202</sup>, il ne recevait pas d'information sur l'état de mise en œuvre de la stratégie informatique.

Les commissions de haute surveillance estiment que ces faiblesses découlaient principalement du fait que les différentes versions de l'OIAF ne permettaient pas au CI de remplir ses tâches de manière efficace. Le CI et les départements se sont ainsi

<sup>1199</sup> Art. 13, al. 2, OIAF (RO 2003 3687)

<sup>1200</sup> Art. 11 OIAF (RO 2003 3687)

<sup>1201</sup> Stratégie TIC 2007–2011, objectif 8, p. 11

<sup>1202</sup> Cf. notamment chap. 5.4.1.3 (coopération avec le CDF) et 7.6.7.1

reposés sur le fait que la gestion des TIC relevait de la responsabilité des départements, comme c'est le cas encore aujourd'hui. Le CI ne s'est donc jamais impliqué lorsque des informations concernant des problèmes dans la gestion et la direction des TIC lui sont parvenues. De plus, le CI était un organe de consensus et de discussion qui ne se prêtait pas à la mise en œuvre d'une politique plus unitaire et intrusive dans la gestion des TIC des différents départements.

En conclusion, les commissions de haute surveillance constatent que le CI n'était pas l'organe approprié pour surveiller la mise en œuvre de la stratégie informatique. La mise en œuvre d'une gestion plus unifiée et plus efficace des TIC au sein de la Confédération était entravée par le mode de fonctionnement du CI, par l'absence d'instrument efficace tant pour influencer sur l'atteinte des objectifs de la stratégie informatique que pour garantir une gestion globale de l'état des TIC au niveau fédéral, par le manque de clarté quant au partage des rôles et des responsabilités et, enfin, par l'existence d'une multitude de directives internes ainsi que de nombreuses cultures départementales et internes aux départements.

### **5.4.3 Rôle du Conseil fédéral en tant qu'organe suprême en matière de pilotage stratégique**

#### **5.4.3.1 Introduction et exposé des faits**

Le Conseil fédéral assume désormais la responsabilité stratégique générale de la mise en œuvre des TIC dans l'administration fédérale. Il est chargé d'arrêter la stratégie de la Confédération en matière de TIC et d'en surveiller périodiquement la mise en œuvre; de définir les services standard dans le domaine des TIC et de décider du modèle de marché; de décider des domaines qui feront l'objet de directives détaillées; et, enfin, d'édicter des instructions en matière de sécurité informatique<sup>1203</sup>. Si la réalisation de ces tâches n'est effective que depuis début 2012<sup>1204</sup>, le Conseil fédéral a toujours eu la responsabilité générale, en tant qu'organe suprême, en matière de pilotage.

Les commissions de haute surveillance constatent que le Conseil fédéral n'a que peu traité de l'informatique avant la réflexion sur la révision de l'OIAF fin 2010, due notamment au dépôt de la motion Noser<sup>1205</sup> et aux messages de la DélFin concernant ses préoccupations en matière de pilotage de l'informatique au sein de la Confédération<sup>1206</sup>. En effet, les rapports de gestion du Conseil fédéral ne mentionnent que très peu les problèmes informatiques avant cette période. Une courte présentation du projet INSIEME apparaît néanmoins dans les rapports de gestion du Conseil fédéral en 2005 et en 2006, qui n'expose pas les difficultés rencontrées. Il est notamment à relever que quasiment aucun objectif du Conseil fédéral en lien avec les TIC n'a été fixé durant les douze années du projet INSIEME.

Le Conseil fédéral avait néanmoins mené une réflexion, à partir de mai 2007, sur les structures de pilotage informatique au sein de la Confédération<sup>1207</sup>.

<sup>1203</sup> Rapport de gestion du Conseil fédéral 2011, volume I, p. 56

<sup>1204</sup> Art. 14 OIAF (RS 172.010.58)

<sup>1205</sup> Mo. Noser 07.3452 «Centralisation des fournisseurs de prestations TI» du 21.6.2007

<sup>1206</sup> Lettre de la DélFin au Conseil fédéral de septembre 2008

<sup>1207</sup> Lettre du Conseil fédéral à la DélFin du 26.9.2008

### 5.4.3.2

### Observations

Comme évoqué dans les chapitres consacrés au rôle de l'UPIC<sup>1208</sup> et à celui du CI<sup>1209</sup>, les commissions de haute surveillance ont constaté que l'organisation de la Confédération en matière informatique basée sur les versions de l'OIAF en vigueur entre 2000 et 2012<sup>1210</sup> n'était pas optimale.

L'entrée en vigueur de la nouvelle OIAF, début 2012, et les différentes mesures prises par le Conseil fédéral, comme la création de mesures de contrôle avancées pour les projets clés<sup>1211</sup>, ou la mise sur pied d'un groupe de responsables des projets informatiques clés de l'administration fédérale<sup>1212</sup>, ont substantiellement modifié l'organisation des TIC au sein de la Confédération.

Ces mesures étant relativement récentes, il n'est pas encore possible pour les commissions de haute surveillance d'évaluer leur efficacité et leur impact sur la gestion des TIC au sein de la Confédération. Les CdF et les CdG feront néanmoins part, dans le présent rapport, de leurs inquiétudes concernant certains problèmes qui pourraient encore persister.

#### *Concentration des normes et des standards*

Durant leur inspection, les commissions de haute surveillance ont noté qu'il était difficile d'avoir une vision claire ou complète de l'ensemble des normes, directives, standards ou méthodes en lien avec les TIC en vigueur au sein de la Confédération.

Les CdF et les CdG craignent que cette multitude de documents ne constitue un obstacle majeur à l'unité et à l'amélioration de la transparence de l'informatique fédérale. De plus, le risque de doublon entre ces différents documents liés aux TIC et ceux liés à d'autres standards, tels que les normes en matière de marchés publics, est bien réel.

Si les commissions de haute surveillance voient positivement l'existence de règles et de standards à vocation fédérale, elles estiment problématique que ces normes se trouvent en surnombre, qu'elles ne soient pas connues des unités administratives ou qu'elles ne soient pas appliquées par celles-ci.

Les CdF et les CdG ont pu constater qu'il existe encore des points à améliorer en ce qui concerne l'harmonisation de la gestion et de l'organisation des TIC au sein de la Confédération, notamment en matière de «controlling».

<sup>1208</sup> Cf. chap. 5.4.1

<sup>1209</sup> Cf. chap. 5.4.2

<sup>1210</sup> RO 2003 3687 et RO 2000 1227

<sup>1211</sup> Directives du Conseil fédéral applicables aux projets clés en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC) du 27.3.2013

<sup>1212</sup> Information du Conseil fédéral concernant la mise sur pied d'un groupe de responsables des projets informatiques clés de l'administration fédérale du 30.4.2014

*Recommandation 14: regroupement des standards et normes*

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.

*Faciliter la compréhension des responsabilités de chacun*

Dans le cadre de leur inspection, les commissions de haute surveillance ont pu constater que la communication entre les différents organes et la compréhension de leurs différentes tâches et responsabilités n'étaient guère optimales.

La décision du Conseil fédéral de mettre en œuvre un «monitoring» et un suivi rigoureux suite à l'octroi des crédits additionnels, le 18 juin 2010, est symptomatique des problèmes qui existaient alors. Le fait que le Conseil fédéral ait confié ce mandat au CI montre qu'il ne connaissait vraisemblablement pas les limites opérationnelles de cet organe. De même, l'interprétation de la décision du Conseil fédéral par le DFF et le président du CI n'était pas adéquate puisque ces derniers ont communiqué au CI qu'il s'agissait simplement de prendre connaissance, au moins une fois par année, de l'état du projet. Le Conseil fédéral, quant à lui, avait demandé la mise en œuvre d'un «monitoring» et d'un suivi rigoureux.

Les CdF et les CdG ont également noté, comme mentionné dans le chapitre consacré au CI, que les responsabilités du CI n'étaient pas claires pour ses propres membres. Un rapport du CDF datant d'octobre 2009 a également montré qu'au sein même de l'UPIC, il n'existait pas de vision claire concernant l'organe responsable de la surveillance de l'application des normes et des standards<sup>1213</sup>. En outre, les procès-verbaux de la DélFin montrent que ses membres se sont interrogés à plusieurs reprises sur les responsabilités des différents organes.

De même, les CdF et les CdG ont appris durant les auditions du directeur de l'OFIT (1999–2011) et du délégué de l'UPIC (2001–2007) qu'il existait des tensions entre eux concernant le partage des rôles, des tâches et des responsabilités entre leurs unités administratives respectives<sup>1214</sup>. La mauvaise relation qui existait entre le chef du DFF (2004–2010) et le directeur de l'OFIT (1999–2011) proviendrait ainsi, en partie, selon les déclarations du directeur de l'OFIT, du fait que le chef du département n'aurait pas compris que la stratégie informatique relevait de la responsabilité de l'UPIC et du CI, et non de l'OFIT<sup>1215</sup>.

Les commissions de haute surveillance sont conscientes du fait que la gestion des TIC est complexe. Cependant, il leur apparaît primordial, étant donné l'importance grandissante de ce domaine, que les rôles, les tâches et les responsabilités de tous les acteurs impliqués soient clairement définis et connus. Le développement rapide des TIC, les différentes révisions de l'OIAF ainsi que les nouveaux standards et normes

<sup>1213</sup> Rapport du CDF du 21.10.2009, p. 12

<sup>1214</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 20 (ancienne secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>1215</sup> Pour plus d'informations, cf. chap. 4.4.3.5; procès-verbal du groupe de travail INSIEME du 10.6.2013, p. 37 (directeur de l'OFIT 1999–2011)

apparus avec le temps ont naturellement rendu plus complexe la cartographie de la gestion des TIC au sein de la Confédération. Cette évolution a eu pour conséquence que les tâches et les responsabilités des nombreux organes impliqués dans la gestion et le pilotage des TIC n'étaient parfois pas claires pour toutes les entités impliquées<sup>1216</sup>.

Afin d'éviter des malentendus ou une insuffisance du pilotage et du contrôle des TIC, les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à s'assurer, en sa qualité d'organe responsable de la stratégie informatique, que les rôles, les tâches et les responsabilités sont transparents et connus de tous.

En vue d'atteindre les objectifs fixés par la stratégie informatique, les commissions de haute surveillance renouvellent leur recommandation au Conseil fédéral concernant la définition des responsabilités en matière de TIC<sup>1217</sup>.

#### *Processus d'octroi de crédits de croissance*<sup>1218</sup>

Le processus d'octroi des crédits de croissance TIC a été totalement révisé suite à l'entrée en vigueur de l'actuelle OIAF. C'est désormais le Conseil fédéral qui est responsable de l'octroi de ces crédits et de leur priorisation. Pour ce faire, il se base sur les dossiers préparés par l'UPIC, avec décision du CI. Le Conseil fédéral prend une décision, après consultation de la Conférence des secrétaires généraux (CSG), concernant la priorisation définitive et la répartition de ces moyens<sup>1219</sup>.

Comme précisé dans le chapitre consacré au rôle du CI (chap. 5.4.2.2), les commissions de haute surveillance considèrent que la procédure de répartition des crédits de croissance, telle qu'elle était en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012, n'était pas satisfaisante. Le fait qu'aucune information sur l'état du projet n'ait été transmise à l'organe chargé d'attribuer ces crédits, ainsi que l'absence de suivi des projets par le CI une fois les crédits attribués, apparaît comme problématique. De plus, la multitude d'organes impliqués a constitué un obstacle à l'obtention d'une vision claire des tâches et des responsabilités de chacun.

Maintenant que le Conseil fédéral est l'organe responsable de la stratégie informatique, il devra être informé de l'état des projets informatiques par le biais du rapport de gestion stratégique préparé par l'UPIC. Cette réforme résout le problème de l'absence de suivi. Les CdF et les CdG estiment néanmoins que ces demandes de crédits devraient être accompagnées d'informations, tant sur l'importance pour la Confédération des projets concernés, comme cela est déjà le cas, que sur l'état de leur mise en œuvre. Ainsi, le Conseil fédéral pourra être informé de première main.

#### *Recommandation 15: procédure d'octroi en matière de crédits TIC*

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>1216</sup> Rapport du CDF du 21.10.2009, p. 12

<sup>1217</sup> Cf. recommandation 10: définition des responsabilités en matière de TIC (chap. 5.3.1.3)

<sup>1218</sup> En vertu de l'OIAF révisée au 1.1.2012, les crédits de croissance TIC se nomment désormais «ressources centralisées destinées aux TIC»

<sup>1219</sup> Lettre de l'AFF au GTI du 6.1.2014: réponses aux questions du 19.11.2013, p. 11

## 5.4.4 Gestion des risques

### 5.4.4.1 Buts, rôles et responsabilités dans la mise en œuvre

La Confédération définit les risques comme «[...] des événements et des développements qui ont une certaine probabilité de se produire et qui ont des conséquences négatives majeures sur l'atteinte des objectifs et l'exécution des tâches de l'administration fédérale. Cette définition prend en considération les conséquences non seulement financières, mais aussi non financières telles que les atteintes à la réputation, les perturbations des processus d'activité ainsi que les dommages causés à des personnes et à l'environnement»<sup>1220</sup>.

Selon les directives sur la politique de gestion des risques de la Confédération, les départements et la ChF sont responsables de la mise en œuvre de la gestion des risques. L'AFF et la CSG remplissent cependant d'importantes fonctions de coordination en la matière. L'AFF édicte des directives sur la gestion des risques en vue d'assurer une mise en œuvre aussi homogène que possible de la gestion des risques au sein de l'administration fédérale. Elle utilise une application informatique spécifique à la gestion des risques et à l'établissement de rapports sur les risques<sup>1221</sup>.

Au niveau du Conseil fédéral, la consolidation de la gestion des risques transversaux incombe à la CSG<sup>1222</sup>. Celle-ci définit un ordre de priorité des risques à annoncer au Conseil fédéral (les départements devant annoncer au moins les 3 risques les plus importants auxquels ils doivent être en mesure de faire face) et vérifie l'exhaustivité du rapport sur les risques, avant d'approuver ce dernier et de le transmettre à la CSG ainsi qu'au Conseil fédéral<sup>1223</sup>.

En vertu des art. 178 Cst. et 35 LOGA, le Conseil fédéral et les chefs de département dirigent l'administration fédérale. Chaque membre du Conseil fédéral dirige son département et en assume la responsabilité politique (art. 37, al. 1, LOGA). Dans cette fonction, le Conseil fédéral affirme que «[l]a gestion des risques constitue un élément important du pilotage à tous les échelons et que, par conséquent, la gestion des risques est l'affaire des chefs»<sup>1224</sup>. La gestion des risques a pour but de soutenir le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans la prise de leurs décisions<sup>1225</sup>. Pour cela, la gestion des risques doit permettre d'identifier les risques le plus tôt possible et de prendre en temps utile les mesures requises, afin de soutenir une exécution avisée des tâches de la Confédération et de garantir le bon fonctionnement du gouvernement et de l'administration. A ce titre, la gestion des risques est un instrument de pilotage du Conseil fédéral.

Il est nécessaire de préciser qu'il n'y a pas toujours eu de politique de gestion des risques au niveau fédéral durant l'ensemble du développement du projet INSIEME.

<sup>1220</sup> Directives sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération du 24.9.2010, chap. 2 (FF 2010 5965)

<sup>1221</sup> Directives sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération du 24.9.2010, chap. 5 (FF 2010 5965)

<sup>1222</sup> Directives sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération du 24.9.2010, chap. 5 (FF 2010 5965)

<sup>1223</sup> Réponses de l'AFF aux questions du groupe de travail INSIEME des CdG et des CdF, p. 8

<sup>1224</sup> Commentaire sur les directives sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération, p. 5

<sup>1225</sup> Art. 3, al. 1a, des directives sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération (FF 2010 5965)

En effet, la politique de gestion des risques au niveau fédéral n'a été définie que fin 2004 et est entrée en vigueur le 19 janvier 2005<sup>1226</sup>.

#### **5.4.4.2 Gestion des risques dans le cadre du projet INSIEME**

Selon le secrétaire général du DFF (1996–2007), le projet INSIEME a toujours été répertorié dans la liste des risques de l'unité administrative et consolidé au niveau du département durant sa période de fonction<sup>1227</sup>. Cependant, les commissions de haute surveillance ont pu constater que ce projet n'avait jamais été retenu comme un risque majeur pour le département et n'avait donc jamais été inscrit sur la liste des risques principaux mise à disposition du Conseil fédéral. L'AFF affirme, quant à elle, qu'INSIEME n'a été saisi dans l'outil de gestion des risques qu'en 2011. Inférieur au seuil déterminant<sup>1228</sup>, ce risque a certes été annoncé au service de coordination, mais pas comme risque majeur: il n'a donc pas été abordé par la CSG et, par conséquent, pas été transmis au Conseil fédéral<sup>1229</sup>.

##### *Gestion des risques au sein de l'AFC*

Au niveau du projet, il apparaît, selon le rapport du Conseil fédéral du 27 février 2013, que «[l]es responsables du projet ont sciemment sous-informé la hiérarchie, que cela soit les membres du CEPr ou l'UPIC, puisque les risques reportés dans les rapports de controlling de projet ne reflétaient pas la réalité du développement du projet»<sup>1230</sup>. Ainsi, selon les constatations du rapport du Conseil fédéral, «[...] on peut lire le 29 mai 2008 qu'un catalogue de risques est tenu à l'interne et qu'aucun risque majeur n'est pour l'heure connu. Si en revanche on consulte la liste interne des dangers<sup>1231</sup>, l'image est tout autre. Des problèmes comme la perte de confiance en l'équipe de projet de la part des collaborateurs de l'AFC, un savoir-faire lacunaire tant au sein de l'équipe de projet que parmi les collaborateurs spécialisés, une attitude négative de l'équipe, dont les attentes d'échec tendent à s'auto-réaliser, sont identifiés<sup>1232</sup>.»

Un échange de courriels entre le directeur de l'AFC (2000–2012) et le chef de l'IDF AFC montre que le directeur de l'AFC avait demandé directement au chef de l'IDF AFC quels risques il devait introduire dans l'outil de gestion des risques, ce cinq jours avant le délai prévu pour l'envoi de la présentation des risques au département, suite à la pression de ce dernier qui s'inquiétait de ne rien avoir reçu<sup>1233</sup>.

<sup>1226</sup> Réponses de l'AFF aux questions du groupe de travail INSIEME des CdG et des CdF, p. 8

<sup>1227</sup> Lettre du secrétaire général du DFF (1996–2007) au GTI du 5.11.2013, p. 5

<sup>1228</sup> Le projet a été annoncé avec un risque de survenance de «possible» (10 à 33 %) ainsi que des conséquences jugées «importantes» (100 à 500 millions de fr.).

<sup>1229</sup> Réponses de l'AFF aux questions du groupe de travail INSIEME des CdG et des CdF, p. 10

<sup>1230</sup> Pour plus d'informations sur cette thématique, cf. chap. 3.3

<sup>1231</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 23

<sup>1232</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 23

<sup>1233</sup> Echange de courriels entre le directeur de l'AFC (2000–2012) et le chef de l'IDF AFC du 25.11.2010

Le CDF a d'ailleurs critiqué la relation qu'entretenaient l'AFC et l>IDF AFC en matière de gestion des risques dans un rapport publié en décembre 2011<sup>1234</sup>. Le CDF a notamment constaté que l'AFC utilisait l>IDF AFC comme partenaire dans la gestion des risques et que cela compromettrait l'indépendance de celle-ci dans sa fonction de surveillance, puisqu'elle était directement impliquée dans la gestion des affaires de l'AFC et ne pouvait ainsi plus prétendre avoir la vision détachée et neutre nécessaire à sa tâche de surveillance de cette unité<sup>1235</sup>.

Au vu de ces informations, les commissions de haute surveillance estiment que l'AFC n'a pas pris la gestion des risques suffisamment au sérieux. Le rapport du Conseil fédéral aux CdF et CdG de février 2013 confirme cette conclusion. Ce rapport a notamment montré que les risques de survenance ont été minimisés par l'AFC lors de l'évaluation des risques<sup>1236</sup>.

### *Gestion des risques aux niveaux départemental et fédéral*

Lors du lancement de la politique de risques de la Confédération en 2005, le Conseil fédéral avait décidé de se baser sur une structure la plus décentralisée possible. Si les commissions de haute surveillance ne remettent pas ce choix en cause, elles estiment que le projet INSIEME montre les limites de ce système. En effet, l'enquête montre que l'AFC n'a pas effectué cette tâche avec tout le sérieux requis et que les conséquences de cette attitude se sont répercutées sur toutes les étapes de la procédure, puisque le projet INSIEME n'a jamais été annoncé comme risque majeur malgré les difficultés rencontrées et les dégâts que son échec pouvait provoquer tant sur l'optimisation des rentrées fiscales que sur l'image de la Confédération. Les variations relevées par l'AFF dans les degrés de mise en œuvre de la gestion des risques, ainsi que dans l'utilisation de cet outil comme instrument de pilotage au sein des différentes unités administratives<sup>1237</sup>, ont confirmé les inquiétudes des commissions de haute surveillance à propos de la gestion des risques au sein de la Confédération. Les CdF et les CdG estiment qu'un effort supplémentaire en la matière doit être fait.

Les commissions de haute surveillance jugent problématique qu'un projet comme INSIEME, censé à l'origine permettre l'économie de 200 millions de francs par an à la Confédération<sup>1238</sup>, n'ait pas rempli les critères d'importance aux yeux de l'AFF pour être répertorié comme risque majeur. Elles estiment que les critères de sélection d'importance devraient aussi se baser sur l'importance des objets pour le futur de l'administration et non seulement sur l'importance des crédits engagés.

Au niveau du Conseil fédéral, les commissions de haute surveillance constatent que l'informatique n'a été que peu répertoriée comme risque majeur pour la Confédération. Bien que le DFF ait annoncé le risque de «IT Ausfall» comme risque majeur entre 2008 et 2010<sup>1239</sup>, celui-ci a été supprimé de la carte des risques du département en 2011. Toutefois, ce risque concernait plus, comme l'a confirmé le chef du DFF (2004–2010) lors de son audition<sup>1240</sup>, des problèmes d'attaques informatiques ou

<sup>1234</sup> Rapport du CDF de décembre 2011, p. 8

<sup>1235</sup> Rapport du CDF de décembre 2011, p. 8

<sup>1236</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 8

<sup>1237</sup> Réponses de l'AFF aux questions du groupe de travail INSIEME des CdG et des CdF, p. 10

<sup>1238</sup> Pour plus d'informations concernant la rentabilité du projet INSIEME, cf. chap. 6.4.5.

<sup>1239</sup> Carte des risques de la Confédération 2008

<sup>1240</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 41 (chef du DFF 2004–2010)

d'arrêt de fonctionnement de l'informatique que des faiblesses dans le développement et la gestion des TIC au sein du département.

La gestion des risques informatiques s'est concentrée sur des problèmes tels que les attaques informatiques ou d'autres événements pouvant mener à l'arrêt inopiné du système informatique, mais n'a jamais pris en compte les risques liés au mauvais développement ou à la mauvaise gestion informatique. A ce jour, les éléments liés aux ressources, tels que le projet INSIEME, ne font toujours pas partie des facteurs retenus en matière de gestion des risques<sup>1241</sup>.

Les commissions de haute surveillance s'inquiètent également de la manière dont les départements utilisent la gestion des risques pour piloter leurs activités. Ainsi, une analyse réalisée par le groupe Kessler Consulting en 2003 pointait la dépendance vis-à-vis des experts externes comme le risque n° 1 pour le DFF<sup>1242</sup>. Cependant, ce point ne semble pas avoir été suffisamment considéré lors de la réalisation du projet INSIEME. La dépendance aux experts externes a d'ailleurs été l'un des points critiques dans l'échec du projet INSIEME<sup>1243</sup>. Les commissions de haute surveillance estiment que les départements doivent mieux conjuguer la politique de gestion des risques avec leur direction opérationnelle et ne pas seulement utiliser cet instrument comme simple procédure d'information. De même, les thématiques transversales telles que l'informatique ou la gestion des marchés publics devraient être mieux intégrées dans la politique de gestion des risques au niveau fédéral, afin que cet outil puisse véritablement servir d'instrument de pilotage du Conseil fédéral. Les commissions de haute surveillance estiment ce point d'autant plus important que le Conseil fédéral assume désormais la responsabilité du pilotage stratégique des TIC. A ce titre, l'intégration d'un rapport sur les risques liés aux TIC dans le rapport sur le contrôle de gestion stratégique devrait être envisagée.

#### *Recommandation 16: critères de sélection des risques*

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.

## **5.5 Bilan intermédiaire concernant la responsabilité du Conseil fédéral**

Hormis lors des séances consacrées à l'octroi des crédits d'engagement ou additionnels, le Conseil fédéral n'a pas traité du projet INSIEME durant le développement de ce dernier. Il n'a ainsi jamais été averti des difficultés que le projet rencontrait, que cela soit par le biais d'une information en provenance du CDF ou dans le cadre des «reportings» sur les risques qui lui sont soumis annuellement, et ce, même

<sup>1241</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 30 (secrétaire adjoint du DFF depuis 2011)

<sup>1242</sup> «Bestandesaufnahme der Risiken der Schweizerischen Eidgenossenschaft; Erstellen einer Risikoanalyse», rapport de Kessler Consulting AG à l'intention de l'AFF du 30.4.2003, p. 107

<sup>1243</sup> Pour plus d'informations sur l'influence de la dépendance de l'AFC aux experts externes dans l'échec du projet INSIEME, cf. notamment chap. 3.6.5.1 et 3.6.5.2.

lorsqu'il devait se prononcer sur l'octroi de crédits additionnels. Les CdF et les CdG ont aussi constaté que les questions liées aux TIC n'étaient pas suffisamment prises au sérieux par le Conseil fédéral dans le cadre de la gestion des risques ou du pilotage de l'administration.

Le Conseil fédéral a néanmoins exigé, lors de l'octroi des crédits additionnels en 2010, qu'un suivi et un «monitoring» rigoureux soient mis en place en coopération avec le CDF et le CI. Les commissions de haute surveillance ont constaté lors de leur inspection que la volonté du Conseil fédéral n'avait pas été mise en œuvre correctement. En effet, suite au refus du CDF de s'impliquer dans cette procédure pour des raisons d'indépendance, les mesures qui ont été prises ne reposaient que sur la livraison de rapports trimestriels du projet au CI. En outre, ce dernier n'a jamais pris conscience de l'envergure du mandat qui lui avait été confié par le Conseil fédéral, faute d'une communication adéquate de la part de son président et du SG-DFF.

Les commissions de haute surveillance relèvent également que le Conseil fédéral n'a, à aucun moment, effectué de suivi de sa décision. Il ne s'est jamais inquiété de savoir si ses mesures étaient mises en œuvre correctement et si, le cas échéant, elles produisaient les résultats visés. Les CdF et les CdG estiment qu'il aurait été de la responsabilité du DFF de s'assurer que le collègue était informé de la suite du développement du projet.

Les commissions de haute surveillance ont également constaté que la perception du CDF différait de celle du Conseil fédéral en matière de mise en œuvre des recommandations en suspens et de procédure d'escalade (art. 14, al. 4 et art. 15, al. 3, LCF). Les CdF et les CdG estiment qu'il est essentiel que la vision du CDF en la matière et celle du Conseil fédéral concordent. En effet, le Conseil fédéral dépend d'une information régulière et correcte pour assumer ses responsabilités en matière de surveillance et de pilotage.

Le Conseil fédéral, afin de remplir ses fonctions de surveillance et de pilotage dans le domaine informatique, devrait pouvoir se baser sur des informations reflétant correctement l'état de mise en œuvre des TIC au sein de la Confédération. En effet, les CdF et les CdG ont constaté que l'organisation précédant la révision de l'OIAF en matière de TIC ne permettait ni à l'UPIC ni au CI de remplir leurs tâches de manière adéquate. En conséquence, le Conseil fédéral ne bénéficiait pas d'une vision globale et réaliste de la manière dont les TIC étaient gérées. Les commissions de haute surveillance ont d'ailleurs constaté que l'organisation des TIC au sein de la Confédération n'était pas suffisamment claire. Il appartenait au Conseil fédéral, en tant qu'organe responsable de l'organisation des TIC au sein de la Confédération, de créer des prescriptions légales claires permettant une gestion des TIC optimale. A cet égard, il porte une certaine responsabilité d'ordre supérieur dans l'échec du projet INSIEME.

Aussi les commissions de haute surveillance recommandent-elles au Conseil fédéral de s'assurer que les tâches, les compétences et les responsabilités en la matière seront, à l'avenir, connues et comprises. De même, elles renouvellent ici leur souhait de voir la coordination et la coopération au sein des départements et entre les départements s'améliorer<sup>1244</sup>. Elles prient le Conseil fédéral de s'assurer que cette théma-

<sup>1244</sup> Cf. recommandation 9 (chap. 4.4.3.5)

tique est bien prise au sérieux et de leur soumettre une liste des mesures prévues en la matière.

## **6 Surveillance exercée par le Contrôle fédéral des finances**

### **6.1 Introduction**

Le CDF est l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière<sup>1245</sup>. Dans le cadre de son activité de contrôle, il s'est penché à plusieurs reprises sur INSIEME au cours de la durée du projet (de 2001 à 2012).

Se fondant sur les questions examinées dans le cadre de l'enquête et exposées ci-dessous, les CdF et les CdG ont vérifié si le CDF avait bien respecté ses obligations légales lors de son suivi du projet INSIEME et si les bases légales en vigueur permettaient à la haute surveillance financière de remplir ses tâches efficacement.

- Quels contrôles le CDF a-t-il effectués dans le cadre du projet INSIEME?
- A-t-il suivi le projet de manière appropriée?
- Comment s'est-il assuré que les résultats de ses contrôles et ses recommandations sont pris au sérieux et mis en œuvre?
- A-t-il procédé à des vérifications pour s'en assurer?

Lors de la reconstitution qu'elles ont faite de la surveillance exercée par le CDF, les CdF et les CdG se sont concentrées sur la façon dont le CDF s'est penché sur le projet INSIEME. Par contre, elles n'ont pas procédé à une analyse matérielle des différents contrôles du CDF relatifs à INSIEME. Ainsi, le présent chapitre ne porte pas sur la pertinence des résultats de ces contrôles.

Les chapitres qui suivent traitent des bases légales pertinentes (chap. 6.2) ainsi que de la surveillance exercée par le CDF pendant les trois phases du projet INSIEME (chap. 6.3 à 6.5). L'évaluation des activités du CDF par les CdF et les CdG fait l'objet d'un bilan intermédiaire (chap. 6.6) qui s'articule autour des fonctions essentielles assumées par le CDF au sens de la LCF. Finalement, ce chapitre se termine par une motion des CdF et des CdG pour la modification de la LCF (chap. 6.7).

De manière générale, le CDF exerce la haute surveillance financière en coordination avec les IDF<sup>1246</sup>. Le présent chapitre ne porte donc pas uniquement sur la surveillance exercée par le CDF, mais, en différents endroits, sur la surveillance exercée par l'IDF AFC<sup>1247</sup>. L'accent est mis sur les activités de contrôle de l'IDF AFC dans le cadre de son programme d'examen et sur la coordination des activités de contrôle par le CDF<sup>1248</sup>.

<sup>1245</sup> Art. 1, al. 1, LCF (RS **614.0**)

<sup>1246</sup> Sont concernés les domaines dans lesquels une IDF a été instituée. Actuellement, l'administration fédérale, y c. les unités décentralisées, compte 3 IDF au niveau des secrétariats généraux (DFAE, DFJP et DDPS) et 10 IDF au niveau des offices (AFC, SEFRI, Conseil des EPF, Centrale de compensation, AFD, OFCL, SECO, OFAG, OFROU) [rapport annuel 2013 du CDF, p. 62].

<sup>1247</sup> Cf. chap. 6.2.8, 6.3.2, 6.3.4, 6.3.5, 6.4.1, 6.4.3, 6.4.5, 6.5.1 et 6.6.12

<sup>1248</sup> La fonction et le rôle de l'IDF AFC en tant qu'instrument de gestion de la direction de l'AFC font l'objet du chap. 4.3.3.

## 6.2 Bases légales

### 6.2.1 Position et tâches du Contrôle fédéral des finances

Le CDF est l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière et ses tâches sont réglées dans la LCF<sup>1249</sup>. Conformément à l'art. 1, al. 1, LCF, il assiste aussi bien l'Assemblée fédérale dans l'exercice de sa haute surveillance que le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration fédérale. Il est toutefois autonome et indépendant dans l'exercice de son activité (art. 1, al. 2, LCF). L'art. 15, al. 1, LCF dispose que le CDF correspond directement avec les CdF, la DélFin, le Conseil fédéral et les unités administratives de la Confédération. L'ensemble des unités de l'administration fédérale ainsi que d'autres institutions sont soumises à la surveillance financière du CDF (art. 8 LCF).

Le CDF exerce la surveillance financière au moyen de contrôles. Ses tâches sont mentionnées à l'art. 6, la liste n'étant toutefois pas exhaustive<sup>1250</sup>. En ce qui concerne INSIEME, il s'agissait d'examiner l'exécution du budget (let. a)<sup>1251</sup>, de surveiller les contrôles sur les crédits et la gestion des crédits d'engagements (let. c), de vérifier les systèmes de contrôle interne (let. d), d'examiner par échantillonnage les ordonnances de paiement (let. e) et d'examiner les applications informatiques traitant des données de nature financière (let. h).

Le CDF est libre de fixer son programme de révision annuel, qu'il communique à la DélFin et au Conseil fédéral. Ceux-ci peuvent lui attribuer des contrôles supplémentaires, que le CDF peut refuser s'ils compromettent la réalisation de son programme de révision (art. 1, al. 2, LCF).

### 6.2.2 Constats de la révision et recommandations

Le CDF exerce ses contrôles selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité (art. 5 LCF). Il communique par écrit le constat de sa révision à l'unité administrative contrôlée (art. 12, al. 1, LCF) et joint à ce constat des recommandations visant à lever les lacunes constatées.

Conformément à l'art. 12, al. 3, LCF, si l'unité contrôlée rejette une contestation se rapportant à la rentabilité, le CDF soumet ses propositions (ou recommandations)<sup>1252</sup> au département auquel l'unité est rattachée, à moins que le CDF ne retire sa recom-

<sup>1249</sup> A l'exception de l'ordonnance sur les émoluments du Contrôle fédéral des finances du 19.1.2005 (RS 172.041.17), aucun texte ne prévoit de dispositions d'exécution relatives à la LCF. L'activité du CDF repose sur les dispositions de la LCF ainsi que sur des directives internes et des normes de contrôle reconnues (lettre du CDF au GTI du 20.10.2014, p. 2).

<sup>1250</sup> Cf. message du 30.3.1994 concernant la modification de la loi sur le Contrôle des finances [FF 1994 II 709, 723]

<sup>1251</sup> Les contrôles sont généralement effectués a posteriori. Dans certains cas, il faut toutefois prévoir la possibilité de procéder à des contrôles par échantillonnage avant la conclusion des engagements (message du 30.3.1994 concernant la modification de la loi sur le Contrôle des finances [FF 1994 II 709, 723])

<sup>1252</sup> En lieu et place du terme «recommandations» actuellement utilisé, la LCF fait état de «propositions» (cf. art. 12, al. 1, LFC selon le message du 25.11.1966 concernant le projet de loi sur le contrôle fédéral des finances [FF 1966 II 724, 728–729, 739 et 746]).

mandation<sup>1253</sup>. L'unité administrative ou le CDF peuvent soumettre la décision du département au Conseil fédéral, qui tranche en dernier ressort (art. 12, al. 3, LCF).

Par contre, si l'unité contrôlée rejette une contestation se rapportant à la régularité ou à la légalité, le CDF peut établir formellement l'irrégularité ou l'illégalité et émettre une directive, que l'unité contrôlée peut soumettre au Conseil fédéral (art. 12, al. 4 et 5, LCF). Celui-ci tranche en dernier ressort<sup>1254</sup>.

Le rejet d'une «contestation» selon l'art. 12, al. 3 et 4, LCF équivaut, pour le CDF, au rejet d'une «recommandation»<sup>1255</sup>.

### **6.2.3 Rapports à l'intention d'autres organes de surveillance et de haute surveillance**

Le CDF établit un rapport pour chaque contrôle effectué; il remet ce rapport ainsi qu'un résumé et l'avis de l'unité contrôlée à la DélFin. Le résumé est également remis au chef du département concerné (art. 14, al. 1, LCF). L'objectif est d'assurer que les départements soient informés en temps voulu des principaux résultats des contrôles avant que la DélFin ne les interroge à ce sujet<sup>1256</sup>. Lorsque la DélFin a traité un rapport de révision du CDF, celui-ci peut publier ce rapport ainsi que l'avis de l'unité contrôlée et une éventuelle appréciation de la DélFin (art. 14, al. 2, LCF).

Le CDF soumet chaque année un rapport à la DélFin et au Conseil fédéral, par lequel il les informe de l'étendue et des priorités de son activité de révision, leur communique ses constatations et ses avis les plus importants et leur signale les «révisions en suspens»<sup>1257</sup> et les motifs d'éventuels retards; ce rapport est publié<sup>1258</sup> (art. 14, al. 3, LCF). Conformément à l'art. 14, al. 4, LCF, le Conseil fédéral vérifie si les «révisions en suspens» sont liquidées<sup>1259</sup>.

### **6.2.4 Informations transmises au chef du département, au président de la Confédération et au Conseil fédéral**

Lorsque le CDF constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, il en informe, outre les unités administratives concernées, le chef de département responsable et le chef du DFF. Si les manquements constatés sont le fait d'une unité du DFF, le président de la Confédération ou, le cas échéant, le vice-président du Conseil fédéral doit en être

<sup>1253</sup> Message du 25.11.1966 concernant le projet de loi sur le contrôle fédéral des finances (FF 1966 II 724, 739)

<sup>1254</sup> Message du 30.3.1994 concernant la modification de la loi sur le Contrôle des finances (FF 1994 II 709, 726)

<sup>1255</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 51

<sup>1256</sup> Message du 22.6.1998 concernant la révision de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (FF 1998 IV 4101, 4118)

<sup>1257</sup> Une «révision en suspens» au sens de l'art. 14, al. 3, LCF (RS 614.0) désigne une situation dans laquelle la mise en œuvre d'une recommandation du CDF a pris du retard dans le service contrôlé. Pour plus d'informations concernant le manque de clarté de cette notion, cf. chap. 6.6.10.

<sup>1258</sup> Message du 22.6.1998 concernant la révision de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (FF 1998 IV 4101, 4118)

<sup>1259</sup> Cf. chap. 5.2.2.

informé. Le CDF en informe également la DélFin. S'il le juge opportun, il en informe le Conseil fédéral en lieu et place du chef du département concerné (art. 15, al. 3, LCF).

Il incombe au CDF de juger dans quels cas il y a anomalies ou manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière. Le message du 22 juin 1998 concernant la révision de la LCF indique uniquement que les manquements graves pouvant mener au rejet des comptes annuels présentés entrent dans le champ d'application de l'art. 15, al. 3, LCF.<sup>1260</sup>

Comme il l'indique dans son rapport annuel 2007, le CDF interprète les «anomalies» et les «manquements ayant une importance financière particulière» de la façon suivante: «De telles anomalies sont par exemple les délits ayant causé de graves préjudices ou les désistements du système de contrôle interne. Si la régularité de la présentation des comptes ou de la comptabilité a été violée, ou que des prescriptions juridiques ont été ignorées systématiquement, il s'agit alors d'un manquement de portée fondamentale.»<sup>1261</sup>

### **6.2.5 Collaboration avec les offices assumant des activités interdépartementales**

Lorsque le CDF constate, dans le cadre de ses contrôles, des problèmes de nature non financière dans l'organisation, dans la gestion administrative ou dans l'exécution des tâches, il fait part de ses constatations, selon la nature du problème, aux offices assumant des activités interdépartementales visés à l'art. 13, al. 2, LCF, à savoir des organes qui assument des tâches de conseil et de coordination ou qui fournissent des services<sup>1262</sup>. Dans le domaine de l'informatique, cela concerne l'OFIT et l'UPIC. Ce dernier est explicitement mentionné à l'art. 13, al. 2, LCF depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2007, à la suite d'une adaptation sans procédure formelle effectuée par la ChF<sup>1263</sup>.

### **6.2.6 Avis du CDF dans le cadre de la procédure de co-rapport et de la consultation des offices**

Selon l'art. 26 Org DFF, le CDF peut émettre de lui-même, dans le cadre de la procédure de co-rapport, des avis à l'intention du Conseil fédéral. En vertu de l'art. 4 OLOGA, le CDF est en outre inclus dans la consultation des offices.

<sup>1260</sup> Message du 22.6.1998 concernant la révision de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (FF 1998 IV 4101, 4119)

<sup>1261</sup> Rapport annuel 2007 du CDF, p. 40

<sup>1262</sup> Message du 30.3.1994 concernant la modification de la loi sur le Contrôle des finances (FF 1994 II 709, 719 et 726–727)

<sup>1263</sup> Conformément à l'art. 16, al. 3, de l'ordonnance du 17.11.2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (ordonnance sur les publications officielles, OPubl; RS 170.512.1)

## 6.2.7 Consultation dans le cadre des demandes de crédit

Conformément à l'art. 7, al. 2, LCF, les organes chargés de préparer le budget ou de statuer sur certaines demandes de crédit peuvent faire appel au CDF lors de leurs délibérations. Outre le Conseil fédéral et le DFF, les organes en question sont notamment les CdF et la DélFin. Il n'est par ailleurs pas exclu que le CDF prenne lui-même l'initiative de faire part à ces organes des faits qui lui sont connus<sup>1264</sup>.

## 6.2.8 Coordination des contrôles avec les inspections des finances

Le CDF coordonne ses activités de contrôle, conformément à l'art. 11, al. 2, LCF, avec celles des services de révision interne, appelées inspections des finances (IDF). En outre, il s'assure de l'efficacité des contrôles effectués par les inspections des finances (art. 11, al. 2, LCF).

Les IDF dépendent de la direction de l'organe auquel elles sont rattachées, mais exercent leurs tâches de contrôle de manière indépendante et autonome<sup>1265</sup>. Elles communiquent au CDF leurs programmes de révision annuels et tous leurs rapports<sup>1266</sup>; en outre, elles lui annoncent immédiatement toute irrégularité de portée fondamentale ou d'importance financière considérable (art. 11, al. 1 et 2, LCF).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, l'AFC dispose d'une IDF centralisée, dont la position et les tâches sont définies dans le règlement de l'IDF AFC et dans les principes applicables à l'IDF AFC. Au cours du projet INSIEME, le règlement a été adapté à compter du 1<sup>er</sup> juin 2012<sup>1267</sup>.

L'IDF AFC établit son programme de révision annuel sur la base d'évaluations régulières des risques et en prenant en considération les propositions du directeur de l'AFC<sup>1268</sup>. Ses tâches consistent principalement à contrôler les processus ayant une importance financière considérable, c'est-à-dire les activités qui sont directement liées aux importants flux financiers de l'AFC ou qui comportent de grands risques financiers (mais aussi politiques)<sup>1269</sup>.

<sup>1264</sup> Message du 25.11.1966 concernant le projet de loi sur le contrôle fédéral des finances (FF 1966 II 724, 736)

<sup>1265</sup> Message du 25.11.1966 concernant le projet de loi sur le contrôle fédéral des finances (FF 1966 II 724, 738)

<sup>1266</sup> La LCF (RS 614.0) ne règle que la communication des rapports des inspections des finances au CDF. Elle ne prévoit aucune disposition relative à la communication de ces rapports aux départements.

<sup>1267</sup> Règlement de l'IDF AFC de juin 2012 et du 8.10.2002 (en vigueur jusqu'au 31.5.2012); principes applicables à l'IDF AFC du 6.1.2003

<sup>1268</sup> Principes applicables à l'IDF AFC du 6.1.2003, ch. 8.1 et 8.2

<sup>1269</sup> Principes applicables à l'IDF AFC du 6.1.2003, ch. 7

## 6.2.9 Instance d'alerte («whistleblowing»)

Depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2011, de l'art. 22a LPers, le CDF est officiellement l'organe auquel il convient de s'adresser pour signaler des faits répréhensibles<sup>1270</sup>.

Conformément à l'art. 22a, al. 1, LPers, les employés de la Confédération sont en effet tenus de dénoncer aux autorités de poursuite pénale, à leurs supérieurs ou au CDF tous les crimes et délits poursuivis d'office dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalés dans l'exercice de leur fonction.

En outre, conformément à l'art. 22a, al. 4, LPers, ils ont le droit de signaler au CDF d'autres irrégularités, celles-ci pouvant être non seulement des faits répréhensibles pénalement, mais aussi par exemple des dépenses excessives ou inutiles<sup>1271</sup>. Le CDF établit les faits et prend les mesures nécessaires.

## 6.3 Phase 1: de la conception du projet à la rupture des négociations avec Unisys (2001–août 2007)

### 6.3.1 Rappel des faits: information à destination du président de la Confédération (mars 2002)

Au cours de la première phase relative à INSIEME, le CDF s'est longuement penché sur l'informatique de l'AFC et a procédé à des contrôles au moins une fois par an à partir de 2001, sauf en 2007<sup>1272</sup>. Le CDF avait décidé de suivre étroitement l'informatique de l'AFC en raison de la situation critique dans laquelle se trouvaient les systèmes MOLIS et STOLIS qui, selon lui, mettait en péril la gestion de l'AFC<sup>1273</sup>.

En 2002, le CDF a estimé que la situation était particulièrement alarmante. Lors d'une révision effectuée auprès de l'AFC en mars 2002, il a constaté que la situation relative aux systèmes vieillissants MOLIS et STOLIS s'était rapidement détériorée. En outre, il a considéré qu'il serait difficile de mettre en œuvre rapidement de nouveaux projets visant à remplacer les systèmes précités. Selon lui, les responsables politiques n'étaient pas au courant des problèmes en question<sup>1274</sup>. Le CDF a donc estimé qu'il devait en informer le chef du DFF (1996–2003), qui était alors président de la Confédération, le vice-président du Conseil fédéral et la DélFin, conformément à l'art. 15, al. 3, LCF.

<sup>1270</sup> Cf. site Internet du CDF: «Un whistleblower, en français dénonciateur ou informateur, est une personne qui signale au service compétent les comportements contraires aux règles, les irrégularités, les agissements illégaux (par ex. corruption, opérations d'initiés, etc.) ou les risques d'ordre général dont elle a eu connaissance» (lien consulté le 15.9.2014: [www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch) > CDF > Whistleblowing)

<sup>1271</sup> Cf. message du 10.9.2008 relatif à la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP) (FF **2008** 7371, 7424).

<sup>1272</sup> Le CDF avait prévu de réaliser un audit subséquent relatif à INSIEME en 2007. Cet audit a toutefois été reporté à 2008 (cf. chap. 6.3.5).

<sup>1273</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 11 (directeur du CDF de 1998–2013)

<sup>1274</sup> Lors de son audition, le chef du DFF (1996–2003) a indiqué que, contrairement à ce que pensait le CDF, le DFF connaissait déjà les problèmes informatiques de l'AFC avant que le CDF ne l'en informe en mars 2002 (procès-verbal du GTI du 28.10.2013, pp. 27 à 28)

En conséquence, la DélFin a renforcé son suivi de l'informatique de l'AFC entre 2002 et 2004<sup>1275</sup>. Le DFF s'est lui aussi penché à plusieurs reprises sur les problèmes informatiques de l'AFC et a établi plusieurs rapports, en 2003 et 2004, à l'intention de la DélFin concernant l'état de l'informatique<sup>1276</sup>. De son côté, le CDF a effectué des contrôles supplémentaires et a inclus INSIEME dans ses programmes de révision de 2005 et 2006<sup>1277</sup>.

### 6.3.2 Contrôle du CDF de 2005 consacré à INSIEME

Après le lancement des travaux relatifs au projet INSIEME en 2003, l'IDF AFC a incité l'AFC à fixer les premiers délais relatifs aux contrôles. En 2004, le chef de l'IDF AFC (depuis 2005) et le directeur de l'AFC (2000–2012) ont convenu qu'il devait incomber en premier lieu au CDF, et non à l'IDF AFC, d'effectuer les contrôles relatifs à INSIEME. Une fois que les premiers projets ont été achevés en 2004, le chef de l'IDF AFC (depuis 2005) a donc demandé au CDF de contrôler INSIEME<sup>1278</sup>.

Le contrôle en question a eu lieu de janvier à février 2005. Il a porté sur le déroulement et la coordination des projets INSIEME-Base, INISCH et FITIN 1 ainsi que sur la conception du futur SCI de l'AFC. En outre, à la demande expresse du directeur de l'AFC, le CDF a passé en revue les aspects commerciaux du cahier des charges pour les appels d'offres OMC afin de vérifier si les dispositions relatives aux marchés publics étaient respectées.

Lors de ce contrôle, le CDF a constaté que certains crédits et délais avaient été dépassés et que les coûts avaient fait l'objet d'un contrôle lacunaire. En outre, il est arrivé à la conclusion que l'AFC n'avait pas respecté les dispositions en matière de droit des marchés publics lors de l'adjudication d'un mandat de prestations<sup>1279</sup>. Un an auparavant, il était parvenu à la même conclusion dans le cadre d'un contrôle général sur les marchés publics relatif à l'informatique de l'AFC et avait alors adressé une recommandation à celle-ci<sup>1280</sup>. Lors de son contrôle de février 2005, le CDF a également constaté que l'AFC n'avait proposé aucun crédit d'engagement et que le projet était coordonné de manière insuffisante. De plus, l'AFC n'avait pas encore commencé à concevoir le SCI destiné à l'AFC. Lors de contrôles menés en 2002 et 2003, le CDF avait déjà formulé des recommandations à ce sujet, que l'AFC n'avait pas encore mises en œuvre<sup>1281</sup>. En ce qui concerne les aspects commerciaux du cahier des charges pour les appels d'offres OMC, le CDF avait identifié plusieurs points méritant une amélioration et avait déjà transmis ses propositions d'adaptation

<sup>1275</sup> Cf. chap. 7.2.1.1

<sup>1276</sup> Cf. rapports du DFF à la DélFin des 21.2.2003, 5.8.2003, 10.9.2003, 4.2.2004, 8.4.2004 et 25.8.2004

<sup>1277</sup> Cf. rapports du CDF des 25.3.2002, 7.11.2003 et 16.2.2004

<sup>1278</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 51 (chef de l'IDF AFC depuis 2005); courriels entre le directeur de l'AFC (2000–2012) et le chef de l'IDF AFC (depuis 2005) du 9.12.2004

<sup>1279</sup> Rapport du CDF du 25.2.2005, pp. 5 et 6

<sup>1280</sup> La recommandation 4.4 visait notamment à ce que les objets concernés par les règles de l'OMC soient mis au concours et à ce que l'adjudication soit publiée. Les adjudications de gré à gré devaient faire l'objet d'un rapport et être publiées (rapport du CDF du 16.2.2004).

<sup>1281</sup> Rapports du CDF du 25.3.2003, pp. 6 à 8, et du 7.11.2003, pp. 5 à 7

aux responsables du projet début février 2005. Les adaptations en question ont pu être intégrées dans le cahier des charges avant la fin du contrôle des appels d'offres OMC effectué par l'OFCL<sup>1282</sup>.

Comme le veut l'usage, le CDF a mené une discussion finale avec les participants au projet et le chef de l'IDF AFC (depuis 2005) avant de communiquer par écrit les résultats de ses contrôles. Le directeur de l'AFC (2000–2012), qui était aussi mandant du projet, n'a pas participé à cette discussion. Il a reçu le rapport de révision du 25 février 2005, dont les premières pages contenaient un résumé lacunaire. Par exemple, le non-respect des dispositions relatives aux marchés publics n'y était pas mentionné.

Le rapport du 25 février 2005 contenait également trois recommandations<sup>1283</sup>, dont l'une concernait la conception d'un SCI complet pour l'AFC dans le cadre du projet INSIEME<sup>1284</sup>. Le CDF, qui classe ses recommandations par ordre de priorité, a accordé la priorité 1 à ces trois recommandations<sup>1285</sup>. Dans l'avis écrit qu'il a rendu fin mars 2005, le directeur de l'AFC (2000–2012) a déclaré qu'il acceptait les recommandations du CDF. En ce qui concerne l'élaboration d'un SCI, il a indiqué que l'AFC adopterait des principes et des directives en la matière d'ici la fin de l'année 2005<sup>1286</sup>.

En avril 2005, le CDF a fait parvenir à la DélFin son rapport, l'avis de l'AFC et un résumé supplémentaire. A l'instar du résumé contenu dans le rapport, le résumé destiné à la DélFin était lacunaire<sup>1287</sup>: le CDF n'y faisait aucune constatation concernant les marchés publics et le contrôle des coûts<sup>1288</sup>. Outre la DélFin, le SG-DFD a aussi reçu le résumé du CDF, sur lequel le département s'est notamment fondé dans le cadre de sa surveillance (cf. chap. 4.4.2.5)<sup>1289</sup>.

En juin 2005, la DélFin s'est penchée sur le rapport du CDF du 25 février 2005, dans le cadre d'une séance ordinaire à laquelle le directeur du CDF (1998–2013) a participé. La présence du directeur du CDF aux séances de la DélFin est chose courante: en règle générale, il y présente les rapports du CDF, en explique les différents aspects, présente le point de vue du CDF dans les discussions et, sur demande, évalue dans quelle mesure la DélFin devrait prendre des mesures (cf. chap. 7.2.2.3)<sup>1290</sup>. Pour ce qui est du contrôle effectué en 2005, il a indiqué à la DélFin que

<sup>1282</sup> Rapport de fin de projet INSICH du 11.4.2005, p. 6; rapport du CDF du 25.2.2005, p. 11

<sup>1283</sup> Recommandations du CDF: (1.) Le concept du système de contrôle interne doit être fondamentalement revu dans le cadre du programme INSIEME, afin de déployer valablement ses effets sur l'ensemble des activités de l'AFC. (2.) L'AFC est invitée à examiner les risques que pourrait engendrer la nouvelle architecture et à les prendre en considération dans le cadre de l'évaluation des réponses à l'appel d'offres. (3.) L'AFC est invitée à s'assurer que les outils de développement retenus dans le cahier des charges sont conviviaux et garantissent une productivité optimale. En cas contraire, le cahier des charges devrait être revu (annexe 1 au rapport du CDF du 25.2.2005, p. 1)

<sup>1284</sup> Rapport du CDF du 25.2.2005, p. 5; annexe 1 au rapport du CDF du 25.2.2005, p. 1

<sup>1285</sup> En assignant des priorités à ses recommandations, le CDF souligne leur degré d'importance (priorité 1: haut; priorité 2: moyen; priorité 3: bas); cf. rapport du CDF du 25.2.2005, p. 3; annexe 1 au rapport du CDF du 25.2.2005).

<sup>1286</sup> Avis de l'AFC du 29.3.2005

<sup>1287</sup> Les rapports d'audit du CDF contiennent usuellement un résumé des résultats. En outre, le CDF met à disposition de la DélFin et des chefs de département concernés un résumé du dossier, conformément à l'art. 14, al. 1, LCF (RS 614.0).

<sup>1288</sup> Résumé du CDF du 18.5.2005

<sup>1289</sup> Lettre du secrétaire général du DFF (1996–2007) au GTI du 5.11.2013, p. 2

<sup>1290</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 57 (président de la DélFin en 2003 et 2007)

le projet était sur les rails et a ajouté que les divergences d'opinion entre l'AFC et le CDF concernant le SCI avaient pu, selon ses informations, être levées<sup>1291</sup>.

Dans son rapport annuel 2005 à l'intention de la DélFin et du Conseil fédéral, le CDF a mentionné le fait que l'AFC n'avait demandé aucun crédit d'engagement pour INSIEME (critique qu'il avait émise lors de son contrôle de février 2005), ainsi que sa recommandation relative au SCI<sup>1292</sup>. Il n'a par contre signalé aucune «révision en suspens» au sens de l'art. 14, al. 3, LCF ni pour l'AFC ni pour les autres unités de l'administration fédérale concernant la mise en œuvre de ses recommandations.

### 6.3.3 Crédit d'engagement INSIEME de 2005

En juin et en août 2005, en raison notamment de la critique formulée par le CDF, le DFF a proposé au Conseil fédéral de demander un crédit d'engagement pour INSIEME de 86 (puis 71) millions de francs (cf. chap. 4.4.3.2)<sup>1293</sup>. L'AFC n'avait pas consulté les offices avant le dépôt de la proposition<sup>1294</sup>. Ainsi, le CDF n'a pas pu prendre position sur la question du crédit d'engagement. Etant donné qu'il ne prend généralement pas position sur les questions relatives aux crédits, il n'a pas non plus participé à la procédure de co-rapport sur cette demande de crédit d'engagement<sup>1295</sup>.

En août 2005, le Conseil fédéral a ensuite autorisé le DFF à demander au Parlement un crédit d'engagement pour INSIEME dans le cadre du budget 2006. Le directeur du CDF (1998–2013) était présent lors de la séance de la DélFin consacrée à l'examen du crédit d'engagement; il n'a toutefois donné aucun renseignement sur les résultats du contrôle du CDF relatif à INSIEME<sup>1296</sup>. En outre, lors de l'examen du budget 2006, le CDF a décidé de ne pas prendre l'initiative de présenter un avis aux CdF<sup>1297</sup>, estimant que les membres des commissions avaient déjà connaissance de la situation en raison du rapport qu'il avait établi en 2005 (cf. chap. 7.3.2.1)<sup>1298</sup>.

<sup>1291</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 27 et 28.6.2005, p. 2 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1292</sup> Rapport annuel 2005 du CDF, pp. 26 et 27

<sup>1293</sup> Le Conseil fédéral avait reporté l'examen du dossier du 29.6.2005 au 15.8.2005; entre-temps, à la suite des offres qui ont été présentées, le montant du crédit d'engagement nécessaire a pu passer de 86 à 71 millions de fr.

<sup>1294</sup> Rapport de l'AFF au GTI du 6.1.2014, p. 4

<sup>1295</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 20

<sup>1296</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2005, p. 2

<sup>1297</sup> Conformément à l'art. 7, al. 2, LCF, le CDF n'est pas tenu de prendre position. Aux termes du message du 25.11.1966 concernant le projet de loi sur le contrôle fédéral des finances, il peut toutefois prendre lui-même l'initiative et faire part aux organes chargés de préparer le budget des faits qui lui sont connus (FF 1966 II 724, 736). L'art. 7 n'ayant pas été concerné par les révisions partielles de la LCF des 7.10.1995 et 19.3.1999, les explications contenues dans le message précité sont encore valables.

<sup>1298</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 19 (directeur du CDF 1998–2013)

### 6.3.4

### Contrôle du CDF de 2006 consacré à INSIEME

En juillet 2005, le CDF avait déjà informé l'AFC qu'il prévoyait de contrôler le sous-projet INSIEME-Data et la stratégie de migration des données en mai 2006<sup>1299</sup>. Le contrôle a eu lieu d'avril à mai 2006; outre les points précités, la planification, l'organisation, l'assurance de la qualité et la gestion des risques de l'ensemble du projet ont fait l'objet du contrôle. Dans le cadre d'un suivi de la mise en œuvre de sa recommandation de 2005 relative à la conception d'un SCI (cf. chap. 6.3.2), le CDF a également contrôlé les travaux effectués dans ce domaine. Aucun contrôle de la légalité des acquisitions de prestations externes n'a été mené<sup>1300</sup>.

Lors de ce contrôle, le CDF a constaté que «les conditions d'une mise en œuvre efficace du projet étaient bonnes»<sup>1301</sup>. Il a toutefois relevé différents risques et formulé onze recommandations à ce sujet, attribuant la priorité 1 à sept d'entre elles. Le CDF recommandait entre autres d'intégrer l'entreprise générale Unisys et l'OFIT dans l'organisation du projet, de mettre en place un contrôle des acquisitions de prestations et d'élaborer un plan d'assurance de la qualité selon les normes HERMES. Il a également formulé différentes recommandations dans le domaine de la sécurité informatique et de la protection des données<sup>1302</sup>. Dans le cadre du contrôle de suivi relatif au SCI, le CDF a constaté que les lignes directrices n'avaient pas encore été dessinées pour le projet de SCI, malgré l'expiration du délai de mise en œuvre de la recommandation y relative de 2005. Par conséquent, il a à nouveau recommandé à l'AFC de se doter d'un SCI global dans le cadre du projet INSIEME<sup>1303</sup>.

Le CDF a résumé les résultats de ses contrôles ainsi que ses recommandations dans son rapport du 29 mai 2006, qu'il a fait parvenir au directeur de l'AFC (2000–2012) après avoir mené une discussion finale à ce sujet avec plusieurs personnes concernées par le projet et avec le chef de l'IDF AFC (depuis 2005). Dans son avis écrit, le directeur de l'AFC (2000–2012) a accepté toutes les recommandations et, pour la plupart, a fixé les délais de mise en œuvre au mois de juillet 2007. Fin avril 2006, il avait déjà informé certains collaborateurs, par courriel interne, que le CDF avait dû patienter à plusieurs reprises pour que ses recommandations relatives au SCI soient prises en considération et que la direction de l'AFC devait commencer à réfléchir à la question<sup>1304</sup>. Dans son avis écrit, il a indiqué au CDF que la direction avait reçu le mandat d'élaborer des directives sur le SCI, mais que les prescriptions concrètes seraient fixées pour chacun des processus<sup>1305</sup>. Cela signifiait qu'il n'était pas prévu de réaliser un SCI global pour tous les processus, comme le souhaitait le CDF<sup>1306</sup>.

<sup>1299</sup> Courriel du coordinateur du programme INSIEME (2005–2007) du 28.7.2005 à d'autres collaborateurs de l'AFC

<sup>1300</sup> A ce moment-là, l'AFC collaborait avec des fournisseurs externes dans trois sous-projets (cf. chap. 3.4.4.1, tableau 1). En 2004 et 2005, le CDF avait déjà relevé des manquements lors de l'acquisition par l'AFC de prestations informatiques externes (cf. chap. 6.3.2)

<sup>1301</sup> Rapport du CDF du 29.5.2006, p. 3

<sup>1302</sup> Annexe au rapport du CDF du 29.5.2006

<sup>1303</sup> Rapport du CDF du 29.5.2006, pp. 13 et 14; extrait du système électronique de contrôle des recommandations du CDF (i-world) du 28.8.2013, pp. 3 et 5

<sup>1304</sup> Courriel du directeur de l'AFC (2000–2012) à plusieurs collaborateurs de l'AFC du 28.4.2006

<sup>1305</sup> Avis de l'AFC du 29.6.2006, p. 2

<sup>1306</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 43 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

En août 2006, la DélFin a traité le rapport du CDF du 29 mai 2006. Ni le rapport ni le résumé n'indiquait qu'un contrôle de suivi avait eu lieu concernant les recommandations de 2005 relatives au SCI. Lors de son examen, la DélFin a constaté que l'AFC avait accepté toutes les recommandations du CDF. En raison de la complexité de la question, elle a toutefois considéré qu'il était difficile de déterminer si une intervention était nécessaire<sup>1307</sup>. Présent lors de la séance, le directeur du CDF (1998–2013) a expliqué qu'il n'y avait pas lieu que la DélFin intervienne. Selon lui, le CDF avait qualifié son rapport de prioritaire uniquement parce que les projets informatiques de l'AFC avaient déjà, par le passé, constitué un sujet de discussion au sein de la DélFin<sup>1308</sup>.

Les CdF et les CdG ont constaté qu'il s'agissait d'une pratique courante au sein du CDF: de manière générale, il fixe des priorités pour tous les rapports qu'il remet à la DélFin. Lors de la première phase du projet INSIEME, qui a duré de 2001 à 2007, les rapports auxquels la priorité la plus haute a été attribuée ont été lus par tous les membres de la DélFin et traités en séance. Les autres rapports n'ont pas été examinés dans le détail (cf. chap. 7.2.2.2)<sup>1309</sup>.

Dans le rapport annuel 2006 du CDF à l'intention de la DélFin et du Conseil fédéral, le contrôle relatif à INSIEME est mentionné dans un bref résumé des recommandations du CDF<sup>1310</sup>. Aucune «révision en suspens» au sens de l'art. 14, al. 3, LCF relative à l'AFC ou à d'autres unités de l'administration fédérale n'est mentionnée dans le rapport. Par contre, le CDF a ajouté un nouveau chapitre à son rapport, dans lequel il a pour la première fois donné des informations sur l'état de la mise en œuvre de ses recommandations<sup>1311</sup>. L'AFC n'est pas mentionnée dans ce chapitre. Le CDF n'avait encore procédé à aucun suivi du contrôle de 2006 relatif à INSIEME et, partant, ne disposait d'aucune information sur l'état de la mise en œuvre des recommandations concernées. Le CDF prévoyait d'effectuer un audit subséquent relatif à INSIEME en été 2007 afin de contrôler la mise en œuvre de ses recommandations de 2006<sup>1312</sup>.

<sup>1307</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2006, p. 2 (président de la DélFin en 2003 et 2007)

<sup>1308</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2006, pp. 2 et 3 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1309</sup> Lors de la phase postérieure à 2007, les rapports qualifiés de prioritaires par le CDF n'ont plus été lus par tous les membres de la DélFin avant la séance, mais uniquement par les membres chargés de présenter le rapport (procès-verbaux du GTI du 14.3.2014, p. 39 [président de la DélFin de 2004] et du 26.3.2014, p. 11 [président de la DélFin de 2010 et 2014])

<sup>1310</sup> Rapport annuel 2006 du CDF, p. 11

<sup>1311</sup> Rapport annuel 2006 du CDF, chap. 5: «Mise en œuvre des recommandations du CDF», p. 43. Après 2008, le CDF n'a plus rendu de rapport consacré spécifiquement à la mise en œuvre des recommandations mais a uniquement informé, dans le cadre de son rapport annuel (2008 à 2012), de l'existence d'une surveillance de la mise en œuvre des recommandations.

<sup>1312</sup> Lettre du CDF au GTI du 31.10.2013, p. 2; courriels du 21.12.2006 échangés entre le responsable du CDF pour le DFF et le coordinateur du programme INSIEME (2005–2007)

### 6.3.5 Report du contrôle du CDF de 2007

Au deuxième semestre de 2006, à la demande instante du DFF, l'AFC avait chargé l'entreprise Capgemini de réaliser un audit externe concernant INSIEME pour février 2007 (cf. chap. 6.4.3.1)<sup>1313</sup>. Etant donné que le coordinateur du programme INSIEME (2005–2007) craignait que la direction du projet soit surchargée et que certains contrôles soient effectués à double, il a proposé au CDF, en décembre 2006, de renoncer au contrôle prévu pour l'été 2007, ou de le reporter<sup>1314</sup>. La direction du CDF a alors décidé de reporter le contrôle à 2008, à condition que le CDF soit tenu informé de l'évolution du projet INSIEME en 2007<sup>1315</sup>.

En mars 2007, Capgemini a présenté ses résultats: dans son rapport, l'entreprise est arrivée à la conclusion que, en l'absence d'adaptations substantielles, INSIEME dépasserait nettement les délais et le budget prévus<sup>1316</sup>. Lors d'une rencontre qui s'est tenue à la fin du mois d'avril 2007, le coordinateur du programme INSIEME (2005–2007) a discuté des résultats livrés par Capgemini avec le directeur suppléant du CDF (2000–2013) et le responsable du CDF pour le DFF. Les deux représentants du CDF lui ont alors recommandé, eu égard aux risques, de prendre une décision claire concernant la poursuite de la collaboration avec l'entreprise Unisys<sup>1317</sup>.

Début juillet 2007, la DélFin a examiné un rapport du CDF concernant la révision effectuée en 2006 auprès de la DP TVA de l'AFC. Dans ce rapport, INSIEME n'est mentionné que de manière marginale. Le directeur du CDF (1998–2013) a expliqué à la DélFin que le projet INSIEME était sur de bons rails<sup>1318</sup>, alors que Capgemini était arrivée à une autre conclusion.

Fin août 2007, l'adjudication du projet à l'entreprise Unisys a été révoquée et le projet a été provisoirement interrompu. Dans son rapport annuel 2007, le CDF a expliqué que les recommandations de 2006 relatives à INSIEME étaient devenues caduques en raison de l'interruption du projet<sup>1319</sup>.

Dans son rapport annuel 2007, l'IDF AFC n'a pas mentionné l'interruption d'INSIEME. Aucun contrôle d'INSIEME n'a été effectué pendant l'intégralité de la première phase du projet, qui a duré de 2001 à 2007, et le projet a fait l'objet d'un suivi uniquement dans le cadre de l'élaboration – laborieuse – d'un SCI destiné à l'AFC<sup>1320</sup>. En outre, lors de ses contrôles annuels, l'IDF AFC a procédé à un contrôle par échantillonnage de certains documents et de l'existence d'un SCI au sein de l'organisation du projet INSIEME, mais n'a relevé aucune lacune<sup>1321</sup>. Au cours de la première phase du projet, la coordination entre le CDF et l'IDF AFC concernant INSIEME a seulement été évoquée dans le cadre du premier contrôle de 2005, lors

<sup>1313</sup> Procès-verbal du GTI du 28.10.2013, p. 38 (secrétaire général du DFF 1996–2007)

<sup>1314</sup> Courriels du 21.12.2006 échangés entre le responsable du CDF pour le DFF et le coordinateur du programme INSIEME (2005–2007)

<sup>1315</sup> Courriels du 16.1.2007 échangés entre le responsable du CDF pour le DFF et le coordinateur du programme INSIEME (2005–2007)

<sup>1316</sup> Rapport d'audit de Capgemini du 22.3.2007

<sup>1317</sup> Courriels du 24.4.2007 échangés entre le coordinateur du programme INSIEME (2005–2007) et le directeur de l'AFC (2000–2012)

<sup>1318</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 2 et 3.7.2007, p. 2 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1319</sup> Rapport annuel 2007 du CDF, p. 39

<sup>1320</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, pp. 40 à 42 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

<sup>1321</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 40; rapport de révision des comptes 2006 de l'IDF AFC du 19.4.2007, p. 8

de la prise de connaissance des programmes de révision annuels et lors des discussions finales de 2005 et 2006 sur les contrôles du CDF, auxquelles le chef de l'IDF AFC (depuis 2005) a participé<sup>1322</sup>.

## **6.4 Phase 2: du redémarrage du projet au lancement de l'enquête administrative (septembre 2007–janvier 2012)**

### **6.4.1 Contrôle effectué par le CDF en 2008**

Après le redémarrage d'INSIEME, le CDF souhaitait contrôler en temps voulu si l'AFC avait tiré des enseignements des événements passés<sup>1323</sup>. A cet effet, il a mené un contrôle du nouveau projet entre octobre et novembre 2008<sup>1324</sup>.

Ce contrôle s'est concentré sur la clarification des risques concernant la planification et la gestion du projet ainsi que sur la régularité et la légalité de l'utilisation des instruments auxquels l'AFC avait fait appel. Par contre, il n'a pas porté sur l'élaboration du futur SCI de l'AFC, qui avait été critiquée par le CDF lors de la première phase d'INSIEME en 2005 et en 2006<sup>1325</sup>.

Dans le cadre du contrôle, le CDF a relevé de nombreuses lacunes: il a constaté que le projet ne disposait ni d'une planification générale, ni d'une planification adéquate des finances et des ressources. Le chef du projet ne justifiait pas des connaissances nécessaires en informatique et en matière de gestion de projet. La méthode HERMES, qui est obligatoire au sein de l'administration fédérale, n'a pas été appliquée. Dans certains domaines essentiels, le CP n'a pas été associé à la prise de décision et la collaboration entre l'AFC et l'OFIT s'est heurtée à différents problèmes<sup>1326</sup>. En outre, le CDF a constaté que le financement d'INSIEME se fondait sur le crédit d'engagement de 2005 (qui était obsolète), que les dépenses liées au projet n'avaient pas toujours été comptabilisées conformément aux prescriptions et qu'il n'y avait aucun système de contrôle efficace. De plus, il a souligné que les dispositions relatives au droit des marchés publics n'avaient pas été respectées<sup>1327</sup>.

Sur la base de ces constatations, le CDF est arrivé à la conclusion que l'organisation et la gestion du projet étaient globalement «mauvaises»<sup>1328</sup>. Dans le résumé de son rapport du 18 décembre 2008, il a expliqué qu'il y avait momentanément des raisons de douter du succès du projet, que l'organisation et la gestion de celui-ci n'étaient pas optimales et qu'elles devaient faire l'objet de corrections<sup>1329</sup>. Par contre, il n'a pas mentionné le non-respect des dispositions relatives au droit des marchés publics,

<sup>1322</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, pp. 50 à 52 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

<sup>1323</sup> Rapport du CDF du 18.12.2008, p. 6 [en allemand]

<sup>1324</sup> Rapport du CDF du 18.12.2008, p. 9 [en allemand]

<sup>1325</sup> Cf. chap. 6.3.2 et 6.3.4 (extrait du système électronique de contrôle des recommandations du CDF [i-world] du 28.8.2013, pp. 1 à 4)

<sup>1326</sup> En particulier, il n'existait aucune convention de projet entre l'AFC et l'OFIT, ni garantie de reprise, ni imputation des prestations; de plus, les avis divergeaient concernant la qualité et la langue des spécifications techniques, la coordination était insuffisante en ce qui concerne la planification, etc. (rapport du CDF du 18.12.2008, pp. 11, 12, 14 et 15) [en allemand].

<sup>1327</sup> Rapport du CDF du 18.12.2008, pp. 9 à 21 [en allemand]

<sup>1328</sup> Procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 10 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1329</sup> Rapport du CDF du 18.12.2008, p. 4 [en allemand]

soulignant en revanche que les personnes impliquées dans le projet étaient très motivées<sup>1330</sup>.

Dans son rapport, le CDF a formulé quinze recommandations, attribuant la priorité 1 à onze d'entre elles et la priorité 2 aux quatre autres<sup>1331</sup>. Ces recommandations ont été discutées lors d'un entretien final avec plusieurs collaborateurs de l'AFC et de l'OFIT impliqués dans le projet et avec le chef de l'IDF AFC (depuis 2005), puis présentées au directeur de l'AFC (2000–2012) au cours d'une rencontre avec ce dernier.

Dans l'avis qu'elle a rendu au CDF le 29 janvier 2009, l'AFC a déclaré accepter toutes les recommandations, précisant, à propos du respect du droit des marchés publics, que toutes les acquisitions feraient l'objet d'une décision prise à l'échelon hiérarchique compétent<sup>1332</sup>. Pourtant, à la mi-janvier 2009, la direction de l'AFC avait déjà décidé de ne pas mettre en œuvre cette recommandation<sup>1333</sup>. Dans son avis, l'AFC a pourtant annoncé qu'elle appliquerait ces recommandations entre janvier et avril 2009<sup>1334</sup>.

Le CDF a fait parvenir l'avis de l'AFC à la DélFin et au DFF, avec son rapport et un résumé de celui-ci. Ce résumé ne mentionnait ni la violation des dispositions relatives au droit des marchés publics, ni le non-respect de la méthode obligatoire HERMES<sup>1335</sup>.

En remettant son rapport complet au DFF, le CDF a dépassé les exigences de l'art. 14, al. 1, LCF, qui ne prévoit que la remise du résumé<sup>1336</sup>. La remise des documents complets au département répond à un souhait que le secrétaire général du DFF (1996–2007) avait formulé en 2007 et correspond depuis à la pratique habituelle du CDF. Le CDF transmet désormais systématiquement une copie de ses rapports complets aux chefs des départements concernés<sup>1337</sup>.

Alors même qu'il avait constaté des manquements «ayant une portée fondamentale»<sup>1338</sup>, le CDF a considéré qu'il n'était pas nécessaire d'en informer le chef du DFF (2004–2010), le président de la Confédération (ou le Conseil fédéral) et la DélFin, comme le prévoit l'art. 15, al. 3, LCF: d'une part, ces manquements ne mettaient pas directement en péril la gestion de l'AFC<sup>1339</sup>; d'autre part, le CDF a estimé que les responsables politiques étaient depuis longtemps au courant des

<sup>1330</sup> Rapport du CDF du 18.12.2008, pp. 4 et 5 [en allemand]

<sup>1331</sup> Les 11 recommandations marquées de la priorité 1 concernaient en 1<sup>er</sup> lieu la gestion, l'organisation et la planification du projet ainsi que les processus d'acquisition. Les 4 autres recommandations portaient principalement sur la tenue des comptes (cf. annexe 1 au rapport du CDF du 18.12.2008).

<sup>1332</sup> Avis de l'AFC du 29.1.2009, p. 3 [en allemand]

<sup>1333</sup> Procès-verbal de la direction de l'AFC du 21.1.2009, p. 3

<sup>1334</sup> Avis de l'AFC du 29.1.2009, p. 3 [en allemand]

<sup>1335</sup> Résumé du CDF à la DélFin du 5.3.2009 [en allemand]

<sup>1336</sup> Cf. chap. 6.2.3

<sup>1337</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 14 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1338</sup> Selon le CDF, il y a manquement «ayant une portée fondamentale» aux termes de l'art. 15, al. 3, LFC lorsque les dispositions légales sont systématiquement ignorées (cf. chap. 6.2.4). C'était le cas en 2008 lors du non-respect des dispositions en matière de droit des marchés publics, critique que le CDF avait déjà émise en 2004 et 2005 (cf. chap. 6.3.2).

<sup>1339</sup> L'exploitation de MOLIS et de STOLIS était garantie depuis longtemps, soit depuis la conclusion du projet Préparation de la migration BS2000 au 30.6.2004 (cf. lettre du DFF à la DélFin du 25.8.2004) [en allemand]. Par conséquent, il n'était pas urgent de remplacer les systèmes précités.

problèmes liés à INSIEME et qu'il était inutile de les en informer une nouvelle fois. Par conséquent, il suffisait, pour le CDF, de faire rapport à la DélFin et au DFF au sens de l'art. 14, al. 1, LCF<sup>1340</sup>.

Le rapport du CDF a été analysé par le SG-DFF<sup>1341</sup>. Le chef du DFF (2004–2010) s'est ensuite entretenu avec le directeur de l'AFC (2000–2012), chargeant ce dernier de mettre en œuvre les recommandations du CDF; au préalable, il avait pris acte de ces recommandations et avait estimé qu'il n'y avait pas lieu de s'alarmer<sup>1342</sup>; c'est pourquoi il n'avait pas pris de mesures supplémentaires (cf. chap. 4.4.2.5)<sup>1343</sup>. De son côté, le directeur de l'AFC (2000–2012) n'a pas estimé qu'il devait encore informer le chef du DFF des problèmes liés à INSIEME; en effet, le CDF ayant transmis son rapport au DFF, le directeur de l'AFC était parti du principe que le chef du département connaissait déjà ces problèmes<sup>1344</sup>.

En avril 2009, la DélFin s'est penchée sur le rapport du CDF lors d'une séance ordinaire. Le directeur du CDF (1998–2013), qui a participé à la séance, a alors déclaré qu'il n'y avait pas lieu que la DélFin agisse, vu que l'AFC avait accepté les recommandations du CDF et avait prévu de prendre les mesures correspondantes. Il a ajouté que le crédit d'engagement de 71 millions de francs serait nettement insuffisant et que, si un crédit additionnel était demandé, il serait possible de poser des questions et de consulter les documents nécessaires<sup>1345</sup>. Au cours de la discussion qui a suivi, la DélFin a décidé de transmettre le rapport du CDF ainsi que l'extrait du procès-verbal de sa séance à la sous-commission compétente de la CdF-N, afin que celle-ci prépare la visite d'information qu'elle avait prévu d'effectuer auprès de l'AFC en août 2009<sup>1346</sup>. Eu égard aux informations fournies par le directeur du CDF, la DélFin n'a pas estimé qu'il y avait lieu de prendre d'autres mesures (cf. chap. 7.2.1.2)<sup>1347</sup>.

Le CDF a renoncé à informer l'UPIC, en vertu de l'art. 13, al. 2, LCF, que la méthode obligatoire HERMES n'avait pas été appliquée dans le cadre du projet INSIEME. L'article précité prévoit que, lorsqu'il constate des défauts dans la gestion administrative ou dans l'exécution des tâches, le CDF en informe les offices et les organes assumant des activités interdépartementales, dont notamment l'UPIC<sup>1348</sup>. Selon son interprétation de cet article, le CDF ne prend les mesures prévues que s'il constate des défauts dans les règles elles-mêmes (par ex. lacunes dans la réglementation prévue pour HERMES), et non pas dans l'application de ces

<sup>1340</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 11 (directeur du CDF 1998–2013), p. 32 (directeur suppléant du CDF 2000–2013) et p. 46 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1341</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 23 (secrétaire générale du DFF 2007–2010)

<sup>1342</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 42 et 43 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1343</sup> L'enquête n'a pas pu montrer si le SG-DFF s'était longuement penché sur le rapport du CDF de 2008 et si le chef du DFF (2004–2010) avait examiné en détail les recommandations de 2008. Lors de ses auditions par le GTI, le chef du DFF (2004–2010) a déclaré qu'il avait pris acte des recommandations du CDF, ce qui contredit quelque peu d'autres déclarations de sa part selon lesquelles le CDF avait toujours rendu des avis positifs (procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 44 et 45 [chef du DFF 2004–2010])

<sup>1344</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 64 (directeur de l'AFC 2000–2012)

<sup>1345</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 14 et 15.4.2009, pp. 2 et 4

<sup>1346</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 14 et 15.4.2009, p. 4

<sup>1347</sup> Procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 13 (président de la DélFin 2010 et 2014) et p. 53 (présidente de la DélFin 2013)

<sup>1348</sup> Cf. chap. 6.2.5

règles (par ex. non-application de la méthode HERMES)<sup>1349</sup>. C'est pour cette raison qu'il ne s'est pas adressé à l'UPIC.

Par ailleurs, le CDF n'a pas informé l'OFCL du non-respect des dispositions relatives au droit des marchés publics. Il est vrai que l'OFCL n'est pas mentionné à l'art. 13, al. 2, LFC et que, partant, le CDF n'était pas tenu de s'adresser à lui; toutefois, en sa qualité de service d'achat central en matière de prestations informatiques<sup>1350</sup>, l'OFCL aurait eu un intérêt certain à ce que le CDF lui fasse part des résultats de ses contrôles (cf. chap. 6.6.7.2).

Le CDF n'a pas mentionné le contrôle du projet INSIEME dans son rapport annuel 2008. Le rapport annuel 2009, publié en mars 2010, faisait pour la première fois état du contrôle effectué en 2008 en résumant brièvement les résultats et les recommandations. Le CDF n'a mentionné aucune «révision en suspens» pour l'ensemble de l'administration fédérale (l'art. 14, al. 3, LCF lui enjoint d'en faire part dans ses rapports annuels<sup>1351</sup>), indiquant qu'il n'était pas nécessaire que le Conseil fédéral ou le Parlement interviennent<sup>1352</sup>. Depuis 2003, le CDF n'a plus jamais fait état de «révisions en suspens» dans ses rapports annuels et, à partir de 2007, il a toujours explicitement indiqué qu'une intervention du Conseil fédéral ou du Parlement n'était pas nécessaire. Toutefois, il précisait qu'il ne mentionnait généralement pas les cas restés en suspens si aucun contrôle de suivi n'avait encore été effectué ou s'il y avait des raisons valables pour que les recommandations n'aient pas été mises en œuvre dans les délais impartis<sup>1353</sup>. En dépit de ces précisions, le chef du DFF (2004–2010) s'est fié à l'information selon laquelle il n'était pas nécessaire que le Conseil fédéral et le Parlement interviennent. Il n'a pas tenu compte du fait que, pendant son mandat, le CDF n'avait mené aucun suivi de son contrôle de 2008<sup>1354</sup> et, partant, n'avait mentionné aucune «révision en suspens». A la lecture du résumé du contrôle de 2008 contenu dans le rapport annuel 2009 du CDF, le chef du DFF n'a relevé aucun élément négatif, considérant dès lors que l'AFC était sur la bonne voie<sup>1355</sup>. De manière générale, il a estimé que le CDF avait toujours rendu un avis positif concernant INSIEME<sup>1356</sup>.

<sup>1349</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 58 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1350</sup> Art. 9, let. c, Org-OMP du 24.10.2012 (RS **172.056.15**); art. 3, al. 2, Org-OMP du 22.11.2006 (RO **2006** 5613)

<sup>1351</sup> Cf. chap 6.2.3

<sup>1352</sup> Rapports annuels du CDF de 2007 (p. 40), 2008 (p. 38), 2009 (p. 37), 2010 (p. 41), 2011 (p. 26) et 2012 (p. 38)

<sup>1353</sup> «Il n'est cependant pas indispensable de mentionner cet état de fait dans le rapport d'activité si le service a par exemple mis au concours un poste dans son service financier, mais n'a pas encore pu le repourvoir. Les cas restés en suspens ne sont pas non plus mentionnés lorsque le délai de mise en œuvre n'est pas échu à la fin de l'exercice sous revue, ou que le contrôle de suivi n'a pas encore pu être effectué.» (Rapport annuel 2009 du CDF, p. 37)

<sup>1354</sup> Le suivi du contrôle de 2008 a eu lieu 3 ans plus tard, entre novembre et décembre 2011 (cf. chap. 6.4.5).

<sup>1355</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 42 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1356</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, pp. 44 et 45 (chef du DFF 2004–2010)

## 6.4.2 Visite d'information auprès de l'AFC en 2009

En août 2009, une sous-commission de la CdF-N a effectué une visite d'information auprès de l'AFC concernant INSIEME (cf. chap. 7.3.1.2). Sur la proposition du président de la DélFin, elle était accompagnée par le chef de mandat du CDF (depuis 2008)<sup>1357</sup>. Au cours de la présentation d'INSIEME, le REP (2007–2011) a annoncé que les recommandations du CDF de 2008 avaient entre-temps pu être prises en considération. Il a alors mentionné une dizaine de mesures prises en la matière<sup>1358</sup>.

Lors de la discussion finale, le chef de mandat du CDF (depuis 2008) a déclaré à la sous-commission que cette visite lui avait fourni pour la première fois des informations sur l'état de la mise en œuvre des recommandations du CDF et que la situation lui semblait très positive. Selon lui, des enseignements avaient été tirés du passé. Il a précisé que le CDF continuerait de suivre l'état de la mise en œuvre des recommandations et envisagerait ultérieurement de procéder à un contrôle subséquent<sup>1359</sup>.

Depuis l'échéance, en avril 2009, des délais de mise en œuvre de ses recommandations de 2008, le CDF n'avait pas encore effectué de contrôle en la matière. Cela correspond à la pratique usuelle du CDF: une fois les délais échus, celui-ci ne demande des informations sur l'état de la mise en œuvre de ses recommandations aux unités administratives concernées qu'au cas par cas<sup>1360</sup>. En règle générale, le CDF effectue ses contrôles de suivi dans le cadre d'examen subséquents qui n'ont pas lieu immédiatement après l'échéance des délais. Cela a également été le cas pour INSIEME (cf. chap. 6.4.5)<sup>1361</sup>.

## 6.4.3 Crédits additionnel et supplémentaire de 2010 relatifs à INSIEME

A la fin du mois de mai 2010, le DFF a soumis au Conseil fédéral une demande de crédit additionnel (56,5 millions de fr.) et supplémentaire (12,2 millions de fr.) pour INSIEME (cf. chap. 4.4.3.2). Lors de la consultation des offices menée au préalable par l'AFC, le CDF n'a pas été invité à prendre position<sup>1362</sup>. Néanmoins, il ne l'aurait pas fait, même en cas d'invitation par l'AFC. En effet, selon le directeur du CDF (1998–2013), le CDF ne s'exprime que sur des objets portant sur la réglementation de la surveillance financière ou pour lesquels il peut faire part de son expérience en matière de révision; par contre, il ne se prononce pas au cas par cas sur les questions relatives aux crédits<sup>1363</sup>. Cependant, par lettre du 22 décembre 2011, le DFF a informé les directions des offices que le CDF devait être invité à donner son avis sur les projets de grande ampleur dans le cadre de la procédure de consultation des offices<sup>1364</sup>. Le CDF a exprimé le même souhait dans une «audit letter» adressée aux directions des offices de l'administration fédérale en février 2013<sup>1365</sup>.

<sup>1357</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 14 et 15.4.2009, p. 3

<sup>1358</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 26.8.2009, p. 15 et annexe 3, p. 5 (REP 2007–2011)

<sup>1359</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 26.8.2009, p. 39 (chef de mandat du CDF depuis 2008)

<sup>1360</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 23 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1361</sup> Lettre du CDF au GTI du 31.10.2013, pp. 1 et 2 [en allemand]

<sup>1362</sup> Demande de crédits du DFF au Conseil fédéral du 31.5.2010, p. 7

<sup>1363</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 20 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1364</sup> Lettre du SG-DFF aux directeurs des offices et au secrétaire d'Etat du 22.12.2011

[en allemand]

<sup>1365</sup> «Audit letter» n° 14 du CDF de février 2013, pp. 5 et 6

Comme en 2005<sup>1366</sup>, le CDF n'a pas pris position sur la demande de crédits INSIEME de 2010 lors de la procédure de co-rapport subséquente<sup>1367</sup>.

Après que le Conseil fédéral a donné son approbation à la demande du DFF, la DélFin a examiné cette dernière en septembre 2010 (cf. chap. 7.2.1.2). Etant donné que le CDF n'avait encore mené aucun contrôle de suivi concernant la mise en œuvre de ses recommandations de 2008, le directeur du CDF (1998–2013) n'a donné aucune information à ce sujet lors de la séance de la DélFin. Par contre, lors de la discussion, il a fait remarquer que le CDF accordait une certaine importance à la question de savoir quels contrôles l'IDF AFC avait menés jusqu'alors et comment cet organe était impliqué dans le projet INSIEME<sup>1368</sup>. Il a ajouté que, de manière générale, le CDF partait du principe que l'IDF AFC examinait la qualité des rapports et des contrôles de gestion<sup>1369</sup>. Toutefois, les CdF et les CdG ont constaté que cette supposition ne se fondait sur aucune information que le CDF aurait pu avoir à sa disposition.

Se fondant sur la remarque du directeur du CDF (1998–2013), la DélFin a décidé d'écrire une lettre au chef du DFF (2004–2010) pour lui demander des informations sur les examens effectués et prévus par l'IDF AFC. Dans cette même lettre, datée du 11 octobre 2010, elle a demandé de clarifier le rôle du CI dans le projet INSIEME (cf. chap. 5.4.2.2).

Jusqu'à cette date, l'IDF AFC avait suivi le projet INSIEME parallèlement à la conception d'un SCI pour l'AFC. Dans le cadre de l'examen des comptes annuels de l'AFC, elle avait en outre sporadiquement contrôlé si des rapports sur le contrôle du projet avaient été rédigés; par contre, elle n'avait pas évalué la qualité de ces rapports<sup>1370</sup>. Elle avait également contrôlé, par échantillonnage, la facturation des prestataires de service impliqués dans le projet et la gestion du crédit d'engagement<sup>1371</sup>. Toutefois, elle n'avait émis aucune constatation particulière. Jusqu'alors, elle n'avait mené aucun contrôle exclusivement consacré à INSIEME, concentrant ses contrôles sur les activités de l'AFC directement liées aux flux financiers importants. Etant donné que les coûts liés au projet INSIEME étaient minimes en comparaison avec les activités usuelles de l'AFC, elle n'avait pas envisagé de contrôler spécifiquement INSIEME<sup>1372</sup>.

Le 21 octobre 2010, le chef du DFF (2004–2010) a répondu à la lettre de la DélFin du 11 octobre. En complément à cette lettre, dans laquelle le chef du DFF ne répondait pas à toutes les questions posées par la DélFin, l'AFC a envoyé un courriel au SPFA, dans laquelle elle indiquait que l'IDF AFC fournissait des prestations de conseil et veillait notamment à ce que les aspects liés aux contrôles (par ex. finances, SCI, sécurité des données) soient bien considérés. L'AFC se fondait ainsi sur l'activité de conseil de son IDF dans le cadre de la conception d'un SCI global pour

<sup>1366</sup> Cf. chap. 6.3.3

<sup>1367</sup> Cf. chap. 6.2.6

<sup>1368</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 9 et 10.9.2010, p. 3

<sup>1369</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 9 et 10.9.2010, pp. 3 et 6 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1370</sup> Rapport de révision des comptes 2007 de l'IDF AFC du 2.6.2008, p. 24 [en allemand]

<sup>1371</sup> Rapport de révision des comptes 2008 de l'IDF AFC du 11.5.2009, p. 19 et rapport de révision des comptes 2009 de l'IDF AFC du 19.4.2010, pp. 17 et 18 [en allemand]

<sup>1372</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 46 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

l'AFC<sup>1373</sup>. A la séance du 25 novembre 2010, le SPFA a informé la DélFin de la façon suivante: l'inspection des finances «examine certains aspects du projet (plus particulièrement financiers, controlling, sécurité des données) et peut fonctionner également comme organe de conseil»<sup>1374</sup>. Cette information erronée, précisant que l'IDF AFC était impliqué dans le contrôle du projet, figure au procès-verbal de la séance de la DélFin, auquel a toutefois été ajouté le courriel de l'AFC contenant l'information correcte. Le CDF n'a pas rectifié cette information<sup>1375</sup>.

Lors de l'examen du supplément II au budget 2010, et comme le voulait la pratique, les Cdf n'ont pas invité le CDF à donner son avis concernant le crédit additionnel pour INSIEME<sup>1376</sup>. Comme lors de l'examen du crédit d'engagement dans le cadre de l'adoption du budget 2006, le CDF n'a pas pris lui-même l'initiative de donner aux Cdf son avis sur le crédit additionnel<sup>1377/1378</sup>.

#### **6.4.4 Arrêté du Conseil fédéral du 18 juin 2010: «monitoring» rigoureux du projet INSIEME**

En approuvant le crédit additionnel relatif à INSIEME par arrêté du 18 juin 2010, le collège gouvernemental a décidé que «[la] réalisation et la mise en œuvre du projet INSIEME [feraient] l'objet d'un suivi et d'un monitoring rigoureux assurés par le DFF (AFC) en collaboration avec le Contrôle fédéral des finances (CDF) et le Conseil de l'informatique de la Confédération (CI)»<sup>1379/1380</sup>. Le CDF a pris acte de cette décision; toutefois, il n'a pas apprécié le fait que le Conseil fédéral ne l'ait pas contacté au préalable<sup>1381</sup>.

A la suite de cette décision, la secrétaire générale du DFF (2007–2010) a chargé l'AFC de fournir régulièrement et directement au CDF des informations sur le projet, de définir les modalités de la mise en œuvre de l'arrêté directement avec le CDF et d'informer le DFF de la procédure adoptée<sup>1382</sup>. Le 25 novembre 2010, l'AFC a organisé une discussion avec des représentants du CDF, du CI, du DFF et

<sup>1373</sup> Courriel de l'AFC au SPFA du 10.11.2010 (cf. règlement de l'IDF AFC du 8.10.2002, art. 10: «Suivi de projets: l'inspection des finances veille à ce que des contrôles [par ex. finances, SCI, sécurité des données] soient effectués en temps voulu dans le cadre des projets.»)

<sup>1374</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 25 et 26.11.2010, p. 1

<sup>1375</sup> Les autres destinataires du procès-verbal de la séance (membres de la DélFin, collaborateurs concernés du SPFA, chef du DFF et directeur de l'AFF) n'ont pas non plus rectifié cette information.

<sup>1376</sup> Depuis l'an 2000, le CDF n'a été consulté que deux fois pour apporter conseil dans le cadre des demandes de crédits (notamment lors de la demande de crédit pour l'UEFA EURO 2008; procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p.19, directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1377</sup> Conformément à l'art. 7, al. 2, LCF, le CDF n'est pas tenu de prendre position. Aux termes du message du 25.11.1966 concernant le projet de loi sur le contrôle fédéral des finances, il peut toutefois prendre lui-même l'initiative et faire part aux organes chargés de préparer le budget des faits qui lui sont connus (FF 1966 II 724, 736). L'art. 7 n'ayant pas été concerné par les révisions partielles de la LCF des 7.10.1995 et 19.3.1999, les explications contenues dans le message précité sont encore valables.

<sup>1378</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 19 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1379</sup> Arrêté du Conseil fédéral du 18.6.2010 (ch. 3)

<sup>1380</sup> Cf. chap. 6.4.3

<sup>1381</sup> Courriel du directeur de l'AFC (2000–2012) du 26.8.2010 au REP (2007–2011); extrait du procès-verbal de la DélFin des 9 et 10.9.2010, p. 2

<sup>1382</sup> Lettre de la secrétaire générale du DFF à l'AFC du 22.6.2010, p. 1 [en allemand]

de l'OFIT afin de définir lesdites modalités<sup>1383</sup>. Lors de cette discussion, il a été convenu que le CDF et le CI recevraient également les rapports trimestriels qui avaient déjà été rédigés concernant le projet. Le CDF a toutefois refusé le mandat de contrôler régulièrement tous les rapports trimestriels relatifs à INSIEME. Il a expliqué qu'il répondrait aux exigences de l'arrêté du Conseil fédéral en menant ses propres contrôles des parties achevées du projet INSIEME et qu'il tiendrait compte à ce moment-là des rapports trimestriels<sup>1384</sup>.

#### 6.4.5 Contrôle effectué par le CDF en 2011

Entre novembre et décembre 2011, le CDF a mené le contrôle qui avait été annoncé lors de la discussion relative à la mise en œuvre de l'arrêté du Conseil fédéral<sup>1385</sup>. Peu de temps auparavant, la direction de l'ensemble du projet, qui était assumée *ad interim* par le vice-directeur de l'AFC (depuis 2008), a été confiée au nouveau REP (2011–2013).

Lors de son contrôle de 2011, le CDF a, pour la première fois, examiné la mise en œuvre de ses recommandations de 2008<sup>1386</sup>. En outre, il a vérifié si la réorientation qui avait eu lieu au cours de l'année 2011 avait permis au projet de se dérouler efficacement et contribué à atteindre les objectifs<sup>1387</sup>. En avril 2011, le rapport annuel 2010 de l'IDF AFC avait déjà fourni au CDF des éléments laissant penser que certains objectifs ne pourraient être atteints. Dans ce rapport, l'IDF AFC avait expliqué que les charges liées à INSIEME étaient trop élevées par rapport aux résultats atteints, précisant que, eu égard à l'état du projet, il y avait lieu de se demander si le budget de 150 millions de francs était réaliste<sup>1388</sup>. Le CDF a appris l'existence d'autres dysfonctionnements en juillet 2011, lorsque l'IDF AFC, qui avait mené un contrôle au cours du premier semestre 2011 sur mandat du directeur de l'AFC (2000–2012), lui a remis son rapport du 11 juillet 2011. Dans le cadre de ce contrôle, qui portait sur la gestion financière d'INSIEME, l'IDF AFC avait soulevé différents problèmes dans la facturation, la saisie des heures de travail et les contrats (cf. chap. 4.3.3)<sup>1389</sup>.

Lors du contrôle qu'il a effectué, le CDF a constaté que, à quelques exceptions près, l'AFC n'avait pas mis en œuvre ses recommandations de 2008. Il a estimé que la situation dans laquelle se trouvait le projet était critique<sup>1390</sup>, que le volume des prestations était très différent de ce qui était prévu à l'origine, que l'environnement d'applications comportait de gros risques en raison de ses nombreuses composantes et qu'il était pratiquement impossible de mettre en place les synergies qui auraient

<sup>1383</sup> Y ont notamment participé le directeur suppléant du CDF (2000–2013), le délégué de l'UPIC (depuis 2007), le secrétaire général du DFF (depuis 2010) et la vice-directrice de l'OFIT (2007–2012) [courriel du directeur de l'AFC (2000–2012) du 25.11.2010 aux représentants du CDF, du CI, du DFF et de l'OFIT].

<sup>1384</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, pp. 27 et 38 (directeur suppléant du CDF 2000–2013); courriel du directeur de l'AFC (2000–2012) du 25.11.2010 aux représentants du CDF, du CI, du DFF et de l'OFIT.

<sup>1385</sup> Rapport du CDF de janvier 2012, pp. 7 et 24 [en allemand].

<sup>1386</sup> Extrait du système électronique de contrôle des recommandations du CDF (i-world) du 28.8.2013, pp. 1 à 3; lettre du CDF au GTI du 31.10.2013, p. 2 [en allemand].

<sup>1387</sup> Rapport du CDF de janvier 2012, p. 7 [en allemand].

<sup>1388</sup> Rapport de révision des comptes 2010 de l'IDF AFC du 11.4.2011, p. 15.

<sup>1389</sup> Rapport IDF AFC du 11.7.2011, p. 15 [en allemand].

<sup>1390</sup> Rapport du CDF de janvier 2012, p. 5.

dû être créées dans les processus. Il a également constaté de nouvelles violations des prescriptions en matière de droit des marchés publics et des irrégularités dans les facturations<sup>1391</sup>. Il avait déjà reçu des éléments d'information à ce sujet en mars 2011 et début décembre 2011, par le biais de sa centrale d'alerte («whistleblowing»)<sup>1392</sup>.

En décembre 2011, sur la base de sa nouvelle évaluation de la situation, le CDF a formulé quatre recommandations auxquelles il a attribué la priorité 1<sup>1393</sup>. Celles-ci remplaçaient les recommandations de 2008, dont beaucoup étaient devenues caduques depuis la réorientation du projet de 2011<sup>1394</sup>.

Le directeur de l'AFC (2000–2012), le directeur de l'OFIT (depuis 2011), le secrétaire général du DFF (depuis 2010) et le directeur suppléant du CDF (2000–2013) ont notamment pris part à la discussion finale du 17 janvier 2012 concernant le contrôle mené par le CDF<sup>1395</sup>. Sur la base de cette discussion et d'un échange préalable avec le directeur de l'AFC (2000–2012), le CDF a décidé d'intégrer dans son rapport une cinquième recommandation concernant l'ouverture d'une enquête administrative sur les acquisitions liées à INSIEME<sup>1396</sup>.

Le rapport du CDF a été transmis à l'AFC en janvier 2012 afin que celle-ci prenne position par écrit; en outre, le SG-DFF et l'OFIT en ont reçu une copie pour information<sup>1397</sup>. Dans son avis, l'AFC a déclaré qu'elle acceptait toutes les recommandations. Bien qu'il ait estimé que, sur l'une des recommandations, l'avis de l'AFC était incomplet et ne correspondait pas entièrement à ses demandes<sup>1398</sup>, le CDF s'est momentanément déclaré satisfait de la réponse de l'AFC et a décidé de contrôler ce point lors d'un audit subséquent prévu pour 2012<sup>1399</sup>.

Sur la base du rapport du CDF, la cheffe du DFF (depuis 2010) a pris contact avec le directeur du CDF (1998–2013) afin de lui poser des questions concernant les résul-

<sup>1391</sup> Rapport du CDF de janvier 2012

<sup>1392</sup> Le CDF est, depuis l'entrée en vigueur de l'art. 22a LPers au 1.1.2011, l'organe officiel pour le «whistleblowing» (cf. chap. 6.2.9). Le 16.3.2011, le CDF a pour la 1<sup>re</sup> fois reçu des informations concernant INSIEME par le biais de cette centrale. Il a ensuite reçu des compléments d'information le 8.12.2011 (cf. lettre du CDF au GTI du 31.10.2013, p. 1 [en allemand]).

<sup>1393</sup> Les 4 recommandations concernaient (1) les rapports à l'intention du mandant du projet, du SG-DFF et de la DélFin, (2) la réglementation des signatures dans le domaine de l'informatique, (3) la composition du CEPr et la définition des compétences de son président et (4) l'institution d'une instance décisionnelle pour les processus finaux de l'AFC (rapport du CDF de janvier 2012, pp. 14, 17, 20 et 21 [en allemand]).

<sup>1394</sup> Lettre du CDF au GTI du 12.12.2013, pp. 2 et 3 [en allemand]

<sup>1395</sup> Rapport du CDF de janvier 2012, p. 24 [en allemand]

<sup>1396</sup> Projet de rapport du CDF du 5.1.2012, p. 18; courriel du directeur de l'AFC (2000–2012) au CDF du 12.1.2012, ch. 12; procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 51 (vice-directeur du CDF 2000–2013); lettre du CDF au GTI du 20.10.2014

<sup>1397</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 6 et 7.2.2012, p. 2

<sup>1398</sup> La recommandation 5.3 du CDF invitait l'AFC à réduire au minimum nécessaire le nombre de décideurs au sein du CEPr, conformément aux prescriptions d'HERMES, et de définir par écrit les compétences du président du CEPr eu égard à sa responsabilité (rapport du CDF de janvier 2012, p. 20) [en allemand]. Dans son avis du 21.2.2012, l'AFC prévoyait de limiter les membres du CEPr au mandant du projet, au REP, aux responsables des DP TVA et DAT et aux représentants du SG-DFF; au besoin, les représentants de l'OFIT et les chefs de division et de section de l'AFC participeraient aux séances du CEPr. L'AFC n'a cependant pas abordé la définition des compétences du président du CEPr.

<sup>1399</sup> Extrait du système électronique de contrôle des recommandations du CDF (i-world) du 28.8.2013, p. 1

tats du contrôle<sup>1400</sup>. C'est la première fois que les deux personnes précitées se sont entretenues à ce sujet: en règle générale, le CDF ne prend pas l'initiative de s'adresser aux chefs de département pour discuter des résultats de ses contrôles; il reste cependant à leur disposition, si ceux-ci en font la demande, pour tous renseignements ou entrevue supplémentaires. Un échange a généralement lieu dans le cadre des entretiens de la DélFin avec les chefs de département, auxquels participe le directeur du CDF<sup>1401</sup>.

Le 24 janvier 2012, la cheffe du DFF (depuis 2010) a finalement ordonné, sur la base de la recommandation du CDF, l'ouverture d'une enquête administrative sur les acquisitions effectuées dans le cadre du projet INSIEME<sup>1402</sup>. Le lendemain, sur la base de ses investigations concernant les dénonciations de mars et décembre 2011 («whistleblowing»), le CDF a déposé auprès du MPC une plainte contre inconnu pour gestion déloyale et corruption présumées dans le cadre des adjudications liées à INSIEME<sup>1403</sup>.

## **6.5 Phase 3: du lancement de l'enquête administrative à l'abandon définitif du projet (février 2012–septembre 2012)**

### **6.5.1 Suites du contrôle effectué par le CDF en 2011**

À la fin du mois de février 2012, le CDF a fait parvenir à la DélFin son rapport relatif à INSIEME ainsi que l'avis de l'AFC et un résumé. Dans ce dernier, le CDF a explicitement souligné les critiques qu'il a formulées concernant la situation dans laquelle se trouvait le projet<sup>1404</sup>.

À la séance de la DélFin de mars 2012, lors de l'examen du rapport du CDF de 2011, le directeur du CDF (1998–2013) a souligné que les recettes fiscales supplémentaires de 200 millions de francs prévues dans le cadre d'INSIEME n'étaient pas réalistes aux yeux du CDF; il a ajouté qu'il n'était pas certain qu'il soit possible d'obtenir un gain d'efficacité. Par ailleurs, il s'est félicité que la sous-délégation de la DélFin et la sous-commission de la CdF-N qui étaient compétentes en la matière puissent se fonder sur le rapport du CDF pour effectuer une visite d'information auprès de l'AFC en juin 2012<sup>1405</sup>.

Le directeur du CDF (1998–2013) avait déjà émis des critiques devant la DélFin en juin 2011, en novembre 2011 et en février 2012, à l'occasion de l'examen des rapports trimestriels de l'AFC relatifs à INSIEME<sup>1406</sup>. En juillet 2011, sur la suggestion du directeur du CDF (1998–2013), la DélFin avait ainsi demandé à la cheffe du DFF

<sup>1400</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 31 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>1401</sup> Procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 14 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1402</sup> Enquête administrative du DFF du 13.6.2012, p. 4 [en allemand]

<sup>1403</sup> Plainte du CDF du 25.1.2012, conformément à l'art. 22a LPers

<sup>1404</sup> Résumé du CDF à la DélFin du 29.2.2012, p. 3 [en allemand]

<sup>1405</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.3.2012, pp. 4 et 5

<sup>1406</sup> Depuis 2011, les rapports trimestriels relatifs à INSIEME étaient remis non seulement au CDF et au CI, mais également à la DélFin, qui en avait fait la demande (cf. chap. 6.4.4 et 7.2.1.2).

(depuis 2010) d'établir une planification globale du projet<sup>1407</sup>. Auparavant, au cours de la séance d'information du 22 juin 2011 que la DélFin avait organisée auprès de l'AFC et à laquelle avait participé le directeur suppléant du CDF (2000–2013), ce dernier avait discuté de l'absence d'une planification globale avec le directeur de l'AFC (2000–2012) (cf. chap. 7.2.1.2)<sup>1408</sup>.

En avril 2012, le CDF a publié son rapport annuel 2011; il n'y a pas abordé en détail les résultats et les recommandations de son contrôle de 2011, se contentant de remarquer qu'«[il] était prévu de réaliser INSIEME par étapes dans les quatre ans, soit d'ici 2013. Fin 2011, seule une petite partie des travaux qui auraient dû être achevés en juin 2010 avait été réalisée»<sup>1409</sup>. Comme lors des années précédentes, le CDF n'a signalé aucune «révision en suspens» au sens de l'art. 14, al. 3, LCF concernant la mise en œuvre de ses recommandations ni pour l'AFC, ni pour les autres unités de l'administration fédérale, écrivant à ce sujet: «L'intervention du Conseil fédéral ou du Parlement n'est pas nécessaire pour le moment»<sup>1410</sup>.

Dans son rapport annuel 2011, l'IDF AFC a mentionné INSIEME en citant le rapport qu'elle avait présenté le 11 juillet 2011 concernant ce projet (cf. chap. 6.4.5). Dans ses rapports annuels de 2003 à 2009, elle avait uniquement mentionné un lien entre INSIEME et le suivi de l'élaboration d'un SCI destiné à l'AFC. Dans son rapport annuel 2010, elle a fait état d'un premier bref contrôle effectué en novembre 2010 sur mandat du directeur de l'AFC (2000–2012)<sup>1411</sup>: lors des 42 contrôles par échantillonnage auxquels elle avait procédé dans ce cadre, elle avait noté dix différences entre les heures de travail des prestataires externes consignées et celles qui avaient été facturées (cf. chap. 4.3.3)<sup>1412</sup>. Dans son rapport annuel 2011, elle a mentionné son rapport du 11 juillet 2011 en soulignant que de nombreuses recommandations formulées par le CDF en 2008 n'avaient pas été mises en œuvre<sup>1413</sup>. En dépit de cette constatation et de la mention – dans le rapport du CDF de janvier 2012<sup>1414</sup> – des résultats des contrôles menés en 2010 et 2011 par l'IDF AFC, cette dernière et le CDF n'ont pas coordonné leurs travaux liés au projet INSIEME et n'ont pas collaboré. Le CDF a rempli sa tâche de coordination visée à l'art. 11, al. 2, LCF principalement en remettant ses programmes d'examen annuels à l'IDF AFC<sup>1415</sup>.

Jusqu'à l'interruption du projet en septembre 2012, le directeur du CDF (1998–2013) a fourni à plusieurs reprises des renseignements à la CdF-N concernant INSIEME, notamment lors de la présentation du rapport annuel du CDF et dans le cadre des informations données oralement par la DélFin à la CdF-N (cf.

<sup>1407</sup> Extrait des procès-verbaux de la DélFin des 23 et 24.6.2011, p. 3, des 28 et 29.11.2011 et des 6 et 7.2.2012, p. 2; extrait du procès-verbal de la sous-délégation 2 de la DélFin du 22.6.2011, p. 12

<sup>1408</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin du 22.6.2011, p. 12

<sup>1409</sup> Rapport annuel 2011 du CDF, p. 15

<sup>1410</sup> Depuis 2003, dans ses rapports annuels, le CDF n'a plus fait état de «révision en suspens» au sens de l'art. 14, al. 3, LCF (RS 614.0) (cf. chap. 6.4.1; rapport annuel 2011 du CDF, p. 26).

<sup>1411</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 42 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

<sup>1412</sup> Rapport annuel 2010 de l'IDF AFC du 7.2.2011, p. 13; bref rapport de l'IDF AFC du 19.10.2010 [en allemand]

<sup>1413</sup> Rapport annuel 2011 de l'IDF AFC du 30.1.2012, p. 13

<sup>1414</sup> Rapport du CDF de janvier 2012, pp. 17 et 18 [en allemand]

<sup>1415</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 50 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

chap. 7.3.1.3)<sup>1416</sup>. Il n'a pas pu fournir d'informations concernant la mise en œuvre des recommandations par l'AFC, car le CDF n'avait mené aucun suivi du projet INSIEME en 2012. Un tel suivi avait été prévu pour cette année-là; toutefois, il a été reporté en 2013 en raison de l'enquête administrative ouverte par le DFF<sup>1417</sup>.

Si le CDF n'a pas été associé par le DFF à la décision prise par la cheffe du DFF (depuis 2010) d'interrompre le projet, il y a contribué indirectement: ce sont notamment les résultats du contrôle qu'il a mené en 2011 qui ont incité le SG-DFF, en juillet 2011, à demander à l'AFC d'établir l'état des lieux du projet INSIEME<sup>1418</sup> ayant conduit à la décision d'interrompre celui-ci.

En plus du communiqué de presse annonçant l'interruption du projet INSIEME, le DFF a publié les rapports établis par le CDF en décembre 2008 et en janvier 2012. Début 2012, celui-ci avait décidé de ne pas publier ses rapports relatifs à INSIEME afin de ne pas influencer l'enquête pénale qui était en cours. Avant 2012, le CDF n'avait jamais envisagé de publier ses rapports relatifs à INSIEME, comme le prévoyait pourtant l'art. 14, al. 2, LCF<sup>1419</sup>.

## **6.6 Bilan intermédiaire concernant la surveillance exercée par le Contrôle fédéral des finances**

### **6.6.1 Soutien du Conseil fédéral et des départements**

Conformément à la LCF, le CDF s'adresse au collège gouvernemental et/ou aux départements concernant les résultats de ses contrôles et ses recommandations dans les quatre cas suivants:

- lorsqu'il leur remet les résumés de ses contrôles (art. 14, al. 1, LCF);
- lorsque l'unité contrôlée rejette ses recommandations (art. 12, al. 3, LCF);
- lorsqu'il leur communique ses constatations et ses avis les plus importants et leur signale les «révisions en suspens» dans le cadre de ses rapports annuels (art. 14, al. 3, LCF);
- lorsqu'il constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière (art. 15, al. 3, LCF).

Dans le cas d'INSIEME, le CDF s'est surtout adressé au DFF en lui transmettant ses résumés. Pour ce faire, il se fonde sur l'art. 14, al. 1, LCF et va même, depuis 2007, au-delà de ce que prévoit cet article en faisant parvenir aux chefs des départements concernés, outre les résumés, ses rapports complets ainsi que les avis des unités administratives concernées. Conformément au message du 22 juin 1998 concernant la révision de la LCF, les départements se fondent sur ces résumés pour préparer les

<sup>1416</sup> Procès-verbaux de la CdF-N des 22 et 23.3.2012, pp. 50 et 51, du 7.5.2012, pp. 39 à 42, du 5.7.2012, pp. 2 et 3, et des 3 et 4.9.2012, pp. 9 à 11

<sup>1417</sup> Le suivi du contrôle de 2011 n'a pas eu lieu en raison de l'interruption du projet. Entre mars et avril 2013, le CDF s'est penché sur le remplacement du projet INSIEME; toutefois, cet examen ne fait pas l'objet de l'enquête du GTI (cf. rapport du CDF du 14.5.2013 [en allemand]).

<sup>1418</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 47; procès-verbal du GTI du 28.3.2013, p. 11 (cheffe du DFF depuis 2010)

<sup>1419</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 53 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

entretiens qu'ils ont ultérieurement avec la DélFin<sup>1420</sup>; avec le temps, ces résumés sont devenus des instruments d'information à part entière, parallèlement aux rapports du CDF. Par conséquent, le directeur du CDF (1998–2013) et le directeur suppléant du CDF (2000–2013) sont partis du principe que le DFF était informé des problèmes que connaissait INSIEME, vu qu'il avait reçu les résumés et les rapports du CDF (cf. chap. 6.6.5)<sup>1421</sup>.

Concernant INSIEME, le CDF ne s'est pratiquement jamais fondé sur les trois autres dispositions précitées, qui lui permettent de s'adresser directement au Conseil fédéral ou aux départements.

Ainsi, lorsque les avis de l'AFC n'étaient pas clairs, le CDF n'a pas cherché à savoir si l'AFC acceptait ou, au contraire, rejetait ses recommandations afin de soumettre, le cas échéant, la question au DFF ou au Conseil fédéral en vertu de l'art. 12, al. 3, LCF (cf. chap. 6.6.4). Les rapports annuels du CDF ne font état que sommairement, ou à demi-mot, des constatations et avis les plus importants qu'il a rendus entre 2001 et 2012 concernant INSIEME. En outre, le CDF n'a pas fait état de «révision en suspens» concernant INSIEME dans ses rapports annuels, alors qu'il aurait dû le faire en vertu de l'art. 14, al. 3, LCF (cf. chap. 6.6.10). Enfin, le CDF n'a informé ni le chef du DFF (2004–2010) ni le vice-président du Conseil fédéral (ou le Conseil fédéral), comme le prévoit l'art. 15, al. 3, LCF, du «manquement ayant une portée fondamentale» constitué par le non-respect des dispositions relatives au droit des marchés publics (cf. chap. 6.6.6).

De manière générale, le CDF se fonde rarement sur ces trois dispositions: il a expliqué<sup>1422</sup> que ses recommandations n'étaient pas souvent rejetées (art. 12, al. 3, LCF); de plus, depuis 2003, il n'a plus fait état de «révision en suspens» dans ses rapports annuels (art. 14, al. 3, LCF)<sup>1423</sup> et, entre 2001 et 2012, il n'a fourni qu'à deux reprises des informations au sens de l'art. 15, al. 3, LCF<sup>1424</sup>.

Selon les résultats des investigations des CdF et des CdG, le CDF applique rarement ces trois dispositions pour les deux raisons ci-après.

1. Le CDF préfère passer par la DélFin pour s'adresser aux chefs de département plutôt que de les interpeller directement. Dans la pratique actuelle, la DélFin est bien plus qu'un simple destinataire des rapports de contrôle et des rapports annuels du CDF<sup>1425</sup>. Ce dernier considère la DélFin comme un partenaire par l'intermédiaire de laquelle il peut transmettre ses informations et ses souhaits aux chefs de département (cf. chap. 7.2.2.3)<sup>1426</sup>. Cela ne concerne pas uniquement les résultats de ses contrôles: le CDF s'adresse aussi aux chefs de département en passant par la DélFin lorsque les unités admi-

<sup>1420</sup> Message du 22.6.1998 concernant la révision de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (FF 1998 IV 4101, 4118)

<sup>1421</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 15 (directeur du CDF 1998–2013) et p. 32 (directeur suppléant du CDF 2000–2013)

<sup>1422</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 51 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1423</sup> Cf. rapports annuels 1997–2012 du CDF (lien consulté le 15.9.2014: [www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch) > Publications > Rapports annuels)

<sup>1424</sup> En 2002, concernant l'AFC (cf. chap. 6.3.1) et en 2007, concernant l'Office fédéral de la culture (OFC) (rapport annuel 2002 du CDF, p. 40, et rapport annuel 2007 du CDF, p. 40)

<sup>1425</sup> Art. 14, al. 1 et 3, LCF (RS 614.0)

<sup>1426</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 32 (directeur suppléant du CDF 2000–2013)

nistratives rejettent ses recommandations<sup>1427</sup> et en cas de «révisions en suspens» (cf. chap. 6.6.4 et 6.6.10)<sup>1428</sup>.

2. Le CDF considère que ses principaux interlocuteurs sont les directeurs des offices, car, conformément à la LFC, c'est à eux qu'incombe la responsabilité des crédits alloués et, partant, de l'emploi adéquat des ressources<sup>1429</sup>. Par conséquent, c'est aux directeurs des offices, et non aux chefs des départements, que le CDF attribue la responsabilité première de mettre en œuvre ses recommandations. Cela se traduit notamment par le fait que le CDF laisse une certaine marge de manœuvre aux offices concernant les délais de mise en œuvre de ses recommandations et la façon dont ils les mettent en œuvre: en règle générale, lorsque la mise en œuvre de ses recommandations est en suspens, le CDF donne un délai supplémentaire au lieu d'en faire part dans ses rapports annuels (cf. chap. 6.6.10). En outre, lorsque ses recommandations ne sont pas mises en œuvre, le CDF vérifie si d'autres mesures ont déjà été prises dont les objectifs seraient similaires à ses recommandations, et renonce parfois à constater formellement, conformément à l'art. 12, al. 3, LCF, le rejet de ses recommandations (cf. chap. 6.6.4).

Par ailleurs, le CDF accorde une grande confiance aux chefs des offices et, lorsque ses recommandations sont acceptées, il s'attend généralement à ce que les chefs des offices soient disposés à coopérer<sup>1430</sup>. Concernant INSIEME, le fait que l'AFC a accepté les recommandations de 2008 est l'une des raisons pour lesquelles le CDF n'a pas informé le DFF en application de l'art. 15, al. 3, LCF (cf. chap. 6.6.6).

De manière générale, le CDF compte davantage sur la responsabilité individuelle et la volonté de coopérer des chefs des offices que sur une communication anticipée du CDF aux chefs de département et au Conseil fédéral en leur qualité d'autorités de surveillance.

Eu égard à ces considérations, les CdF et les CdG estiment que le CDF devrait davantage considérer les départements et le Conseil fédéral comme des interlocuteurs et s'adresser à eux directement et en temps voulu. Conformément à l'art. 1, al. 1, let. b, LCF, le CDF assiste le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration fédérale. Cela implique d'informer activement les chefs des départements – en tant qu'instances de surveillance des offices – et le Conseil fédéral – en tant qu'autorité directrice et exécutive suprême de la Confédération<sup>1431</sup> d'une part et, d'autre part, en tant qu'instance responsable de la surveillance constante et systématique de l'administration fédérale<sup>1432</sup>. Les CdF et les CdG saluent la pratique actuelle du CDF, qui consiste à faire parvenir tous ses rapports aux chefs des départements concernés. Selon elles, le CDF devrait en outre davantage faire usage des possibilités que la loi lui offre pour s'adresser directement aux départe-

<sup>1427</sup> Procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 18 (président de la DélFin 2010 et 2014)

<sup>1428</sup> Procès-verbaux du GTI du 14.10.2013, p. 16 (directeur du CDF 1998–2013) et du 14.3.2014, p. 58 (président de la DélFin 2003 et 2007)

<sup>1429</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 43 (vice-directeur du CDF 2000–2013); cf. art. 25 LFC (RS **611.0**)

<sup>1430</sup> Procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 12 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1431</sup> Art. 174 Cst. (RS **101**)

<sup>1432</sup> Art. 8, al. 3, LOGA (RS **172.010**)

ments et au Conseil fédéral<sup>1433</sup>. Ainsi, ceux-ci pourraient assumer leur fonction de surveillance de façon adéquate.

Le fait d'informer plus souvent directement les départements et le Conseil fédéral permettrait en outre de séparer plus clairement les rôles du CDF et de la DélFin ainsi que les responsabilités de chacun. Selon les CdF et les CdG, cela aurait l'avantage que le CDF soit davantage considéré et pris au sérieux en tant qu'acteur indépendant en matière de surveillance.

Par contre, si les départements et le Conseil fédéral étaient directement informés et davantage impliqués, il se pourrait que les relations entre le CDF et les offices (voire les départements) deviennent plus conflictuelles qu'auparavant<sup>1434</sup>. En définitive, cela permettrait aux différents niveaux hiérarchiques (office – département – Conseil fédéral) de mieux assumer leurs responsabilités respectives et aux départements et au Conseil fédéral d'exercer une surveillance plus efficace. En outre, cette solution tient compte du principe de la subsidiarité dans le cadre de la haute surveillance parlementaire exercée par la DélFin.

## **6.6.2 Contrôles effectués par le CDF**

### **6.6.2.1 Contrôle des questions financières et de la gestion**

En 2005, 2006, 2008 et 2011, le CDF a procédé à des contrôles de projet concernant INSIEME. Ceux-ci portaient sur différents éléments explicitement mentionnés à l'art. 6 LCF, notamment l'exécution du budget (let. a), la gestion des crédits d'engagements (let. c), le futur SCI (let. d), un échantillon des différentes ordonnances de paiement (let. e) et les applications informatiques prévues (let. h).

Dans le cadre du contrôle de l'exécution du budget (art. 6, let. a, LCF), le CDF ne s'est pas uniquement penché sur des questions financières, mais parfois également sur les questions de gestion: par exemple, il a contrôlé l'application de la méthode de gestion de projet HERMES, les risques dans le domaine de l'organisation de projet ou la réalisation des objectifs assignés au projet<sup>1435</sup>.

Selon le CDF, les problèmes principaux du projet INSIEME résidaient dans la gestion par la direction de l'AFC<sup>1436</sup>. Dans son rapport de janvier 2012, il a estimé que l'absence de conduite technique du projet par la direction de l'AFC pouvait poser de graves problèmes à long terme. A ce propos, le vice-directeur du CDF (2000–2013) a déclaré que, rétrospectivement, il aurait préféré mener, à la fin de l'année 2008, un audit portant sur la gestion de l'AFC en général («management audit»)<sup>1437</sup>. Cela aurait permis de détecter plus tôt les problèmes de gestion mis au jour lors du contrôle de 2011.

<sup>1433</sup> Cf. art. 12, al. 3, LCF; art. 14, al. 3, LCF; art. 15, al. 3, LCF (RS 614.0)

<sup>1434</sup> Notamment si le CDF doit donner des informations concernant les recommandations pendantes («révisions en suspens») [cf. partie du chap. 6.6.10 relative à la gestion par le CDF et l'AFC de la recommandation concernant le SCI qui est restée longtemps en suspens]

<sup>1435</sup> Cf. chap. 6.4.1 et 6.4.5

<sup>1436</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin du 19.9.2012, p. 13 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1437</sup> Un tel audit de gestion aurait porté sur la façon de travailler en général, sur le comportement et les réactions en situation de crise et sur les décisions prises par la direction de l'AFC (procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 20 [vice-directeur du CDF 2000–2013])

Selon la LCF, les contrôles relatifs à la gestion ne constituent pas l'une des tâches prioritaires du CDF; toutefois, ils font partie du mandat légal du CDF lorsqu'ils concernent des aspects ayant des conséquences financières<sup>1438</sup>. Ainsi, certains contrôles effectués par le CDF se situent à la frontière entre la surveillance financière et le contrôle de la gestion<sup>1439</sup>.

Du point de vue de la haute surveillance parlementaire, les compétences en matière de surveillance financière et de contrôle de gestion sont réparties entre les CdF (et la DélFin) et les CdG (et la DélCdG) (cf. chap. 7.1.2). Conformément à l'art. 14, al. 1, LCF, le CDF transmet les résultats de ses contrôles à la DélFin. Jusqu'à présent, cela concernait également les résultats relatifs à la gestion, notamment parce qu'aucun contact direct n'est explicitement prévu dans la LCF entre le CDF et les CdG<sup>1440</sup>.

Pendant toute la durée du projet INSIEME, les CdG n'ont reçu aucune information détaillée de la part du CDF sur les dysfonctionnements dans la gestion du projet. Cette absence de communication est l'une des raisons pour lesquelles la question d'INSIEME n'a pas été traitée au sein des CdG<sup>1441</sup>. Si les CdG s'étaient penchées sur INSIEME (que ce soit en collaboration avec la DélFin ou dans le cadre de ses propres activités de haute surveillance), la haute surveillance parlementaire aurait pu mettre davantage l'accent sur les problèmes de gestion sur lesquels le CDF avait insisté. Pour cette raison, les CdF et les CdG préconisent, au chapitre 7.5 du présent rapport, un renforcement de la coordination et de la collaboration entre la DélFin et les CdG.

De plus, les CdF et les CdG estiment qu'il serait judicieux que le CDF informe directement les CdG – ou, lorsque cela la concerne, la DélCdG – des manquements importants en matière de gestion (cf. motion 1 des CdF et des CdG au chap. 6.7), en continuant toutefois d'informer en détail la DélFin.

Le CDF procéderait par écrit, en mentionnant les manquements importants qu'il a constatés dans la gestion et en incluant ses rapports complets ou des extraits desdits rapports.

### 6.6.2.2 Prise en charge et refus de mandats spéciaux

Pendant la durée du projet INSIEME, le CDF a reçu deux mandats d'examen. Le premier, qui lui a été confié début 2005 par le directeur de l'AFC (2000–2012), consistait à contrôler les aspects commerciaux du cahier des charges pour les appels d'offres OMC sous l'angle du respect du droit des marchés publics. Le CDF a accepté ce mandat<sup>1442</sup> et, en février 2005, a soumis à l'AFC ses propositions d'adaptation du cahier des charges (cf. chap. 6.3.2).

<sup>1438</sup> Cf. explications contenues dans le message du 30.3.1994 concernant la modification de la loi sur le Contrôle des finances, «Caractère du contrôle financier» (FF 1994 II 709, 721 et 722)

<sup>1439</sup> Extrait du procès-verbal de la CdG-N du 28.2.2014, p. 8 (directeur du CDF depuis 2014)

<sup>1440</sup> Art. 15, al. 1, LCF (RS 614.0)

<sup>1441</sup> Cf. chap. 7.5

<sup>1442</sup> Le CDF peut refuser des mandats spéciaux qui compromettraient la réalisation du programme de révision (art. 1, al. 2, LCF) (RS 614.0)

Le deuxième mandat d'examen lui a été confié en lien avec l'arrêté du Conseil fédéral du 18 juin 2010 relatif à un «monitoring» rigoureux<sup>1443</sup>: lors de la discussion du 25 novembre 2010 entre des représentants de l'AFC, du CDF, du CI, du DFF et de l'OFIT consacrée à la mise en œuvre de cet arrêté, le CDF a refusé le mandat, qui consistait à contrôler régulièrement tous les rapports trimestriels relatifs à INSIEME. Il a expliqué qu'il répondrait aux exigences de l'arrêté du Conseil fédéral en menant ses propres contrôles des parties du projet INSIEME déjà achevées (cf. chap. 6.4.4).

Les CdF et les CdG estiment que le CDF a eu raison de refuser ce mandat: si le CDF avait procédé à une analyse régulière des rapports trimestriels à l'intention du secrétariat général ou de l'AFC, il n'aurait plus été totalement en mesure de faire une évaluation du projet indépendante et impartiale, telle que celle qu'il a menée dans le cadre de son contrôle de 2011. Les CdF et les CdG estiment que le contrôle de ces rapports trimestriels incombait en premier lieu au DFF.

Les CdF et les CdG précisent toutefois que le même problème se posait concernant le mandat accepté en 2005 par le CDF. En acceptant ce mandat, le CDF a endossé la responsabilité conjointe du respect des dispositions de l'OMC lors des appels d'offres de l'AFC, se privant ainsi de la possibilité d'être réellement en mesure de procéder à un examen des acquisitions qui soit indépendant et impartial. Dans les faits, toutefois, un tel examen n'a pas eu lieu lors de la mise au concours de 2005 et de l'adjudication à l'entreprise Unisys.

De manière générale, la question de la mise en danger de l'indépendance et de l'impartialité de l'activité de contrôle du CDF se pose lorsqu'il effectue des contrôles concomitants de projets. Cela concerne notamment les cas dans lesquels les résultats livrés par le CDF doivent servir de base de décision pour la suite du développement du projet ou pour l'autorisation du lancement des phases d'un projet, ou les cas dans lesquels le mandat d'examen est effectué par l'organe contrôlé ou par son autorité de surveillance directe. Les CdF et les CdG estiment qu'il faut respecter le principe selon lequel les contrôles effectués par le CDF ne remplacent pas les contrôles de gestion de projet ou la surveillance habituelle du département.

L'art. 1, al. 2, LCF confère au CDF la possibilité de refuser les mandats spéciaux qui compromettraient la réalisation de son programme de révision. Selon les CdF et les CdG, le CDF devrait pouvoir également, dans le futur et afin de renforcer son indépendance, faire usage de cette possibilité lorsque le fait d'accepter un mandat spécial compromettrait l'indépendance et l'impartialité de ses activités de révision ultérieures (cf. motion 1 des CdF et des CdG au chap. 6.7).

Dans le cas d'INSIEME, ni le DFF ni le CDF n'ont informé le Conseil fédéral de la façon dont ils comptaient mettre en œuvre son mandat de «monitoring» du 18 juin 2010 (cf. chap. 5.3.1.3). Pour garantir le flux d'information et la possibilité de vérifier le bien-fondé des décisions du CDF, ce dernier doit toujours communiquer par écrit à l'organe lui ayant proposé un mandat spécial s'il accepte ou refuse ce mandat; en cas de refus, il doit en donner les raisons.

<sup>1443</sup> ACF du 18.6.2010 (ch. 3): «La réalisation et la mise en œuvre du projet INSIEME font l'objet d'un suivi et d'un monitoring rigoureux assurés par le DFF (AFC) en collaboration avec le Contrôle fédéral des finances (CDF) et le Conseil de l'informatique de la Confédération (CI).»

### 6.6.3

## Communication des résultats des contrôles à l'AFC : hiérarchisation des recommandations

Le CDF a transmis à l'AFC les résultats et les recommandations tirés de ses contrôles de 2005, 2006, 2008 et 2011 en lui faisant parvenir ses rapports, conformément à l'art. 12, al. 1, LCF. Comme il a coutume de le faire, il a attribué à chacune de ses recommandations un degré de priorité (1 à 3)<sup>1444</sup>. Selon le CDF, les priorités déterminent l'importance des recommandations et sont fixées en fonction de chaque mandat d'examen lui ayant été confié. Lorsqu'il fixe une priorité, le CDF tient compte aussi bien du facteur «risque»<sup>1445</sup> que du facteur «urgence de la mise en œuvre»<sup>1446</sup>.

Ces priorités permettent non seulement aux unités contrôlées de cibler les adaptations auxquelles elles doivent procéder, mais également au CDF de planifier ses contrôles de suivi. Le CDF considère généralement que les recommandations de priorité 1 sont contraignantes et il contrôle leur mise en œuvre; par contre, il laisse la mise en œuvre des recommandations de priorités 2 et 3 à la libre appréciation des organes contrôlés. Par conséquent, les recommandations de priorité 2 ne font qu'exceptionnellement l'objet de contrôles de suivi et celles de priorité 3 ne sont généralement jamais contrôlées (cf. chap. 6.6.9)<sup>1447</sup>.

Les Cdf et les CdG estiment qu'il est judicieux de classer les recommandations en fonction de leur importance. Toutefois, elles proposent d'adapter la pratique actuelle en ce qui concerne les deux points ci-après.

1. Pour une grande partie des destinataires des rapports du CDF, la distinction opérée entre les recommandations en fonction de priorités n'est pas adaptée<sup>1448</sup>. En effet, l'importance et l'urgence des priorités changent au cours du temps. Par exemple, la priorité 2 est attribuée à une recommandation importante, mais pas urgente; cette recommandation peut devenir urgente avec le temps et passer en priorité 1. Ainsi, les priorités fixées dans les rapports des CDF devraient être régulièrement mises à jour, ce qui n'est pas vraiment possible.

Lorsque le CDF livre ses rapports, les destinataires, qui suivent la mise en œuvre des recommandations sur une période déterminée, ne s'intéressent généralement pas aux priorités fixées par le CDF, mais plutôt à l'importance et au risque. Par exemple, ils estiment essentiel de savoir si une recommandation qui n'a pas pu être mise en œuvre dans le délai imparti est très importante et sur la base de quel risque elle a été émise. Au contraire, il leur importe peu de savoir quelle priorité le CDF a attribuée à sa recommandation au moment de son examen.

<sup>1444</sup> Priorités: 1 = élevée; 2 = moyenne; 3 = faible (rapport du CDF de janvier 2008, p. 8) [en allemand]

<sup>1445</sup> Risque: montant des conséquences financières et importance des constatations; probabilité de la survenance d'un dommage; fréquence du manquement (cas unique, plusieurs cas, cas réguliers) et répétitions; etc. (rapport du CDF de janvier 2012, p. 8) [en allemand]

<sup>1446</sup> Urgence de la mise en œuvre: court terme, moyen terme, long terme (rapport du CDF de janvier 2012, p. 8) [en allemand]

<sup>1447</sup> Lettre du CDF au GTI du 31.10.2013, p. 2; lettre du GTI au CDF du 23.10.2013, p. 2 [en allemand]

<sup>1448</sup> Les destinataires des rapports sont les unités administratives contrôlées, par l'intermédiaire de leur directeur (art. 12, al. 1, LCF), la DélFin (art. 14, al. 1, LCF) et les chefs de département (conformément à la pratique actuelle du CDF).

Pour ces raisons, les CdF et les CdG estiment que, à l'avenir, le CDF ne devrait plus classer ses recommandations en fonction de priorités, mais uniquement en fonction de leur importance (par ex. importance 1 = élevée; 2 = moyenne; 3 = faible). Au contraire du classement en fonction des priorités, ce système ne tient pas compte du facteur «urgence de la mise en œuvre». Une telle modification profiterait notamment aux directeurs des offices, aux départements et à la DélFin, qui se fondent sur les rapports du CDF pour suivre la mise en œuvre des recommandations.

Selon les CdF et les CdG, le CDF ne devrait tenir compte du facteur «urgence de la mise en œuvre» que lorsqu'il fixe les délais de mise en œuvre de ses recommandations. Actuellement, les unités contrôlées fixent elles-mêmes ces délais au moment où elles prennent position sur les recommandations du CDF. Les commissions considèrent que cette pratique n'est pas efficace. Les délais ne devraient pas être fixés par les unités contrôlées: il appartient au CDF de les fixer, dans le cadre d'une évaluation des risques, en tant que partie intégrante des recommandations.

2. La hiérarchisation des recommandations ne devrait pas être effectuée pour chacun des mandats d'examen, comme c'est le cas actuellement lorsque le CDF attribue ses priorités. Il faudrait plutôt pouvoir comparer entre elles les priorités – ou, désormais, les niveaux d'importance des recommandations des différents rapports. Des contestations similaires devraient toujours déboucher sur des recommandations du même niveau d'importance. Par exemple, dans le cas d'INSIEME, il n'est pas compréhensible que le non-respect des dispositions relatives au droit des marchés publics n'ait débouché, en 2005, sur aucune recommandation, alors que le CDF avait émis la même contestation l'année précédente et qu'il avait formulé une recommandation de priorité 1<sup>1449</sup>.

Pour créer les conditions nécessaires à la mise en place d'une hiérarchisation indépendante des contrôles, le CDF devrait définir des critères clairs et uniformes.

Cette hiérarchisation en fonction de critères uniformes permettrait aux unités contrôlées de comparer et d'évaluer les recommandations issues de plusieurs rapports de contrôle en fonction de leur importance. En outre, les autres destinataires des rapports du CDF pourraient ainsi axer leur surveillance de la mise en œuvre des recommandations plus facilement et plus adéquatement; cela concerne notamment la DélFin et les départements, qui doivent traiter une multitude de recommandations issues de différents contrôles. Enfin, ce système permettrait au CDF de mieux se concentrer sur les risques principaux lorsqu'il planifie ses suivis de la mise en œuvre des recommandations (cf. chap. 6.6.9).

Les directeurs des offices et les départements – dans le cadre de la surveillance – et la DélFin – dans le cadre de la haute surveillance – se fondent sur les informations du CDF relatives à l'importance des recommandations. Pour cette raison, les CdF et les CdG estiment que le CDF doit mettre en

<sup>1449</sup> Cf. chap. 6.3.2 (rapport du CDF du 16.2.2004, p. 5, recommandation 4.4; rapport du CDF du 25.2.2005, pp. 5 et 6, aucune recommandation)

place le système précité en collaboration avec des représentants des offices, des départements et de la DélFin.

*Recommandation 17: hiérarchisation des recommandations du CDF*

Les CdF et les CdG recommandent au CDF de 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.

Par ailleurs, les CdF et les CdG constatent que les résumés des résultats et des recommandations contenus dans les rapports du CDF étaient parfois lacunaires: par exemple, le CDF n'a pas mentionné le contrôle des coûts incomplet dans son résumé de 2005 et il n'a pas fait état du non-respect des dispositions relatives au droit des marchés publics dans son résumé de 2008.

Les commissions estiment que le CDF devrait toujours mentionner dans les résumés de ses rapports les critiques qu'il a jugées importantes et qui ont mené à des recommandations du niveau le plus élevé (importance 1).

#### **6.6.4 Avis de l'AFC sur les recommandations du CDF**

Conformément aux renseignements fournis par le vice-directeur de l'AFC (2000–2013), toutes les recommandations du CDF relatives à INSIEME ont été acceptées<sup>1450</sup>. Aucune d'entre elles n'a été rejetée au sens de l'art. 12, al. 3, LCF<sup>1451</sup>.

Toutefois, les avis de l'AFC n'indiquaient pas toujours clairement si celle-ci acceptait les recommandations du CDF: par exemple, la mesure que l'AFC considérait comme une mise en œuvre de la recommandation de 2006 relative à la création d'un SCI global ne correspondait pas réellement à l'intention visée par la recommandation. De même, l'AFC n'a mentionné la recommandation de 2008 concernant le respect des dispositions relatives aux marchés publics qu'en indiquant que toutes les acquisitions feraient l'objet d'une décision prise à l'échelon hiérarchique compétent. Enfin, en ce qui concerne la recommandation de 2011 relative à la définition sous forme écrite des compétences du président du CEPr et à la composition de ce comité, l'avis de l'AFC était incomplet et, en partie, ne répondait pas à la volonté du CDF<sup>1452</sup>.

Ces trois recommandations étaient classées en priorité 1, ce qui veut dire que le CDF les considérait comme contraignantes<sup>1453</sup>. Pourtant, le CDF n'a pas demandé à l'AFC de clarifier sa position, ce qui lui aurait permis de soumettre les recommanda-

<sup>1450</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 51 (vice-directeur du CDF 2000–2013); cf. lettre du CDF au GTI du 12.12.2013, p. 2 [en allemand]

<sup>1451</sup> Art. 12, al. 3, LCF (RS 614.0): «Si l'unité contrôlée rejette une contestation se rapportant à la rentabilité, le Contrôle fédéral des finances soumet ses propositions au département auquel l'unité est rattachée. L'unité administrative ou le Contrôle fédéral des finances peuvent soumettre la décision du département au Conseil fédéral.»

<sup>1452</sup> Cf. chap. 6.3.4, 6.4.1 et 6.4.5

<sup>1453</sup> Cf. chap. 6.6.3

tions au DFF au cas où l'AFC les rejetterait<sup>1454</sup>. Néanmoins, il a décidé que ces recommandations feraient l'objet d'un contrôle de suivi. En ce qui concerne la recommandation de 2008 relative au respect du droit des marchés publics, le suivi a eu lieu dans le cadre de l'audit subséquent de 2011<sup>1455</sup>. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il a été clair que l'AFC n'avait jamais eu l'intention de mettre en œuvre cette recommandation.

Selon les informations données par le vice-directeur du CDF (2000–2013), il n'arrive pas très souvent qu'une recommandation soit rejetée au sens de l'art. 12, al. 3, LCF<sup>1456</sup>. Dans ce genre de cas, le CDF ne s'adresse pas toujours directement au département ou au Conseil fédéral, mais passe plutôt par la DélFin. Par exemple, dans le cas d'une recommandation rejetée par l'AFC concernant la prévention des catastrophes, ce n'est pas le CDF, mais la DélFin qui a écrit une lettre au collège gouvernemental, le 9 février 2006, pour lui demander de trancher<sup>1457</sup>.

Les CdF et les CdG estiment que, à l'avenir, l'art. 12, al. 3, LCF devrait être systématiquement appliqué lorsque des recommandations du niveau d'importance le plus élevé (importance 1)<sup>1458</sup> sont rejetées par l'unité contrôlée. Pour ce faire, le CDF devrait toujours demander des éclaircissements écrits à l'unité qui ne rendrait pas un avis précis concernant les recommandations du niveau d'importance le plus élevé.

Si l'unité contrôlée rejette une recommandation de la plus haute importance, mais propose une autre mesure allant dans le même sens, le CDF devrait toujours évaluer cette mesure sur le fond. S'il considère que la mesure n'est pas adaptée, il doit soumettre la question au département ou au Conseil fédéral, conformément à l'art. 12, al. 3, LCF. Cela s'applique aussi aux recommandations que l'unité rejette sans proposer de mesure similaire. Si le CDF considère que la mesure est adéquate et, partant, n'agit pas aux termes de l'art. 12, al. 3, LCF, il devrait toujours en informer la DélFin.

En outre, les CdF et les CdG estiment que l'art. 12, al. 3, LCF devrait s'appliquer indépendamment du moment où une recommandation de la plus haute importance a été rejetée: si l'unité contrôlée décide, après avoir pourtant accepté une recommandation de la plus haute importance, qu'elle préfère finalement prendre une mesure allant dans le même sens, elle devrait toujours en informer le CDF. Dans ce cas, le CDF serait également tenu de procéder à une évaluation matérielle de la mesure proposée et, en cas d'évaluation négative, d'appliquer les dispositions prévues à l'art. 12, al. 3, LCF.

Selon les CdF et les CdG, l'application systématique de l'art. 12, al. 3, LCF présente deux avantages: premièrement, elle permet aux responsables des différents niveaux

<sup>1454</sup> Ces 3 recommandations n'ont pas été mises en œuvre comme l'aurait souhaité le CDF. Ainsi, si le CDF avait demandé des éclaircissements, il aurait constaté que l'AFC les rejetait (cf. procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 43 [chef de l'IDF AFC depuis 2005]; rapport du CDF de janvier 2012, pp. 15 et 16 [en allemand]; procès-verbal de la réunion du CEPr du 1.3.2012, p. 3)

<sup>1455</sup> Selon le CDF, les évaluations et les recommandations de 2006 n'avaient plus lieu d'être en raison du report du projet de 2007 (lettre du CDF au GTI du 12.12.2013, p. 2) [en allemand]. Dans son contrôle des recommandations, le CDF ne mentionne aucun contrôle de suivi de la recommandation de 2011 (extrait du système de contrôle électronique des recommandations du CDF [i-world] du 28.8.2013, p. 1, recommandation 5.3).

<sup>1456</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 51 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1457</sup> Lettre de la DélFin au Conseil fédéral du 9.2.2006 [en allemand]; cf. 7.2.1.1

<sup>1458</sup> Les CdF et CdG estiment que le CDF ne devrait plus différencier ses recommandations en fonction de priorités, mais uniquement en fonction de leur importance (cf. chap. 6.6.3).

hiérarchiques d'assumer leurs compétences de manière adéquate (office – département – collège gouvernemental); deuxièmement, elle offre des bases d'information claires au CDF et à la DélFin pour le suivi des recommandations. Ainsi, lorsque le CDF effectue ses contrôles de suivi et que la DélFin exerce sa haute surveillance, les recommandations rejetées doivent être traitées différemment des recommandations acceptées.

### **6.6.5 Communication des résultats des contrôles au DFF**

Il n'est pas prévu, dans la LCF, que le CDF doive directement communiquer les résultats détaillés de ses contrôles aux départements. Conformément à l'art. 12, al. 1, LCF, le CDF transmet ses constats uniquement à l'unité administrative contrôlée. Il incombe ensuite aux départements de veiller, dans le cadre de leur surveillance, à ce que les unités contrôlées les informent des résultats des contrôles effectués par le CDF. En vertu de l'art. 14, al. 1, LCF, le CDF remet aux départements uniquement une copie des résumés qu'il établit à l'intention de la DélFin; aux termes du message du Conseil fédéral du 22 juin 1998 concernant la révision de la LCF, ces résumés doivent permettre aux départements «de prendre connaissance des principaux points du contrôle du CDF avant que la Délégation des finances ne les interroge à ce sujet»<sup>1459</sup>. Ainsi, ces résumés constituent un instrument permettant à la DélFin d'exercer adéquatement sa haute surveillance parlementaire, mais ne sont pas une véritable source d'informations dans le cadre de l'exercice de la surveillance par les départements.

Dans la pratique, le CDF s'éloigne de ce concept: depuis 2007, à la demande du secrétaire général du DFF (1996–2007), il remet ses rapports complets, en plus des résumés et des avis des unités contrôlées, aux chefs des départements concernés. En ce qui concerne INSIEME, les différents chefs du DFF ont reçu les rapports de 2008 et de 2012.

Les CdF et les CdG estiment que cette pratique est judicieuse et qu'elle est logique du point de vue de la responsabilité assumée par les départements en matière de surveillance.<sup>1460</sup> En conséquence, elles demandent, dans le cadre d'une motion, d'ancrer dans la LCF la pratique actuelle du CDF qui consiste à remettre aux départements ses rapports complets. Selon elles, l'envoi doit être fait en parallèle avec la remise des rapports aux unités contrôlées (cf. motion 1 des CdF et des CdG au chap. 6.7).

Cette nouvelle règle ne doit toutefois pas dispenser les unités contrôlées d'informer les départements des problèmes que le CDF constate dans le cadre de ses contrôles. Les CdF et les CdG ne considèrent pas comme légitime l'argument avancé par le directeur de l'AFC (2000–2012)<sup>1461</sup> selon lequel il n'aurait pas informé la secrétaire générale (2007–2010) et le chef du DFF (2004–2010) de la situation dans laquelle se trouvait INSIEME, parce qu'il était clair, selon lui, qu'ils étaient déjà au courant vu que le CDF avait directement remis ses rapports au département.

<sup>1459</sup> Message du 22.6.1998 concernant la révision de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (FF 1998 IV 4101, 4118)

<sup>1460</sup> Cf. chap. 4.4.2.5

<sup>1461</sup> Procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 64 (directeur de l'AFC 2000–2012)

Spécifiquement lors de manquements importants tels que ceux que le CDF avait constatés en 2008, il est du devoir de l'office contrôlé d'aborder ce problème avec le département. De son côté, le département est tenu de s'informer de la façon dont l'office compte mettre en œuvre les recommandations du CDF et, au besoin, d'en discuter avec lui. Dans ce contexte, les CdF et les CdG souhaitent abolir la pratique selon laquelle les départements reçoivent les avis des offices directement du CDF (cf. chap. 4.4.2.5).

Par ailleurs, le fait de remettre ses rapports complets aux départements ne doit pas dispenser le CDF de faire usage des instruments relatifs à l'information ciblée des chefs de département en cas de constats importants (art. 15, al. 3, LCF). Le CDF a estimé que les informations relatives à INSIEME étaient à la disposition des chefs du DFF<sup>1462</sup>, vu que celui-ci avait reçu les rapports complets et les résumés, et a expliqué qu'il était parti du principe que le chef du DFF (2004–2010) et la cheffe qui lui a succédé (à partir de 2010) étaient au courant de l'état du projet<sup>1463</sup>: selon les commissions, cet argument est inexact en ce qui concerne le chef du DFF (2004–2010) (cf. chap. 4.4.2.5). De plus, cette argumentation ne saurait justifier que le CDF n'ait pas informé les chefs du DFF des manquements ayant une portée fondamentale au sens de l'art. 15, al. 3, LCF (cf. chap. 6.6.6). Les CdF et les CdG estiment que la remise des rapports complets et des résumés ne remplace pas une information ciblée des chefs de département.

En outre, les résumés ne doivent pas être considérés comme des moyens de montrer aux départements<sup>1464</sup> – ou à la DélFin<sup>1465</sup> – la nécessité de prendre des mesures. Dans le cadre d'une motion, les CdF et les CdG demandent également que, à l'avenir, le CDF ne remette plus de résumé séparé aux départements; elles estiment que les résumés contenus dans les rapports sont suffisants (cf. motion 1 des CdF et des CdG au chap. 6.7).

## **6.6.6 Informations transmises aux chefs de département, au Conseil fédéral et à la DélFin**

*Recours peu fréquent à l'art. 15, al. 3, LCF par le CDF*

En vertu de l'art. 15, al. 3, LCF, lorsqu'il constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, le CDF est tenu d'en informer, outre les services administratifs intéressés, les organes de surveillance et les agents publics suivants: le chef de département responsable ou

<sup>1462</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 14 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1463</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p.32 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1464</sup> Cf. chap. 4.4.2.5

<sup>1465</sup> Cf. chap. 6.6.8

le Conseil fédéral, le chef du DFF ou le président de la Confédération (ou le vice-président du Conseil fédéral) et la DélFin<sup>1466</sup>.

L'art. 15, al. 3, a été ajouté à la LCF en 1994, à la suite de l'enquête de la CEP chargée d'examiner les événements survenus au sein du Département militaire fédéral (DMF) (CEP DMF) concernant la mise en place et le financement de deux organisations secrètes (P-26 et P-27)<sup>1467</sup>. En 1999, il a été modifié sur la base des résultats de l'enquête de la CEP CFP<sup>1468</sup> dans le cadre de la révision partielle de la LCF du 19 mars 1999<sup>1469</sup>. Le but de cet article et de sa révision était de mieux informer les organes de surveillance et de haute surveillance en mettant à leur disposition de façon ciblée toutes les informations essentielles<sup>1470</sup>.

Le législateur n'a toutefois pas défini explicitement ce qu'étaient les «anomalies ou manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière». Le message du 22 juin 1998 concernant la révision de la LCF indique simplement que les manquements graves pouvant mener au rejet des comptes annuels présentés entraînent dans le champ d'application de l'art. 15, al. 3, LCF<sup>1471</sup>. Le CDF dispose ainsi d'une marge d'appréciation relativement importante dans l'application de cet article.

L'art. 15, al. 3, LCF a été appliqué en mars 2002 lorsque des problèmes ont été constatés concernant les systèmes d'information de l'AFC MOLIS et STOLIS<sup>1472</sup>. Le CDF en avait informé le chef du DFF (1996–2003), qui était alors président de la Confédération, le vice-président du Conseil fédéral et la DélFin. Par contre, il n'a jamais appliqué cet article pour informer de manière ciblée des résultats de ses contrôles relatifs à INSIEME.

Dans son rapport annuel 2007, le CDF a commenté l'art. 15, al. 3, LCF de la façon suivante: «[...] Si la régularité de la présentation des comptes ou de la comptabilité a été violée, ou que des prescriptions juridiques ont été ignorées systématiquement, il

<sup>1466</sup> Art. 15, al. 3, LCF (RS **614.0**): «Lorsque le Contrôle fédéral des finances constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, il en informe, outre les services administratifs intéressés, le chef de département responsable et le chef du Département fédéral des finances. Si les manquements constatés sont le fait d'une unité du Département fédéral des finances, le président de la Confédération ou, le cas échéant, le vice-président du Conseil fédéral doit en être informé. Le Contrôle fédéral des finances en informe également la Délégation des finances. S'il le juge opportun, il en informe le Conseil fédéral en lieu et place du chef du département concerné.»

<sup>1467</sup> Rapport de la CEP DMF du 17.11.1990 (FF **1990** III 1229)

<sup>1468</sup> Rapport de la CEP CFP du 7.10.1996 (FF **1996** V 133)

<sup>1469</sup> La révision partielle de la LCF du 19.3.1999 a introduit la possibilité d'informer le Conseil fédéral – à la place du chef de département concerné – ainsi que la DélFin (message du 22.6.1998 concernant la révision de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances [FF **1998** IV 4101, 4119])

<sup>1470</sup> Initiative parlementaire Züger – Loi sur le Contrôle fédéral des finances – Révision de l'article 15, rapport du 6.4.1992 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (FF **1992** V 829); Initiative parlementaire Züger – Loi sur le Contrôle fédéral des finances – Révision de l'article 15, avis du Conseil fédéral du 15.6.1992 (FF **1992** V 833); message du 22.6.1998 concernant la révision de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (FF **1998** IV 4101, 4119)

<sup>1471</sup> Message du 22.6.1998 concernant la révision de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (FF **1998** IV 4101, 4119)

<sup>1472</sup> Cf. chap. 6.3.1 et 5.3.2.2

s'agit alors d'un manquement de portée fondamentale [...]»<sup>1473</sup>. Selon les CdF et les CdG, le CDF a identifié un manquement de ce genre en 2008 et en 2011, lorsqu'il a constaté des violations répétées des dispositions du droit relatif aux marchés publics. Il avait déjà émis des critiques en la matière en 2004 et en 2005<sup>1474</sup>. Toutefois, le CDF n'a pas transmis cette information aux organes compétents.

Dans la pratique, le CDF ne fait que rarement usage de l'art. 15, al. 3, LCF. Durant la période sous revue, de 2001 à 2012, le CDF n'a appliqué que deux fois cet article concernant INSIEME: en 2002, dans le cas mentionné plus haut, et en 2007, lorsqu'il a dénoncé une anomalie concernant la comptabilité et la présentation des comptes de l'OFC<sup>1475</sup>.

Ce recours peu fréquent à l'art. 15, al. 3, LCF correspond à la pratique usuelle du CDF, qui tient compte non seulement du critère de l'importance du manquement constaté, mais également du critère de l'urgence<sup>1476</sup>.

Par «urgence», le CDF entend d'une part l'urgence de remédier aux lacunes constatées<sup>1477</sup> et, d'autre part, celle d'informer les responsables politiques<sup>1478</sup>. Dans ses rapports annuels de 2002, de 2003 et de 2007, il a donné l'indication suivante à ce sujet: «Cette information [au sens de l'art. 15, al. 3, LCF] n'a pas pour but d'accuser le service incriminé et de réclamer à son encontre les sanctions de ses supérieurs. Comme certains contrôles peuvent prendre des mois, il convient simplement que les responsables politiques soient informés à titre préventif, avant la conclusion de l'audit, des problèmes éventuels qui pourraient trouver un écho dans le public»<sup>1479</sup>.

Ainsi, le CDF n'applique généralement pas l'art. 15, al. 3, LCF lorsque les départements concernés et la DélFin ont été informés des manquements importants suffisamment tôt par le biais des rapports d'audit du CDF. A ce propos, le directeur du CDF (1998–2013) s'est posé la question de l'utilité d'une application de cette disposition, notamment lorsqu'une discussion finale peut avoir lieu en janvier, par exemple, et que la DélFin peut déjà se pencher sur le rapport annuel en février, au moment où les intervenants peuvent aborder toutes les questions dans les détails, en présence du chef du département concerné<sup>1480</sup>.

Par ailleurs, le CDF n'applique pas non plus l'art. 15, al. 3, LCF lorsqu'il estime que les responsables politiques sont déjà au courant des manquements importants et que, partant, il n'est pas urgent de les en informer. Dans le cas d'INSIEME, le vice-directeur du CDF (2000–2013) et le directeur du CDF (1998–2013) ont justifié la non-application de l'art. 15, al. 3, LCF par le fait que les problèmes étaient connus de tous<sup>1481</sup> et que toutes les instances hiérarchiques compétentes et les organes de surveillance et de haute surveillance se penchaient tous les six mois environ sur le projet<sup>1482</sup>. La situation était différente en ce qui concerne les problèmes qu'ont

<sup>1473</sup> Rapport annuel 2007 du CDF, p. 40

<sup>1474</sup> Cf. chap. 6.3.2

<sup>1475</sup> Rapport annuel 2007 du CDF, p. 40; rapport annuel 2008 du CDF, p. 28

<sup>1476</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 46 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1477</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 17 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1478</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 46 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1479</sup> Rapports annuels 2002, p. 40, 2003, p. 38, et 2007, p. 40, du CDF

<sup>1480</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 18 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1481</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 46 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1482</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 17 (directeur du CDF 1998–2013)

connus MOLIS et STOLIS en 2002, le CDF ayant appliqué l'art. 15, al. 3, LCF parce que personne ne s'attendait à ce que l'existence de l'AFC soit menacée<sup>1483</sup>.

#### *Quatre problèmes identifiés par les CdF et les CdG*

Les CdF et les CdG relèvent quatre problèmes essentiels qui découlent de la pratique du CDF concernant l'application de l'art. 15, al. 3, LCF.

1. La prise en considération du critère de l'urgence mène à ce que la disposition légale soit rarement appliquée et à ce qu'une transmission des constatations importantes de manière ciblée aux chefs de département ou au Conseil fédéral ainsi qu'à la DélFin soit, dans la majorité des cas, négligée.

Dans le cas d'INSIEME, le facteur «urgence» dans le sens d'«urgence à informer les responsables politiques» s'est révélé être un critère inadéquat: pour le CDF, il semble difficile de savoir si les organes de surveillance sont effectivement au courant des manquements constatés. Par exemple, contrairement à ce que pensait le CDF, les problèmes que traversait INSIEME n'étaient manifestement pas connus du chef du DFF (2004–2010)<sup>1484</sup>.

En règle générale, les CdF et les CdG estiment que le fait que les manquements soient connus ou non ne doit avoir aucune influence sur l'application de l'art. 15, al. 3, LCF, pas plus que ne doit en avoir le moment où le CDF remet ses rapports aux départements et à la DélFin<sup>1485</sup>. Comme les commissions l'ont déjà mentionné au chap. 6.6.5, la remise des rapports d'audit ne saurait remplacer une information ciblée des chefs de département ou du Conseil fédéral ainsi que de la DélFin. L'importance accordée à une question est différente selon qu'elle fait l'objet d'une information au sens de l'art. 15, al. 3, LCF ou qu'elle est contenue dans les rapports d'audit. Par conséquent, le CDF doit appliquer l'art. 15, al. 3, LCF même s'il est sur le point de transmettre ses rapports.

Par ailleurs, les CdF et les CdG considèrent que le facteur «urgence» au sens d'«urgence à remédier aux lacunes constatées» ne constitue pas non plus un critère adéquat pour décider de l'application de l'art. 15, al. 3, LCF. Dans les cas où les lacunes constatées pourraient avoir des conséquences importantes – indépendamment de leur urgence –, elles devraient toujours être directement portées à la connaissance des chefs de département ou du Conseil fédéral, afin qu'ils puissent assumer pleinement leur responsabilité en matière de surveillance.

Les CdF et les CdG estiment que le CDF ne devrait plus tenir compte du facteur «urgence» lorsqu'il doit décider de recourir ou non à l'art. 15, al. 3, LCF.

2. Manifestement, le CDF considère comme des mesures équivalentes le fait de discuter des manquements avec la DélFin en présence des chefs de département, d'une part, et l'application de l'art. 15, al. 3, LCF, d'autre part<sup>1486</sup>.

<sup>1483</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 46 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1484</sup> Cf. chap. 6.4.1

<sup>1485</sup> Au chap. 6.6.5, les CdF et les CdG demandent au CDF de remettre ses rapports d'audit plus tôt aux chefs de département, c.-à-d. au moment où il remet lesdits rapports aux unités contrôlées.

<sup>1486</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 18 (directeur du CDF 1998–2013)

Selon les CdF et les CdG, ces discussions ne sauraient toutefois remplacer la transmission d'une information ciblée aux chefs de département et à la DélFin au sens de l'art. 15, al. 3, LCF: premièrement, elles n'ont aucun caractère formel et extraordinaire; deuxièmement, elles ont pour effet de mélanger les compétences du CDF et celles de la DélFin.

3. Le CDF interprète de façon plutôt restrictive les notions d'«anomalies» et de «manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière» visées à l'art. 15, al. 3, LCF<sup>1487</sup>. Selon l'interprétation du CDF, dans le cas d'INSIEME, seules les violations des dispositions relatives au droit des marchés publics auraient justifié une application de l'article, indépendamment de l'urgence<sup>1488</sup>; quant aux manquements dans la gestion du projet par la direction de l'AFC, qui ont conduit à l'échec du projet selon le vice-directeur du CDF (2000–2013)<sup>1489</sup>, ils n'auraient pas été concernés par les notions susmentionnées.

L'interprétation du CDF, selon laquelle de telles anomalies sont «par exemple les délits ayant causé de graves préjudices ou les défaillances du système de contrôle interne»<sup>1490</sup>, ne correspond pas entièrement au sens de l'art. 15, al. 3, LCF. Les «anomalies» désignent de graves lacunes dans la gestion des affaires et les «manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière» désignent de graves lacunes dans la gestion financière<sup>1491</sup>.

Pour ces raisons, les CdF et les CdG estiment que la notion d'«anomalies» doit, à l'avenir, englober également les lacunes importantes en matière de gestion des affaires, ainsi que des lacunes de gestion de moindre importance mais pouvant avoir d'importantes conséquences financières.

4. L'ensemble des décideurs politiques n'avait pas connaissance des critères d'application de l'art. 15, al. 3, LCF<sup>1492</sup>, ce qui a créé certains malentendus dans le cas d'INSIEME. Par exemple, le chef du DFF (2004–2010) connaissait cet article en tant qu'ancien membre de la DélFin et partait du principe que le CDF signalerait toute nécessité de prendre des mesures<sup>1493</sup>. Manifestement, il ne connaissait pas la pratique du CDF qui consistait, depuis 2001

<sup>1487</sup> «De telles anomalies sont par exemple les délits ayant causé de graves préjudices ou les défaillances du système de contrôle interne. Si la régularité de la présentation des comptes ou de la comptabilité a été violée, ou que des prescriptions juridiques ont été ignorées systématiquement, il s'agit alors d'un manquement de portée fondamentale.» (Rapports annuels 2001, 2002, 2003, 2007, 2008, 2009, et 2010 du CDF; cf. notamment rapport annuel 2013 du CDF, p. 41)

<sup>1488</sup> Cf. chap. 6.4.1 et 6.4.5

<sup>1489</sup> Procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 20 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1490</sup> Rapports annuels 2001, 2002, 2003, 2007, 2008, 2009, et 2010 du CDF (et, en partie, rapport annuel 2013 du CDF, p. 41)

<sup>1491</sup> Initiative parlementaire Züger – Loi sur le Contrôle fédéral des finances – Révision de l'art. 15, rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 6.4.1992 (FF 1992 V 829, 831–832)

<sup>1492</sup> Procès-verbaux du GTI du 28.10.2013, pp. 19 et 20 (chef du DFF 1996–2003) et du 8.11.2013, p. 43 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1493</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 43 (chef du DFF 2004–2010)

environ, à considérer l'urgence comme un critère d'application de l'art. 15, al. 3, LCF<sup>1494</sup>.

Les CdF et les CdG estiment que les organes de surveillance et de haute surveillance devraient être informés de ces critères d'application.

Dans ce contexte, les CdF et les CdG saluent le fait que le CDF ait annoncé, dans une circulaire de mai 2014, qu'il appliquerait plus souvent l'art. 15, al. 3, LCF. En mars 2014, il avait fait usage de cette disposition pour la première fois depuis huit ans. Les commissions soutiennent cette approche et recommandent au CDF de tenir compte par ailleurs des principes d'action mentionnés plus haut.

*Recommandation 18: recours plus fréquent à l'art. 15, al. 3, LCF par le CDF*

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.

## **6.6.7 Informations transmises aux offices et organes assumant des tâches interdépartementales**

### **6.6.7.1 Informations transmises par le CDF à l'UPIC**

Conformément à l'art. 13, al. 2, LCF, lorsqu'il constate des défauts dans l'organisation, dans la gestion administrative ou dans l'exécution des tâches, le CDF est tenu d'en informer certains offices ou organes assumant des tâches interdépartementales (selon la nature du problème). En ce qui concerne l'informatique, ces organes sont l'UPIC et l'OFIT<sup>1495</sup>.

Lors du contrôle qu'il a effectué en 2008, le CDF a constaté que la méthode obligatoire de gestion de projet HERMES n'avait pas été appliquée<sup>1496</sup>, mais il n'en a pas informé l'UPIC. Conformément à l'art. 14, al. 2, let. b, OIAF<sup>1497</sup>, celle-ci était pourtant chargée de coordonner la mise en œuvre des directives informatiques, notamment la directive «P007 Conduite de projets et développement de systèmes» relative à l'application d'HERMES (cf. chap. 5.4.1.3).

<sup>1494</sup> Ce n'est qu'à partir de 2001 que l'urgence est devenue un critère d'application. Auparavant, lorsque le CDF ne tenait compte que de l'importance, il se fondait sur l'art. 15, al. 3, LCF (RS **614.0**) au moins une fois par an (procès-verbaux du GTI du 27.2.2013, pp. 15 et 16, et du 14.10.2013, p. 46 [vice-directeur du CDF 2000–2013]).

<sup>1495</sup> Art. 13, al. 2, LCF (RS **614.0**): «Lorsque, dans l'exercice de ses fonctions de surveillance, le Contrôle fédéral des finances constate des problèmes majeurs dans la gestion financière ou des défauts dans l'organisation, dans la gestion administrative ou dans l'exécution des tâches, il fait part de ses constatations, selon la nature du problème, à l'Administration fédérale des finances, à l'Office fédéral du personnel, à l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, à l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) ou au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. S'il constate des lacunes ou des défauts dans la législation, il en informe l'Office fédéral de la justice. Les unités administratives concernées informent le Contrôle fédéral des finances des mesures qu'elles ont prises.»

<sup>1496</sup> Rapport du CDF du 18.12.2008, p. 13 [en allemand]

<sup>1497</sup> RO **2003** 3687 (en vigueur jusqu'au 31.12.2011)

Jusqu'à l'interruption du projet INSIEME en septembre 2012, l'UPIC ne savait pas que la méthode HERMES n'avait pas été appliquée entre 2007 et 2011<sup>1498</sup>. Si le CDF avait pris contact avec elle en 2008, elle aurait ainsi eu accès à de nouvelles informations.

Selon le délégué de l'UPIC (depuis 2007), les possibilités d'action de l'UPIC auraient toutefois été très restreintes: elle aurait simplement pu communiquer l'information au CI, qui l'aurait à son tour transmise au DFF. Ni l'UPIC ni le CI n'avait le pouvoir de donner des instructions à l'AFC concernant l'application d'HERMES<sup>1499</sup>.

Les offices et organes assumant des tâches interdépartementales ne disposent généralement d'aucune compétence leur permettant de donner des instructions aux unités administratives, ou n'ont qu'un pouvoir limité en la matière. L'art. 13, al. 2, LCF prévoit, afin qu'il soit suffisamment tenu compte de ces renseignements et de ces suggestions, que le CDF informe les offices et organes précités mais également que les unités administratives contrôlées informent le CDF des mesures qu'elles ont prises. Le CDF apprend ainsi quelles mesures – le cas échéant – les offices et organes ont convenu de prendre avec les unités administratives afin de remédier aux lacunes constatées, et sait si celles-ci sont mises en œuvre<sup>1500</sup>. Si le CDF avait informé l'UPIC en 2008, celle-ci aurait été tenue non seulement de transmettre l'information au CI, mais également de convenir avec l'AFC de mesures visant à garantir l'application de la méthode HERMES. Il n'est pas exclu que la décision de prendre des mesures et le fait d'en informer le CDF auraient eu des conséquences positives sur l'application de la méthode HERMES dans le projet INSIEME. Si l'AFC n'avait pas coopéré, l'UPIC ou le CI aurait dû en informer le chef du DFF (2004–2010) afin que ce dernier puisse assumer sa responsabilité en matière de surveillance.

Les CdF et les CdG estiment non seulement qu'il aurait été judicieux que le CDF applique l'art. 13, al. 2, LCF en 2008, mais également que le CDF était tenu de le faire.

Pour justifier la non-application de l'art. 13, al. 2, LCF, le CDF a expliqué qu'il ne s'adressait généralement aux offices et organes assumant des tâches interdépartementales que lorsqu'il constatait des lacunes dans les dispositions (par ex. lacunes dans la réglementation relative à HERMES), et non dans l'exécution de ces dispositions (par ex. non-application d'HERMES)<sup>1501</sup>.

Les CdF et les CdG estiment que cette interprétation restrictive de l'art. 13, al. 2, LCF ne correspond pas au but de l'article, qui vise à ce que les unités administratives contrôlées remédient aux dysfonctionnements<sup>1502</sup>. Les CdF et les CdG prennent acte de ce que le CDF a entre-temps modifié son interprétation de l'art. 13, al. 2, LCF. En mai 2014, il a annoncé par circulaire que, à l'avenir, ses rapports d'audit relatifs aux unités administratives seraient remis aux offices concernés

<sup>1498</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 50 (délégué de l'UPIC depuis 2007)

<sup>1499</sup> Procès-verbal du GTI du 13.9.2013, p. 55; cf. chap. 5.4.1.3

<sup>1500</sup> Message du 30.3.1994 concernant la modification de la loi sur le Contrôle des finances (FF 1994 II 709, 726 et 727)

<sup>1501</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 58 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1502</sup> Message du 30.3.1994 concernant la modification de la loi sur le Contrôle des finances (FF 1994 II 709, 726 et 727)

lorsqu'ils portent sur la mise en œuvre des dispositions et sur la collaboration; il a notamment mentionné l'UPIC dans les nouveaux destinataires de ses rapports<sup>1503</sup>.

Les CdF et les CdG saluent la décision du CDF de modifier son interprétation de l'art. 13, al. 2, LCF. Elles estiment toutefois que la seule remise des rapports d'audit aux offices et organes assumant des tâches interdépartementales ou leur publication sur le site Internet du CDF<sup>1504</sup> ne sont pas suffisantes et qu'il y a lieu d'informer les offices et organes précités de façon ciblée sur les lacunes constatées.

### 6.6.7.2 Informations transmises par le CDF à l'OFCL

Lors du contrôle qu'il a effectué concernant INSIEME, le CDF a constaté différentes violations des dispositions relatives au droit des marchés publics<sup>1505</sup>; toutefois, il n'en a pas informé l'OFCL<sup>1506</sup>. Ce dernier n'étant pas mentionné à l'art. 13, al. 2, LCF, le CDF n'était pas légalement tenu de le faire.

L'OFCL est le service d'achat central pour les prestations informatiques de la Confédération<sup>1507</sup>. Il est autorisé à déléguer sa compétence d'acquisition à des unités administratives<sup>1508</sup>. Depuis l'entrée en vigueur de l'Org-OMP du 22 novembre 2006<sup>1509</sup>, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, cette délégation de compétence est valable pour une durée limitée et à condition que le montant des achats des prestations informatiques soit inférieur à la valeur seuil déterminante pour les appels d'offres publics OMC<sup>1510</sup>.

Dans ses rapports de 2008 et de 2011, le CDF a critiqué le fait que l'AFC avait acquis, de manière non conforme à la législation en vigueur, des prestations informatiques pour un montant supérieur à la valeur seuil définie par l'OMC. D'après les constatations du CDF, l'AFC avait divisé les différentes acquisitions réparties entre les fournisseurs externes en plusieurs contrats, de sorte que le montant correspondant à chacun de ces mandats soit inférieur à la valeur seuil. L'AFC a pu ainsi contourner l'obligation de faire des appels d'offres OMC, ce qui aurait pris beaucoup de temps et présupposé l'implication de l'OFCL<sup>1511</sup>.

<sup>1503</sup> Circulaire du CDF aux directeurs de l'administration fédérale, y compris des unités décentralisées, et aux Services du Parlement de mai 2014, p. 2 [en allemand]

<sup>1504</sup> Cf. circulaire du CDF de mai 2014, p. 2, dans laquelle le CDF explique que les rapports qu'il a prévu de publier immédiatement sur son site Internet ne seront pas remis aux différents destinataires concernés.

<sup>1505</sup> Cf. chap. 6.3.2, 6.4.1 et 6.4.5

<sup>1506</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 17 (directeur de l'OFCL depuis 1999)

<sup>1507</sup> Art. 9, let. c, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15) ; art. 3, al. 2, Org-OMP du 22.11.2006 (RO 2006 5613), art. 18, al. 1 et 2, OILC du 14.12.1998 (RO 1999 1167)

<sup>1508</sup> Art. 13 à 15 Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15) ; art. 7 à 8 Org-OMP du 22.11.2006 (RO 2006 5613), art. 20, al. 3, OILC du 14.12.1998 (RO 1999 1167)

<sup>1509</sup> En 2012, l'Org-OMP du 22.11.2006 (RO 2006 5613) a été totalement révisée. Le 1.1.2013 est entrée en vigueur la nouvelle Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15).

<sup>1510</sup> Art. 7, al. 2, et art. 8, al. 4, Org-OMP (RO 2006 5613), puis art. 14, al. 3, Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15)

Outre la possibilité de déléguer une compétence pour une durée limitée, il est désormais possible, depuis l'entrée en vigueur au 1.1.2013 de la nouvelle Org-OMP du 24.10.2012 (RS 172.056.15), de déléguer cette compétence à titre permanent. Cette délégation est dé-cidée par la CA et non par l'OFCL (art. 15 Org-OMP) (RS 172.056.15) ; cf. chap. 3.7.4.1.

<sup>1511</sup> Rapports du CDF du 18.12.2008, pp. 20 et 21, et de janvier 2012, pp. 15 et 16 [en allemand]

En 2008, le CDF avait recommandé à l'AFC de se doter suffisamment tôt d'une planification globale, afin que les appels d'offres OMC puissent être déterminés et lancés en temps voulu<sup>1512</sup>. Le CDF n'en a pas informé l'OFCL, qui est pourtant l'organe compétent pour ce qui concerne les acquisitions selon les règles de l'OMC. De 2008 à 2011, l'AFC a continué d'effectuer des acquisitions de manière non conforme à la législation en vigueur, sans que l'OFCL en ait connaissance<sup>1513</sup>. Ce n'est que lorsque le CDF a fait parvenir à l'AFC les résultats de son contrôle de 2011 que cette dernière a pris contact avec l'OFCL pour acquérir dorénavant ses prestations informatiques au moyen d'appels d'offres OMC. L'OFCL n'avait lui-même reçu aucune information de la part du CDF concernant les résultats du contrôle de 2011<sup>1514</sup>.

Après cette prise de contact, il a été constaté que l'OFCL n'avait jamais délégué à l'AFC la compétence d'acquérir des prestations informatiques<sup>1515</sup>. Dès le début, l'AFC n'était donc pas habilitée à acquérir elle-même ces prestations, même lorsque leur montant était inférieur à la valeur seuil définie par l'OMC. Cette question n'a manifestement pas fait l'objet des contrôles effectués par le CDF en 2008 et en 2011; partant, le CDF n'a émis aucune critique à ce sujet dans ses rapports<sup>1516</sup>.

Les CdF et les CdG estiment que le CDF aurait dû, dans le cadre de ses contrôles des acquisitions liées à INSIEME, vérifier si l'OFCL avait bien délégué à l'AFC la compétence en matière d'acquisition. En outre, il aurait été judicieux qu'il informe l'OFCL, en tant que service d'achat central, du non-respect des dispositions en matière de droit des marchés publics.

Dans sa circulaire de mai 2014, le CDF a annoncé qu'il transmettrait à l'OFCL les rapports dans lesquels il critique le non-respect des dispositions relatives au droit des marchés publics et que, de manière générale, il remettrait ses rapports à davantage d'offices et organes assumant des tâches interdépartementales<sup>1517</sup>.

Les CdF et les CdG se félicitent de la décision du CDF. Elles estiment que l'art. 13, al. 2, LCF doit être modifié de sorte que, lorsqu'il constate des défauts dans l'organisation, dans la gestion administrative ou dans l'exécution des tâches, le CDF en informe tous les offices et organes concernés qui assument des tâches de conseil et de coordination ou qui fournissent des services au niveau interdépartemental (cf. motion 1 des CdF et des CdG au chap. 6.7).

Actuellement, l'art. 13, al. 2, LCF ne mentionne que l'AFF, l'OFPER, l'OFIT, l'UPIC, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence et l'Office fédéral de la justice. Pour les CdF et les CdG, il serait par exemple judicieux que le CDF informe les Archives fédérales suisses (AFS) lorsqu'il constate des lacunes dans la gestion et l'archivage des dossiers, comme c'était le cas pour INSIEME (cf. chap. 1.4.1). Par conséquent, la liste exhaustive devrait être remplacée par une formulation plus ouverte; celle-ci devrait permettre d'inclure notamment l'OFCL

<sup>1512</sup> Rapport du CDF du 18.12.2008, p. 21 (recommandation 6.3) [en allemand]

<sup>1513</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 11 (directeur de l'OFCL depuis 1999)

<sup>1514</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, pp. 46 et 47; procès-verbal du GTI du 9.10.2013, pp. 15 et 17 (directeur de l'OFCL depuis 1999)

<sup>1515</sup> 1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013, p. 46

<sup>1516</sup> Rapports du CDF du 18.12.2008, pp. 20 et 21, et de janvier 2012, pp. 15 et 16 [en allemand]

<sup>1517</sup> Lettre du CDF aux directeurs de l'administration fédérale, y compris des unités décentralisées, et aux Services du Parlement de mai 2014, p. 2 [en allemand]

et les AFS, tout en conservant les avantages d'une liste nominale des offices et organes.

### **6.6.8 Communication à la DélFin des résultats des contrôles effectués par le CDF**

Conformément à l'art. 1, al. 1, let. a, LCF, le CDF assiste l'Assemblée fédérale dans l'exercice de sa haute surveillance de l'administration fédérale. En particulier, le CDF remet régulièrement des rapports à la DélFin. Selon l'art. 14, al. 1, LCF, pour chaque contrôle effectué, il établit un rapport qu'il remet à la DélFin, accompagné de tous les documents relatifs au contrôle, y compris l'avis du service contrôlé et un résumé du dossier.

Les rapports relatifs à INSIEME de 2005, de 2006, de 2008 et de 2011 ont été remis à la DélFin en temps voulu<sup>1518</sup>. Tous les résumés joints aux rapports contenaient un aperçu des résultats des contrôles<sup>1519</sup>, mais ne faisaient pas toujours état des principales critiques: par exemple, le résumé du contrôle de 2005 ne mentionnait pas le fait que les coûts avaient fait l'objet d'un contrôle lacunaire, que les coûts et les délais de certains sous-projets examinés par le CDF avaient été dépassés et que les dispositions relatives au droit des marchés publics n'avaient pas été respectées; quant au résumé de 2008, il ne contenait aucune indication sur les violations du droit des marchés publics<sup>1520</sup>.

Conformément à sa pratique, le CDF a attribué des priorités à ses rapports relatifs à INSIEME<sup>1521</sup>. La DélFin se fonde sur ces priorités pour sélectionner les rapports sur lesquels elle se penchera: en règle générale, elle examine les rapports ayant la priorité la plus élevée lors de ses séances, alors qu'elle met simplement les autres rapports à la disposition de ses membres pour consultation<sup>1522</sup>.

Les quatre rapports relatifs à INSIEME ont été examinés par la DélFin à ses séances de juin 2005, d'août 2006, d'avril 2009 et de mars 2012. Le directeur du CDF (1998–2013) a pris part à ces séances<sup>1523</sup>.

De manière générale, le directeur du CDF est toujours présent aux séances de la DélFin. Il y commente les rapports du CDF, donne l'interprétation que fait le CDF des résultats, répond aux questions et réceptionne les éventuels mandats que lui confierait la DélFin. Il a également la possibilité d'amener le point de vue du CDF

<sup>1518</sup> Le CDF a envoyé ses rapports à la DélFin environ 2 mois après la conclusion des contrôles et 1 mois après la réception des avis de l'AFC: le 18.5.2005, le 4.8.2006, le 5.3.2009 et le 29.2.2012.

<sup>1519</sup> Résumés du CDF des 18.5.2005, 4.8.2006, 5.3.2009 et 29.2.2012 [en allemand]

<sup>1520</sup> Résumés du CDF des 18.5.2005 et 5.3.2009; rapports du CDF du 25.2.2005 et du 18.12.2008 [en allemand]

<sup>1521</sup> Le rapport de 2006 avait été marqué de la priorité la plus élevée (extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2006, p. 3; directeur du CDF 1998–2013). Il n'a pas été possible de déterminer quelles priorités avaient été attribuées aux rapports de 2005, de 2008 et de 2012, mais ils avaient probablement la priorité la plus élevée.

<sup>1522</sup> Procès-verbaux du GTI du 14.3.2014, p. 39 (président de la DélFin 2004) et du 26.3.2014, p. 11 (président de la DélFin 2010 et 2014)

<sup>1523</sup> Extraits des procès-verbaux de la DélFin des 27 et 28.6.2005, des 29 et 30.8.2006, des 14 et 15.4.2009 et des 29 et 30.3.2012

dans les discussions et d'évaluer dans quelle mesure la DélFin devrait prendre des mesures<sup>1524</sup>.

Lors de trois des quatre séances précitées, le directeur du CDF (1998–2013) n'a pas estimé que la DélFin devait intervenir: par exemple, à la séance de juin 2005, il a indiqué que le projet était sur les bons rails, si l'on exceptait le crédit d'engagement manquant<sup>1525</sup>; en août 2006, il a expliqué qu'INSIEME était sur la bonne voie, grâce à la surveillance concomitante du CDF, et que la DélFin n'avait pas besoin d'intervenir<sup>1526</sup>; et en avril 2009, il est parvenu à la même conclusion concernant l'implication de la DélFin, notant que l'AFC avait accepté les recommandations du CDF et avait prévu de prendre certaines mesures<sup>1527</sup>. Ce n'est qu'à la séance de mars 2012 qu'il s'est montré critique, indiquant que la DélFin pourrait se fonder sur son rapport de janvier 2012 pour discuter de tous les points essentiels lors de la visite d'information qu'elle effectuerait auprès de l'AFC<sup>1528</sup>.

Considérant que le CDF avait constaté des dysfonctionnements importants lors de ses contrôles de 2005, de 2006 et de 2008<sup>1529</sup>, les CdF et les CdG estiment qu'il n'en a pas informé la DélFin de façon adéquate: si les rapports du CDF mentionnaient exhaustivement les lacunes en question, celles-ci étaient nettement relativisées par le fait que les résumés remis à la DélFin ne les prenaient pas rigoureusement en considération et, surtout, que le directeur du CDF (1998–2013) avait donné des informations rassurantes. Cette combinaison d'informations données par écrit et oralement par le CDF, notamment au cours des deux premières phases d'INSIEME (de 2001 à janvier 2012) a eu pour effet que la DélFin, qui s'est largement fondée sur les évaluations du directeur du CDF (1998–2013)<sup>1530</sup>, n'a pas reçu le soutien adéquat dans l'exercice de la haute surveillance.

En ce qui concerne la communication à la DélFin des résultats des contrôles effectués par le CDF, les CdF et les CdG soulèvent notamment les deux problèmes présentés ci-après.

1. Au vu de la pratique actuelle, le CDF cumule trois fonctions dans le cadre de l'assistance qu'il prête à la DélFin:
  - mise à disposition des informations: le CDF transmet les informations à la DélFin dans le cadre des rapports visés à l'art. 14, al. 1, LCF;

<sup>1524</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 57 (président de la DélFin 2003 et 2007)

<sup>1525</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 27 et 28.6.2005, p. 2 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1526</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2006, p. 3 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1527</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 14 et 15.4.2009, p. 2 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1528</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.3.2012, pp. 4 et 5 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1529</sup> Notamment des défauts dans la gestion du projet et dans les acquisitions ainsi que le fait que l'AFC n'avait pas mis en œuvre la recommandation du CDF concernant le SCI.

<sup>1530</sup> D'après le président de la DélFin (2003 et 2007), il fallait, pour que la DélFin intervienne, que le directeur du CDF estime que la DélFin devait prendre des mesures ou qu'une question précise puisse être abordée par le CDF, l'office ou le département (procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 57). Pour le président de la DélFin (2010 et 2014), les déclarations du directeur du CDF avaient une grande importance: si le directeur du CDF a une impression positive lors de la discussion finale relative à un rapport du CDF et qu'il en fait part à la DélFin, celle-ci part généralement du principe que la situation est bonne (procès-verbal du GTI du 26.3.2014, pp. 12 et 13).

- sélection des informations: le CDF attribue des priorités à ses rapports et choisit les lacunes qu’il mentionne dans ses résumés;
- appréciation des informations: aux séances de la DélFin, le directeur du CDF indique à celle-ci s’il estime qu’il y a lieu de prendre des mesures.

Le cumul de ces fonctions comporte le risque que la DélFin prenne à son compte, sans procéder elle-même à une vérification, les conclusions et pondérations parfois erronées qui découlent, selon le CDF, des résultats de ses contrôles. Ainsi, pendant les deux premières phases d’INSIEME, la DélFin n’a relevé aucun problème majeur jusqu’en 2010 et a exercé sa haute surveillance de façon plutôt retenue (cf. chap. 7.2.2.1).

Afin de réduire ce risque, les CdF et les CdG estiment que les trois fonctions mentionnées ci-dessus doivent être clairement séparées et réparties entre le CDF et la DélFin. A l’avenir, le soutien apporté par le CDF à la DélFin doit se concentrer sur la mise à disposition des informations au moyen des rapports visés à l’art. 14, al. 1, LCF.

Comme le mentionnent les commissions au chap. 7.2.2.5, le SPFA devrait se voir attribuer un rôle plus important – et ses ressources devraient être étoffées en conséquence – afin qu’il puisse mieux assister la DélFin dans la sélection et l’appréciation des informations.

2. Le fait que le directeur du CDF assume un rôle important lors des séances de la DélFin n’a pas pour unique conséquence que le CDF assiste la DélFin dans l’exercice de la haute surveillance parlementaire. Du point de vue du CDF, cette répartition des rôles lui est également profitable dans le cadre de son activité de surveillance: ainsi, le CDF compte sur la DélFin pour inciter les unités contrôlées à mettre en œuvre les recommandations du CDF dans le cas où le directeur du CDF aurait fait part à la DélFin de la nécessité de prendre des mesures<sup>1531</sup>.

Aussi bien le CDF que la DélFin estiment que le soutien apporté par la DélFin à l’activité de surveillance du CDF est légitime et judicieux. Le directeur du CDF (1998–2013) a notamment déclaré que, lorsque la situation se trouvait au point mort, il était toujours heureux de pouvoir compter sur la DélFin qui pouvait, à la demande du CDF, exercer les pressions nécessaires<sup>1532</sup>; le président de la DélFin (2004) a quant à lui expliqué que le directeur du CDF était le partenaire de la DélFin et que leurs objectifs étaient exactement similaires<sup>1533</sup>.

Cependant, les fonctions et les objectifs du CDF et de la DélFin ne sont pas totalement similaires et, selon les CdF et les CdG, ils ne doivent pas l’être.

Le CDF est l’organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière et, en tant que tel, assume une fonction de spécialiste, même si ses résultats peuvent avoir des conséquences politiques. Ses contrôles de l’activité de l’administration doivent être basés sur des critères scientifiques et financiers; n’ayant aucune légitimité démocratique, le CDF ne devrait pas être influencé par des aspects politiques lors de ses contrôles. Au contraire,

<sup>1531</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 16 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1532</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 16 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1533</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 44 (président de la DélFin 2004)

la DélFin est l'organe de haute surveillance parlementaire et, à ce titre, elle rassemble différents points de vue politiques; ainsi, elle doit prendre en considération et pondérer les aspects politiques dans l'exercice de ses fonctions de haute surveillance.

Les CdF et les CdG estiment que le CDF devrait se considérer davantage comme un organe de surveillance financière indépendant. En faisant un usage plus fréquent des outils de pression<sup>1534</sup> que la LCF met à sa disposition, il serait beaucoup moins dépendant de l'aide de la DélFin. Cela permettrait de renforcer sa position en tant qu'organe suprême en matière de surveillance financière, qui est soumis uniquement à l'Assemblée fédérale et à la loi et dont l'activité de contrôle vise à assister aussi bien l'Assemblée fédérale que le Conseil fédéral (art. 1, al. 1, LCF).

## **6.6.9 Suivi par le CDF de la mise en œuvre de ses recommandations**

### **6.6.9.1 Contrôles de suivi du CDF**

La LCF ne règle pas explicitement le suivi de la mise en œuvre des recommandations du CDF. Seul l'art. 14, al. 3, LCF prévoit que le CDF signale, dans ses rapports annuels, les «révisions en suspens» et les motifs d'éventuels retards (cf. chap. 6.6.10).

Dans la pratique, le CDF ne soumet pas toutes ses recommandations à un contrôle de suivi, mais uniquement les recommandations auxquelles il a attribué la priorité 1 et, exceptionnellement, celles de priorité 2. Les recommandations de priorité 3 ne sont pas contrôlées<sup>1535</sup>.

Cependant, le CDF ne contrôle pas toujours régulièrement, ni immédiatement après l'expiration des délais, l'état de la mise en œuvre des recommandations marquées de la priorité 1<sup>1536</sup>. En outre, les unités contrôlées ne sont pas tenues d'informer systématiquement le CDF de l'état de la mise en œuvre<sup>1537</sup>.

En règle générale, le CDF effectue ses contrôles de suivi dans le cadre de ses audits subséquents<sup>1538</sup>, qui ne sont pas forcément annuels. La fréquence de la tenue de ces audits subséquents dépend du risque, lequel dépend du volume financier, de la complexité des processus et des structures, du SCI ou des résultats des contrôles<sup>1539</sup>.

<sup>1534</sup> Cf. chap. 6.6.1

<sup>1535</sup> En règle générale, pour ce qui est de la surveillance financière, le CDF ne soumet pas toutes ses recommandations à un contrôle de suivi et procède selon le principe susmentionné, ce qu'il a fait dans le cas d'INSIEME. Par contre, en ce qui concerne l'examen du compte d'Etat (art. 6, let. b, LCF), il soumet toutes ses recommandations à un contrôle de suivi annuel sur la base des normes de contrôle (lettres du CDF au GTI du 31.10.2013, p. 2, et du 20.10.2013, p. 3)

<sup>1536</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 23 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1537</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, pp. 45 et 46 (vice-directeur du CDF 2000–2013); lettre du CDF au GTI du 31.10.2013, p. 2 [en allemand].

<sup>1538</sup> Rapport annuel 2012 du CDF, p. 38; procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 15 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1539</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 3 et 4.9.2001

En général, les audits subséquents sont toujours combinés avec d'autres contrôles<sup>1540</sup>; dans ce cas, le CDF veille à ce que les nouveaux contrôles et les audits subséquents d'organes administratifs portent sur des questions thématiques ou organisationnelles similaires, de manière à former une certaine unité. En fonction du thème ou du domaine transversal sur lequel portent les nouveaux contrôles, il est donc possible que les recommandations de priorité 1 ne soient pas toutes contrôlées dans le cadre du même audit subséquent<sup>1541</sup>.

Dans le cas d'INSIEME, les contrôles de suivi ont été exclusivement effectués dans le cadre d'audits subséquents<sup>1542</sup>, qui ont eu lieu lors des contrôles de 2006 et de 2011 relatifs à INSIEME<sup>1543</sup>; à une exception près, toutes les recommandations de priorité 1 ont été contrôlées<sup>1544</sup>. Quant à la mise en œuvre des recommandations relatives à INSIEME, auxquelles le CDF avait attribué la priorité 2, elle n'a pas été contrôlée<sup>1545</sup>.

Alors que l'audit subséquent de 2006 relatif à INSIEME avait déjà été effectué un an après le premier contrôle de 2005 et quatre mois après l'expiration des délais de mise en œuvre, le CDF a laissé passer beaucoup plus de temps après son contrôle de 2008: l'audit subséquent a été réalisé trois ans après la présentation du rapport de 2008 et deux ans et demi après l'expiration des derniers délais de mise en œuvre<sup>1546</sup>.

Pendant ces deux ans et demi, le CDF ne savait pas qu'une grande partie de ses recommandations n'avaient pas été mises en œuvre<sup>1547</sup>. Il n'a pas non plus demandé à l'AFC de l'informer de l'état de la mise en œuvre des recommandations<sup>1548</sup>.

Les CdF et les CdG estiment que la pratique du CDF relative aux contrôles de suivi n'est pas adéquate. Etant donné que le CDF ne contrôle pas régulièrement l'application de ses recommandations et qu'il ne demande pas systématiquement aux unités contrôlées de lui fournir des renseignements à ce sujet, il ne dispose pas d'informations régulièrement mises à jour sur l'état de la mise en œuvre de ses recommandations. Cela pose un problème concernant les trois points présentés ci-après.

1. Le CDF ne peut pas identifier à temps tous les retards pris dans la mise en œuvre de ses recommandations et, le cas échéant, insister pour que celles-ci soient appliquées en s'adressant – par exemple – au chef du département (cf. chap. 6.6.1). Dans le cas d'INSIEME, il ne savait pas, pendant deux ans et demi, qu'une grande partie de ses recommandations de 2008 n'avaient pas

<sup>1540</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 15 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1541</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, pp. 43 et 44 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1542</sup> Lettre du CDF au GTI du 31.10.2013, p. 2 [en allemand]; extrait du système de contrôle électronique des recommandations du CDF (i-world) du 28.8.2013

<sup>1543</sup> Cf. chap. 6.3.4 et 6.4.5

<sup>1544</sup> Le CDF n'a pas effectué de contrôle de suivi de la recommandation de 2005, qui chargeait l'AFC de s'assurer que les outils de développement retenus dans le cahier des charges étaient conviviaux et garantissaient une productivité optimale (recommandation 5.9.2; extrait du système de contrôle électronique des recommandations du CDF [i-world] du 28.8.2013, p. 5)

<sup>1545</sup> Extrait du système de contrôle électronique des recommandations du CDF (i-world) du 28.8.2013

<sup>1546</sup> Extrait du système de contrôle électronique des recommandations du CDF (i-world) du 28.8.2013

<sup>1547</sup> Rapport du CDF de janvier 2012, p. 23; lettre du CDF au GTI du 12.12.2013, annexe 3 [en allemand]

<sup>1548</sup> Lettre du CDF au GTI du 31.10.2013 [en allemand]

été mises en œuvre. Les CdF et les CdG estiment que ce laps de temps est trop long.

2. Le CDF ne peut pas respecter rigoureusement l'obligation qui lui est faite à l'art. 14, al. 3, LCF de signaler chaque année au Conseil fédéral et à la DélFin les «révisions en suspens» (cf. chap. 6.6.10). Il ne lui a pas été possible de mentionner les «révisions en suspens» concernant INSIEME dans ses rapports annuels de 2009, de 2010 et de 2011 et ainsi de permettre au Conseil fédéral de surveiller leur mise en œuvre au sens de l'art. 14, al. 4, LCF.
3. Eu égard à sa pratique actuelle, il n'est pas certain que le CDF puisse informer convenablement les organes chargés de statuer sur certaines demandes de crédit au sens de l'art. 7, al. 2, LCF (cf. chap. 6.6.11).<sup>1549</sup> Par exemple, en 2010, il ne connaissait pas l'état de la mise en œuvre de ses recommandations de 2008; partant, il n'a informé ni le Conseil fédéral ni la DélFin ni les CdF, lors de leur examen de la demande de crédits supplémentaire et additionnel relatifs à INSIEME, que de nombreux problèmes relevés en 2008 n'avaient toujours pas été réglés en 2010.

Considérant les faiblesses de la pratique actuelle relative aux contrôles de suivi, les CdF et les CdG estiment qu'il y a lieu d'améliorer le système. Pour ce faire, il faudrait obliger les unités administratives contrôlées à informer le CDF, une fois par an et immédiatement après l'expiration des délais impartis, de l'état de la mise en œuvre des recommandations en suspens dont le niveau d'importance est le plus élevé (importance 1)<sup>1550</sup> [cf. motion 1 des CdF et des CdG au chap. 6.7].

Le CDF devrait s'assurer que ces informations lui ont bel et bien été transmises et qu'elles sont plausibles. Si tel n'était pas le cas, il serait tenu d'insister auprès de l'unité concernée et, le cas échéant, de lancer immédiatement un contrôle de suivi.

Grâce à ces informations et contrôles systématiques, les «révisions en suspens» seront mentionnées de façon exhaustive dans les rapports annuels du CDF, comme le prévoit l'art. 14, al. 3, LCF. Ces informations permettront en outre au CDF de s'adresser au département ou au Conseil fédéral si la mise en œuvre de ses recommandations menace de prendre du retard ou est déjà retardée. Ce point est abordé au chap. 6.6.10.

L'introduction de cette procédure d'information systématique ne devra pas mener à ce que le CDF diminue le nombre d'audits subséquents: les informations reposent sur des déclarations spontanées de la part des unités contrôlées et ne sauraient remplacer les contrôles du CDF. Celui-ci devra donc continuer de mener des audits subséquents une fois que l'obligation d'informer sera entrée en vigueur.

Les CdF et les CdG estiment en outre qu'il est nécessaire que le CDF donne des informations plus précises sur la façon dont il mène ses contrôles de suivi. Les CdF et les CdG constatent que les représentants des organes départementaux responsables de la surveillance et les organes de haute surveillance parlementaire ne connaissent parfois pas la pratique du CDF en la matière. Ainsi, le chef du DFF

<sup>1549</sup> Depuis l'an 2000, le CDF n'a été consulté que 2 fois pour apporter conseil dans le cadre des demandes de crédits (notamment lors de la demande de crédit pour l'UEFA EURO 2008; procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 19, directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1550</sup> Les CdF et les CdG estiment que, à l'avenir, le CDF ne devrait plus classer ses recommandations en fonction de priorités, mais uniquement en fonction de leur importance (cf. chap. 6.6.3).

(2004–2010), le secrétaire général suppléant du DFF (depuis 2011) et les présidents de la DélFin (2004 et 2011) partageaient le principe que le CDF contrôlait systématiquement la mise en œuvre de toutes ses recommandations une fois par an ou après expiration des délais<sup>1551</sup>.

Cette conception erronée de l'activité du CDF a eu des conséquences notamment en ce qui concerne le chef du DFF (2004–2010). Croyant que le CDF contrôlerait toutes les recommandations de 2005 et de 2008 immédiatement après l'expiration des délais de mise en œuvre et l'informerait des recommandations qui n'auraient pas été mises en œuvre, le chef du DFF n'a pas estimé qu'il y avait lieu de prendre des mesures concernant INSIEME. Il n'était pas conscient que, pendant qu'il était chef du DFF, le CDF n'avait procédé à aucun contrôle de suivi concernant INSIEME et que la majeure partie des recommandations de 2008 n'avait pas été mise en œuvre<sup>1552</sup>.

Même si les contrôles du CDF ne peuvent remplacer la surveillance directe exercée par le département, il y a lieu d'éviter que de tels malentendus ne se reproduisent. Les CdF et les CdG estiment que le CDF doit présenter plus précisément, dans ses rapports annuels, la façon dont il mène ses contrôles de suivi<sup>1553</sup>. Dans ses circulaires («audit letters»)<sup>1554</sup> et ses rapports annuels, il devrait en outre donner des informations ciblées sur les changements organisationnels (par ex. la future obligation faite aux unités administratives contrôlées d'informer systématiquement le CDF [cf. ci-dessus]). Toutefois, il appartient aussi aux organes de surveillance et de haute surveillance de se tenir informés de façon appropriée des modalités applicables aux contrôles de suivi effectués par le CDF.

### **6.6.9.2 Report d'audits subséquents en raison d'audits externes**

En janvier 2007, sur la proposition du coordinateur du programme INSIEME (2005–2007), le CDF a reporté à l'année 2008 l'audit subséquent qu'il avait prévu d'effectuer en été 2007<sup>1555</sup>. Sur l'insistance du DFF, l'AFC avait en effet déjà confié à l'entreprise Capgemini le mandat de procéder à un audit en février 2007; ce report visait donc à alléger la charge de travail de l'équipe de projet et à éviter des doublons dans les activités de contrôle (cf. chap. 6.3.5).

Les CdF et les CdG estiment qu'il peut être parfois judicieux de reporter un audit subséquent lorsqu'un audit a été commandé à une entreprise externe, à condition que cet audit externe porte également sur le contrôle de suivi des recommandations du niveau d'importance le plus élevé (importance 1) et soit mené par un organe indépendant et compétent. Les résultats devraient être transmis au CDF sous la forme de

<sup>1551</sup> Procès-verbaux du GTI du 8.11.2013, p. 42 (chef du DFF 2004–2010), du 14.3.2014, pp. 31 et 41 (président de la DélFin 2004 et secrétaire général suppléant du DFF depuis 2011) et du 26.3.2014, p. 31 (président de la DélFin 2011)

<sup>1552</sup> Procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 42 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1553</sup> Cf. rapport annuel 2013 du CDF, p. 40

<sup>1554</sup> Cf. lien consulté le 15.9.2014: [www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch) > Publications > Audits Letters

<sup>1555</sup> Ce contrôle de suivi du CDF a été rendu obsolète par la suspension d'INSIEME en août 2007. L'examen du CDF d'octobre-novembre 2008 concernant INSIEME était conçu comme un 1<sup>er</sup> examen du lancement du nouveau projet sans contrôle de suivi des anciennes recommandations qui avaient été faites en 2005 et 2006 (lettre du CDF au GTI du 12.12.2013, p. 2)

rapports d'audit complets. Sur la base de ces résultats, le CDF doit décider de mener ou non ses propres contrôles de suivi ou des audits subséquents. L'enquête des CdF et des CdG n'a pas porté sur la question de savoir si ces conditions étaient remplies dans le cas de l'audit effectué en février 2007 par l'entreprise Capgemini.

### **6.6.10 Gestion par le CDF des recommandations pendantes («révisions en suspens»)**

En vertu de l'art. 14, al. 3, LCF, le CDF est tenu d'informer le Conseil fédéral et la DélFin, dans le cadre de son rapport annuel, des «révisions en suspens et [des] motifs d'éventuels retards» (en allemand: «Revisionspendenzen und deren Gründe»).

En l'espèce, les termes «révisions en suspens» et «Revisionspendenzen» sont plutôt équivoques, car l'art. 14, al. 3, LCF ne porte pas sur les révisions en suspens au sein du CDF, mais sur les recommandations pendantes au sein des services contrôlés<sup>1556</sup>. Dès lors, il serait plus juste de parler de «recommandations pendantes», ce qui correspond au terme allemand «Umsetzungspendenzen» utilisé parfois par le CDF<sup>1557</sup>. Les CdF et les CdG proposent d'adapter la terminologie française de l'art. 14, LCF en conséquence (cf. motion 1 des CdF et des CdG au chap. 6.7).

Pendant la durée du projet, le CDF n'a jamais fait état, dans ses rapports annuels, des recommandations pendantes au sujet d'INSIEME, alors que la mise en œuvre de la recommandation relative à la conception d'un SCI pour l'AFC, notamment, est restée en suspens pendant longtemps; ce dernier point avait d'ailleurs été souligné avec insistance par le CDF dans son rapport de 2005<sup>1558</sup>.

Cette observation vaut aussi pour ce qui est de l'exploitation de MOLIS et de STOLIS. Ainsi, dans ses rapports de révision de 2000 et de 2001 portant sur la DP TVA, le CDF avait explicitement relevé que nombre de ses recommandations portant sur les systèmes informatiques de l'AFC avaient été ignorées ou, contrairement à ce qui avait été affirmé, partiellement mises en œuvre<sup>1559</sup>. Le CDF n'a toutefois pas fait mention de cela dans ses rapports annuels de 2000 et 2001<sup>1560</sup>.

D'une manière générale, les recommandations pendantes ne sont que très rarement évoquées dans les rapports annuels du CDF. Entre 2001 et 2012, seules deux ont été mentionnées (en 2001 et en 2002 concernant l'OFC). Dans ses rapports annuels de 2002 et 2003 ainsi que de 2007 à 2012, le CDF avait même indiqué qu'il n'y avait aucune recommandation pendante et que l'intervention du Conseil fédéral ou du Parlement n'était, dès lors, pas nécessaire<sup>1561</sup>.

Cette pratique du CDF se fonde sur une interprétation restrictive de l'art. 14, al. 3, LCF. Le CDF a d'ailleurs indiqué ce qui suit dans ses rapports de 2002 et 2003 ainsi que de 2007 à 2012: «On considère qu'un cas est en suspens à la fin d'un exercice lorsque l'unité administrative concernée a admis les critiques et les recommanda-

<sup>1556</sup> FF 1998 V 4101, 4118

<sup>1557</sup> Cf. rapport annuel 2013 du CDF, p. 40

<sup>1558</sup> Rapport du CDF du 25.3.2003, pp. 6 à 8; rapport du CDF du 7.11.2003, pp. 5 à 7

<sup>1559</sup> Rapport du CDF du 12.9.2000, p. 2; rapport du CDF du 22.10.2001, p. 3

<sup>1560</sup> Rapports annuels du CDF 2000 (pp. 36 et 37) et 2001 (p. 40)

<sup>1561</sup> Rapports annuel du CDF 2002 et 2003 ainsi que 2007 à 2012 (notamment le rapport annuel 2012, p. 38)

tions du CDF, mais n'a pas mis en œuvre ces dernières dans le délai imparti. Le rapport d'activité n'en fait pas nécessairement mention, notamment si l'unité administrative a procédé à la mise au concours d'un poste dans son service financier, mais qu'elle n'a pas encore pu pourvoir celui-ci. Les cas en suspens ne sont pas mentionnés non plus lorsque le délai de mise en œuvre n'est pas encore échu à la fin de l'exercice sous revue ou que l'audit subséquent n'a pas encore eu lieu»<sup>1562</sup>.

Le «délai imparti» au sens de l'interprétation mentionnée ci-dessus constitue en réalité un délai supplémentaire<sup>1563</sup>. Les délais de mise en œuvre réels ne sont pas fixés par le CDF, mais par les services contrôlés dans les avis qu'ils rendent au sujet des recommandations (cf. chap. 6.6.3).

Concrètement, lorsqu'il constate que des recommandations n'ont pas été mises en œuvre dans les délais, le CDF les réitère en fixant, selon les circonstances, un délai supplémentaire<sup>1564</sup>. En outre, il rappelle généralement dans ses rapports d'inspection que les recommandations en question ont déjà été adressées au service contrôlé<sup>1565</sup>. Mais il y a aussi des exceptions: ainsi, dans son rapport de 2006, le CDF n'a pas précisé que sa recommandation relative à la conception d'un SCI global pour l'AFC aurait dû être mise en œuvre en 2002 déjà et qu'il avait rappelé ce fait à l'AFC pour la dernière fois en 2005<sup>1566</sup>.

En outre, le CDF compte parfois sur le soutien de la DélFin lorsque certaines de ses recommandations ne sont pas mises en œuvre dans les délais impartis<sup>1567</sup>. Ainsi, le directeur du CDF (1998–2013) a déclaré aux CdF et aux CdG que lorsqu'une recommandation n'est que partiellement mise en œuvre, elle peut faire l'objet d'un contrôle dans le cadre du contrôle de gestion des recommandations; il a ajouté être heureux de pouvoir, lorsque la situation est au point mort, faire appel à la DélFin afin que celle-ci exerce la pression nécessaire<sup>1568</sup>.

Pour le CDF, faire état des recommandations pendantes dans les rapports annuels en vertu de l'art. 14, al. 3, LCF constitue un moyen de pression tout comme le fait de demander à la DélFin d'intervenir. Lors de son audition par les CdF et les CdG, le directeur suppléant du CDF (2000–2013) a utilisé la métaphore de la claymore<sup>1569</sup> pour illustrer le fait que la mention des recommandations pendantes dans les rapports annuels constitue l'instrument suprême dont dispose le CDF<sup>1570</sup>. Mais comme ce moyen de pression n'a quasiment jamais été utilisé par le passé, on peut partir du principe que le CDF préfère recourir au soutien de la DélFin pour accélérer la mise en œuvre de ses recommandations.

<sup>1562</sup> Rapports annuel du CDF 2002 et 2003 ainsi que 2007 à 2012 (notamment le rapport annuel 2012, p. 38)

<sup>1563</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 32 (directeur suppléant du CDF 2000–2013)

<sup>1564</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 32 (directeur suppléant du CDF 2000–2013) et p. 44 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1565</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 44 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1566</sup> Rapports du CDF du 25.3.2002 (pp. 6 à 8), du 25.2.2005 (p. 5) et du 29.5.2006 (pp. 13 et 14)

<sup>1567</sup> Procès-verbaux du GTI du 14.10.2013, p. 16 (directeur du CDF 1998–2013) et du 14.3.2014, pp. 57 et 58 (président de la DélFin 2003 et 2007)

<sup>1568</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 16 (directeur du CDF 1998–2013): «Wurde eine Empfehlung nur teilweise umgesetzt, verbleibt sie im Empfehlungscontrolling und kann bei einer nächsten Prüfung abgecheckt werden. Wenn alle Stricke reißen, bin ich immer froh um die FinDel, die auf einen Hinweis unsererseits den notwendigen Druck ausüben kann.»

<sup>1569</sup> Épée à double tranchant, qui se tient à 2 mains

<sup>1570</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 32 (directeur suppléant du CDF 2000–2013)

La pratique du CDF en matière d'identification, de suivi et d'indication des recommandations pendantes dans les rapports annuels n'est pas conforme à l'esprit de l'art. 14, al. 3, LCF. L'indication en question dans les rapports annuels vise en effet à permettre au Conseil fédéral d'exercer la surveillance qui lui incombe dans ce domaine, ainsi que le prévoit l'art. 14, al. 4, LCF<sup>1571</sup>, et notamment de veiller à leur mise en œuvre dans un délai raisonnable par les unités administratives concernées<sup>1572</sup>.

Jusqu'ici, les informations contenues dans les rapports annuels du CDF n'ont pas permis au Conseil fédéral d'assumer pleinement cette responsabilité. Ainsi, les rapports des années 2000 et 2001 ne comportaient aucune indication au sujet des recommandations pendantes importantes concernant MOLIS et STOLIS<sup>1573</sup>; le collège gouvernemental n'a été au courant des problèmes informatiques de l'AFC qu'après que la situation s'est aggravée et que, conformément à l'art. 15, al. 3, LCF, le CDF a informé de la situation le président de la Confédération (à l'époque également chef du DFF) et le vice-président du Conseil fédéral<sup>1574</sup>. Le collège gouvernemental a été informé en deux fois: premièrement, par une communication orale du chef du DFF (1996–2003) lors de la séance du 27 mars 2002<sup>1575</sup>; deuxièmement, grâce à une indication du CDF concernant l'application de l'art. 15, al. 3, LCF dans son rapport annuel de 2002<sup>1576</sup>. Cependant, le collège gouvernemental n'avait à l'époque plus aucune possibilité d'action: il ne pouvait plus que réagir à la situation<sup>1577</sup>.

Les CdF et les CdG estiment que, à l'avenir, le Conseil fédéral devra être en mesure et être tenu d'exercer davantage sa responsabilité s'agissant de la mise en œuvre des recommandations du CDF. Pour ce faire, il devra être informé régulièrement et de manière exhaustive de toutes les recommandations du CDF en suspens, et pas uniquement si rien n'a été entrepris à l'échéance des délais supplémentaires: ce n'est qu'ainsi que le Conseil fédéral pourra veiller, conformément à l'art. 14, al. 4, LCF, à ce que les recommandations soient mises en œuvre dans les délais.

Pour ce faire, il importe avant toute chose de reconsidérer la notion de «révisions en suspens» ou de «recommandations pendantes», de manière à ce que, à l'avenir, elle incorpore toutes les recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre (cf. motion I des CdF et des CdG au chap. 6.7).

En outre, il est évident que pour pouvoir informer comme il se doit le Conseil fédéral des mises en œuvre en suspens, le CDF doit lui-même régulièrement recevoir – et, le cas échéant, analyser – les renseignements pertinents. Comme indiqué au chap. 6.6.9, il importe pour ce faire d'introduire une obligation d'informer pour les

<sup>1571</sup> Art. 14, al. 4, LCF (RS 614.0): «Se fondant sur les révisions en suspens signalées dans les rapports annuels du Contrôle fédéral des finances, le Conseil fédéral vérifie que les constatations relatives à la régularité et à la légalité soient réglées et que les propositions concernant les contrôles de la rentabilité soient mises en œuvre.»

<sup>1572</sup> FF 1998 V 4101, 4118

<sup>1573</sup> Rapports annuels du CDF de 2000 (pp. 36 et 37) et 2001 (p. 40)

<sup>1574</sup> Cf. chap. 6.3.1

<sup>1575</sup> Lettre du Conseil fédéral au GTI du 29.11.2013, p. 1

<sup>1576</sup> Rapport annuel 2002 du CDF, pp. 19, 32 et 42

<sup>1577</sup> Le collège gouvernemental n'a en effet pas réagi en l'espèce. À la suite d'une demande d'information de la DélFin, le 13.3.2002, le chef du DFF (1996–2003), qui était à l'époque président de la Confédération, a remis à la DélFin, le 17.4.2002, un rapport sur l'informatique au sein de l'AFC. Le rapport en question n'a pas été examiné par le Conseil fédéral (lettre du Conseil fédéral au GTI du 29.11.2013).

unités administratives, afin que celles-ci soient tenues d'informer spontanément le CDF, chaque année et à l'échéance du délai imparti, au sujet de la mise en œuvre des recommandations importantes demeurées jusqu'alors en suspens.

Les CdF et les CdG considèrent qu'il ne suffit pas d'informer le Conseil fédéral des recommandations pendantes. Lorsqu'une de ces recommandations revêt une importance particulière et qu'elle ne pourra manifestement pas être mise en œuvre dans les délais impartis, le CDF devra immédiatement associer le chef du département concerné et le Conseil fédéral à la mise en œuvre en question, de sorte qu'ils en assument la co-responsabilité. Cette procédure doit être distinguée de l'obligation faite au CDF de faire rapport chaque année sur les recommandations pendantes.

### *1. Implication des chefs de département et du Conseil fédéral dans la responsabilité en matière de mise en œuvre des recommandations pendantes revêtant une importance particulière («révisions en suspens»)*

Si le CDF constate à l'avenir qu'une recommandation du niveau d'importance le plus élevé (importance 1)<sup>1578</sup> ne peut pas ou n'a pas pu être mise en œuvre dans les délais impartis, il devra s'adresser sans délai au chef de département concerné pour fixer un délai supplémentaire. Le compte rendu à l'intention du CDF n'incombera alors plus au service contrôlé, mais au département, dont le chef deviendra co-responsable de la mise en œuvre. Le cas échéant, le CDF devra informer le collège gouvernemental en cas de non-respect du délai imparti (cf. motion 1 des CdF et des CdG au chap. 6.7), de sorte que celui-ci puisse dorénavant mieux veiller à une mise en œuvre effective de la recommandation.

Ce procédé permettra non seulement de mieux responsabiliser les instances de surveillance, mais aussi de gagner du temps: à supposer que le CDF aurait appris en février 2009 déjà – soit un mois avant l'échéance du délai de mise en œuvre d'INSIEME – qu'il n'y avait ni planification générale ni planification des besoins en cours d'élaboration<sup>1579</sup>, il aurait dû immédiatement alerter les instances supérieures, afin que le projet puisse être remis à temps sur la bonne voie, sans attendre 2010 et la publication du rapport annuel de 2009.

### *2. Mention des recommandations pendantes («révisions en suspens») dans le rapport annuel du CDF*

Dès l'issue de l'audition de ses représentants par le GTI, le CDF a mené quelques réflexions au sujet d'un changement de pratique concernant la mention des «révisions en suspens» dans les rapports annuels, réflexion dont il a fait part aux CdF à l'été 2014. Le CDF entend ainsi faire état, dans son prochain rapport annuel, d'une demi-douzaine de recommandations pendantes depuis plusieurs années.

Considérant, à l'instar du CDF, que les rapports annuels doivent mieux informer le Conseil fédéral, les CdF et les CdG sont favorables à ce changement de pratique. Elles estiment toutefois que toutes les recommandations du niveau d'importance le plus élevé (importance 1)<sup>1580</sup> doivent être mentionnées dans les rapports annuels et

<sup>1578</sup> Les CdF et les CdG considèrent que, à l'avenir, les recommandations du CDF ne devront plus être distinguées qu'en fonction de leur importance et non plus en fonction de leur caractère prioritaire (cf. chap. 6.6.3).

<sup>1579</sup> Cf. avis de l'AFC du 29.1.2009, pp. 1 et 2; rapport du CDF de janvier 2012, p. 23

<sup>1580</sup> Les CdF et les CdG considèrent que, à l'avenir, les recommandations du CDF ne devront plus être distinguées qu'en fonction de leur importance et non plus en fonction de leur caractère prioritaire (cf. chap. 6.6.3).

non pas uniquement celles qui sont pendantes depuis de nombreuses années. Ce n'est qu'ainsi que l'esprit de l'art. 14, al. 3 et 4, LCF sera effectivement respecté et que le Conseil fédéral sera en mesure de surveiller la mise en œuvre des recommandations conformément à sa responsabilité.

Comme indiqué au chap. 6.6.9, l'obligation d'informer, à laquelle les unités administratives pourraient être soumises, permettrait au CDF de disposer d'informations régulièrement mises à jour. Avant de reprendre ces informations dans les rapports annuels, il y a lieu d'en contrôler la plausibilité et de les compléter avec les résultats des audits subséquents.

Comme le CDF émet chaque année environ 500 recommandations à l'intention des services contrôlés<sup>1581</sup>, le nombre de recommandations pendantes mentionnées dans les rapports annuels sera relativement élevé. Il serait donc judicieux que les comptes rendus s'y rapportant ne figurent pas directement dans les rapports annuels, mais par exemple dans une annexe à l'intention du Conseil fédéral et de la DélFin. Lorsqu'il y a un intérêt public prépondérant à ce que les recommandations en suspens ne soient pas publiées (par ex. lorsqu'elles concernent des questions relevant de la protection de l'État), elles doivent être communiquées au Conseil fédéral, à la DélFin et à la DélCdG dans une annexe distincte et classifiée.

*Recommandation 19:  
mention systématique des recommandations pendantes («révisions en suspens»)  
importantes dans les rapports annuels du CDF*

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).

Les rapports annuels du CDF ne devraient pas constituer l'unique source d'information à la disposition de la DélFin au sujet des recommandations pendantes. Il importe également que les divers rapports d'audits subséquents établis par le CDF indiquent clairement l'état de la mise en œuvre des recommandations pendantes, ce qui n'était jusqu'ici que partiellement le cas. Ainsi, le rapport d'audit de 2006 relatif à INSIEME ne mentionnait nullement que deux recommandations émises en 2005 avaient fait l'objet d'un contrôle subséquent<sup>1582</sup>. En outre, sur les huit rapports d'audit subséquents du CDF<sup>1583</sup> dont les CdF et les CdG ont pris connaissance, un seul donnait un aperçu systématique des recommandations ayant fait l'objet d'un contrôle et de l'état de leur mise en œuvre<sup>1584</sup>.

Les rapports d'audit subséquent établis jusqu'ici par le CDF ne donnaient pas à la DélFin un aperçu complet des recommandations pendantes. Pour que la DélFin bénéficie d'un meilleur soutien dans sa tâche de haute surveillance, les rapports en

<sup>1581</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 15 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1582</sup> Rapport du CDF du 29.5.2006; extrait du système de contrôle électronique des recommandations du CDF (i-world) du 28.8.2013, pp. 1 à 4

<sup>1583</sup> Rapports du CDF des 12.9.2000, 22.10.2001, 25.3.2002, 31.10.2002, 7.11.2003 et 29.5.2006 ainsi que de décembre 2011 et janvier 2012

<sup>1584</sup> Cf. rapport du CDF de décembre 2011, annexe 3

question devront à l'avenir traiter de manière systématique et exhaustive l'état de la mise en œuvre des recommandations.

*Prise en compte des recommandations pendantes («révisions en suspens»)  
dans le cadre de la gestion des risques de la Confédération*

La gestion des risques de la Confédération est un instrument de conduite au niveau du Conseil fédéral, des départements et des unités administratives. Son objectif est de présenter clairement les risques auxquels sont confrontées la Confédération et les différentes unités administratives ainsi que de permettre que les mesures qui s'imposent soient prises à temps afin d'éviter ou, du moins, de réduire les risques (cf. chap. 5.4.4.1).

Généralement, le fait que des recommandations importantes ne soient pas mises en œuvre représente un risque potentiel pour la Confédération. Aussi les CdF et les CdG jugent-elles nécessaire que l'établissement des comptes rendus annuels du CDF fasse partie intégrante de la politique de gestion des risques de la Confédération ainsi que des rapports annuels sur les risques que le Conseil fédéral présente aux CdG.

*Recommandation 20: prise en compte, dans le cadre de la gestion des risques de la Confédération, des recommandations pendantes («révisions en suspens») importantes*

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.

## **6.6.11 Avis et consultation du CDF concernant les crédits**

### **6.6.11.1 Avis rendus dans le cadre de la consultation des offices**

Dans le cadre de la consultation des offices sur les objets du Conseil fédéral, toutes les unités administratives concernées au sens de l'art. 4, al. 1, OLOGA doivent être invitées à donner leur avis sur un projet. Sont concernées les unités administratives dont les tâches ont un lien matériel avec l'affaire traitée ou qui doivent se prononcer sur ses aspects financiers, juridiques ou formels (art. 4, al. 3, OLOGA).

La liste des destinataires établie par la ChF prévoit que le CDF doit être consulté au cas par cas, lorsqu'un objet concerne la surveillance financière ou la mise en œuvre de recommandations du CDF<sup>1585</sup>. Par ailleurs, le DFF et le CDF ont écrit aux chefs des offices en 2011 et 2013 pour les informer que tous les projets d'envergure doivent être soumis au CDF pour avis<sup>1586</sup>.

<sup>1585</sup> ChF, directives sur les affaires du Conseil fédéral («Classeur rouge»), consultation des offices: liste des destinataires

<sup>1586</sup> «Audit letter» du CDF de février 2013, p. 6; lettre du SG-DFF au secrétaire d'État et aux directeurs d'office du DFF du 22.12.2011, p. 1

Le CDF n'a pu se prononcer ni sur le crédit d'engagement du 17 août 2005 destiné à INSIEME, que l'AFC n'a pas mis en consultation auprès des offices, ni sur les crédits supplémentaire et d'engagement du 18 juin 2010, car il n'avait pas été invité par l'AFC à participer à la consultation<sup>1587</sup>. Toutefois, le CDF ne se serait pas prononcé même s'il en avait eu l'occasion: en effet, le directeur (1998–2013) et le vice-directeur (2000–2013) du CDF ont déclaré aux CdF et aux CdG que, d'une manière générale, le CDF ne donnait son avis que sur les questions ayant trait à une réglementation correcte de la surveillance financière ou sur des questions techniques en matière de révision<sup>1588</sup>; partant, il ne prenait normalement pas position sur les crédits d'engagement, notamment parce qu'il n'en connaissait pas suffisamment les tenants et les aboutissants<sup>1589</sup>.

Les CdF et les CdG partagent l'avis du CDF, considérant que c'est à l'AFF de se prononcer sur le fond et la forme des demandes de crédits d'engagement dans le cadre de la consultation des offices<sup>1590</sup>. Par contre, elles considèrent que le CDF doit, dans le cadre de la consultation des offices, relever systématiquement les recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre<sup>1591</sup>, ce qu'il n'a manifestement pas fait jusqu'à présent<sup>1592</sup>.

La consultation des offices vise à recueillir suffisamment tôt les avis d'autres unités administratives lors de la préparation d'un objet du Conseil fédéral de sorte qu'ils puissent être pris en considération de manière appropriée avant que le projet ne soit définitif<sup>1593</sup>. Le CDF devrait mettre à profit cette procédure pour faire en sorte que les recommandations pendantes soient liquidées avant que le Conseil fédéral ne prenne sa décision ou que les unités administratives ou les départements concernés n'ajoutent aux propositions de décision une planification en ce sens.

En outre, il est dans l'intérêt du CDF que le Conseil fédéral soit informé, avant qu'il ne prenne de décision, des recommandations importantes qui n'ont pas été mises en œuvre. Il peut ainsi soutenir le Conseil fédéral dans sa prise de décision et dans l'exercice de son devoir de surveillance, étant donné que le département responsable doit faire rapport au Conseil fédéral au sujet de l'élimination des divergences effectuée au cours de la consultation des offices (art. 4, al. 2, OLOGA).

Les CdF et les CdG estiment que le CDF doit désormais informer systématiquement le Conseil fédéral lorsque que des recommandations importantes n'ont pas été mises en œuvre, et ce pour n'importe quel objet du Conseil fédéral et non pas uniquement pour les arrêtés ouvrant des crédits.

<sup>1587</sup> Rapport de l'AFF du 6.1.2014 au GTI, p. 4; proposition du DFF du 31.5.2010: «Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung», p. 7

<sup>1588</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 20 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1589</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 52 (vice-directeur du CDF 2000–2013): «Zu Verpflichtungskrediten usw. äussern wir uns normalerweise nicht, sei es, weil wir sie «vom Tisch aus» nicht beurteilen können, weil eine Prüfung vor Ort nicht geplant war oder weil die Ressourcen fehlen. Eine Reaktion «vom Tisch aus» wäre zudem nur ein halbes Urteil, das uns eher stören würde, wenn wir tatsächlich etwas überprüfen sollten.»

<sup>1590</sup> Art. 8, al. 1, let. c, Org DFF du 17.2.2012 (RS **172.215.1**, en vigueur depuis le 1.3.2010); art. 9, al. 1, let. b, Org DFF du 11.12.2000 (RO **2001** 267, en vigueur jusqu'au 28.2.2012)

<sup>1591</sup> La responsabilité en question découle de l'art. 1, al. 1, let. b, LCF (RS **614.0**).

<sup>1592</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 20 (directeur du CDF 1998–2013) et p. 52 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1593</sup> Explications concernant l'OLOGA du 25.11.1998, pp. 6 et 7

Quant au Conseil fédéral, il doit faire en sorte que les objets de ce type soient systématiquement soumis au CDF pour consultation. Les remarques correspondantes figurant dans la liste des destinataires établie par la ChF<sup>1594</sup> ainsi que dans les circulaires du CDF<sup>1595</sup> vont dans la bonne direction. En outre le Conseil fédéral doit veiller à ce que les avis du CDF figurent bien dans les propositions des départements<sup>1596</sup>.

Pour être pertinents, les avis du CDF doivent incontestablement se fonder sur des informations récentes. Par conséquent, il est important que les services contrôlés communiquent régulièrement au CDF l'état de la mise en œuvre des recommandations conformément aux indications figurant aux chap. 6.6.9 et 6.6.10.

### **6.6.11.2 Consultation lors des demandes de crédit**

L'art. 7, al. 2, LCF dispose que les organes compétents peuvent faire appel au CDF lorsqu'ils préparent le budget ou statuent sur certaines demandes de crédit. Les organes en question sont principalement les CdF et la DélFin; le CDF peut aussi, de sa propre initiative, prendre contact avec eux pour leur faire part<sup>1597</sup> «[...] des faits qui lui sont connus»<sup>1598</sup>.

D'après l'interprétation du directeur du CDF (1998–2013), l'art. 7, al. 2, LCF s'applique notamment aux projets d'envergure dont les estimations des coûts de base doivent être examinées par le CDF, selon le souhait des organes parlementaires<sup>1599</sup>. Le CDF n'a procédé à aucun examen de ce genre au sujet d'INSIEME<sup>1600</sup>.

La disposition en question ne définit pas seulement le rôle consultatif du CDF lors de l'examen matériel des demandes de crédit. De tels examens relèvent de la compétence première de l'AFF<sup>1601</sup> et ne devraient, d'après les CdF et les CdG, être effectués par le CDF qu'exceptionnellement et pour autant que cela ne porte pas préjudice à son indépendance et à son impartialité (cf. chap. 6.6.2.2). L'art. 7, al. 2, LCF permet aussi aux organes chargés de l'examen préalable de demander au CDF de se prononcer sur des objets qu'il a traités dans le cadre de son activité de contrôle<sup>1602</sup>.

Pour les CdF et les CdG, les organes compétents devraient davantage s'appuyer sur cette disposition lorsqu'ils examinent des crédits, afin d'obtenir du CDF des infor-

<sup>1594</sup> ChF, directives sur les affaires du Conseil fédéral («Classeur rouge»), consultation des offices: liste des destinataires

<sup>1595</sup> «Audit letter» du CDF de février 2013, p. 6

<sup>1596</sup> Cf. recommandation «Mention des avis exprimés par le CDF dans le cadre de la consultation des offices dans les propositions adressées par les départements au Conseil fédéral», chap. 6.6.11

<sup>1597</sup> Message du 25.11.1966 concernant le projet de loi sur le contrôle fédéral des finances (FF 1966 II 724, 736)

<sup>1598</sup> Selon le message du 25.11.1966 concernant le projet de loi sur le contrôle fédéral des finances (FF 1966 II 724, 736). Il s'agit ici d'éléments auxquels il a eu accès dans le cadre de son activité de contrôle (FF 1966 II 724, 730–731).

<sup>1599</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 19 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1600</sup> En effet, le directeur du CDF (1998 – 2013) a indiqué aux CdF et aux CdG, lors de son audition, que le CDF n'avait pas été sollicité dans le cadre d'INSIEME (procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 19, directeur du CDF 1998–2013).

<sup>1601</sup> Message du 25.11.1966 concernant le projet de loi sur le contrôle fédéral des finances (FF 1966 II 724, 731)

<sup>1602</sup> Message du 25.11.1966 concernant le projet de loi sur le contrôle fédéral des finances (FF 1966 II 724, 731 et 736)

mations relatives aux contrôles effectués et aux recommandations pendantes qui ont un lien direct avec les objets à traiter. En outre, lorsque les recommandations pendantes revêtent une importance particulière, le CDF devrait prendre l'initiative d'en informer – au moyen d'un avis écrit ou par oral dans le cadre d'une séance – les organes chargés de l'examen préalable (à savoir les CdF et la DélFin).

Selon la pratique actuelle, le directeur du CDF participe à toutes les séances de la DélFin<sup>1603</sup>, y compris à celles qui sont consacrées aux demandes de crédits. Lorsque la DélFin a examiné le crédit d'engagement pour INSIEME en août 2005, le directeur du CDF (1998–2013) n'a pas pris position; il s'est contenté de préciser que le dernier contrôle que le CDF avait effectué auprès de l'AFC portait principalement sur les comptes 2004 et non pas sur l'informatique. Par ailleurs, il n'a pas fait allusion au contrôle concernant INSIEME qui fut effectué en février 2005<sup>1604</sup>.

Le directeur du CDF (1998–2013) n'a pas non plus évoqué les résultats négatifs des contrôles effectués durant l'année 2008 par le CDF concernant INSIEME, lorsqu'il a participé, en septembre 2010, au traitement par la DélFin du crédit supplémentaire et du crédit additionnel; il a uniquement indiqué qu'il serait important de savoir quels ont été les contrôles effectués par l'IDF AFC<sup>1605</sup>. Il n'était manifestement pas conscient du fait qu'il aurait pu donner cette information lui-même, sachant que, en vertu de l'art. 11, al. 2, LCF, le CDF doit coordonner ses contrôles avec ceux des inspections des finances, ces dernières devant lui communiquer tous leurs rapports. Enfin, les membres de la DélFin n'ont pas demandé au directeur du CDF (1998–2013) si la mise en œuvre des recommandations émises en 2008 avaient fait l'objet de contrôles subséquents<sup>1606</sup>.

Généralement, le CDF n'est présent lors des débats des CdF au sujet des crédits et du budget que si les CdF sollicitent son avis<sup>1607</sup>, ce qui n'a pas été le cas concernant INSIEME<sup>1608</sup>. Ainsi, les CdF n'ont fait appel au CDF ni pour les débats relatifs au crédit d'engagement inscrit au budget 2006 ni pour ce qui est du crédit supplémentaire et du crédit additionnel destinés à INSIEME inscrits au supplément II au budget 2010<sup>1609</sup>. De son côté, le CDF n'a pas non plus pris l'initiative de faire part aux CdF de ses critiques relatives à INSIEME, car il partait du principe que les rapports de contrôle concernant le projet avaient déjà sensibilisé les CdF aux problèmes en question<sup>1610</sup>.

D'après les CdF et les CdG, les échanges entre le CDF, les CdF et la DélFin au sujet du crédit d'engagement et du crédit additionnel accordés à INSIEME n'ont pas été

<sup>1603</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 58 (président de la DélFin en 2003 et 2007) et du 26.3.2014, p. 13 (président de la DélFin en 2010 et 2014)

<sup>1604</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2005, p. 4 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1605</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 9 et 10.9.2010, pp. 3 et 6 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1606</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 9 et 10.9.2010

<sup>1607</sup> Ch. 5.3, let. e, des principes d'action des CdF du 25.11.2011; art. 4, al. 2, du règlement des CdF et de la Délégation des finances des Chambres fédérales du 8.11.1985 (RS 171.126, en vigueur jusqu'au 31.12.2011)

<sup>1608</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 19 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1609</sup> Procès-verbaux de la CdF-N6 des 6.9.2005, 10.11.2005 et 28.10.2010; procès-verbal de la CdF-N des 18 et 19.10.2010; procès-verbaux de la CdF-E1 des 5.9.2005 et 20.10.2010

<sup>1610</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 19 (directeur du CDF 1998–2013).

La DélFin a adressé le rapport du CDF du 18.12.2008 relatif à INSIEME à la sous-commission compétente de la CdF-N, afin qu'elle puisse préparer sa visite d'information à l'AFC du 26.8.2009 (extrait du procès-verbal de la DélFin des 14 et 15.4.2009, p. 4).

suffisants. D'une part, les CdF et la DélFin n'ont pas demandé activement au CDF des renseignements au sujet des critiques et de la mise en œuvre des recommandations pendantes concernant INSIEME; d'autre part, le CDF n'a pas informé de manière adéquate les CdF et la DélFin à ce sujet.

Cela peut aussi être dû au fait que, lorsque ces points ont été examinés en 2005 et 2010, le système des contrôles subséquents alors en vigueur (cf. chap. 6.6.9) ne permettait pas au CDF de disposer d'informations actuelles au sujet de l'état de la mise en œuvre des recommandations portant sur INSIEME. Pour cette raison également, il apparaît judicieux de modifier la pratique actuelle, ainsi que les CdF et les CdG le suggèrent aux chap. 6.6.9 et 6.6.10.

*Recommandation 21: avis et assistance du CDF*

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.

*Recommandation 22: mention des avis exprimés par le CDF dans le cadre de la consultation des offices*

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.

## **6.6.12 Coordination des contrôles du CDF avec ceux de l'Inspection des finances de l'AFC**

### **6.6.12.1 Contrôles effectués par l'Inspection des finances de l'AFC dans le cadre de sa planification annuelle**

*Principes régissant les contrôles effectués par l'IDF AFC*

L'IDF AFC exerce la surveillance financière de l'activité de l'AFC, dont elle est l'organe de révision interne<sup>1611</sup>. À l'instar de celle du CDF, sa mission consiste à mener à bien des révisions, à formuler des recommandations et à effectuer des contrôles subséquents<sup>1612</sup>. Elle vérifie en particulier si les objectifs assignés à l'AFC

<sup>1611</sup> Art. 5 du règlement de l'IDF AFC du 8.10.2002; ch. 8 du règlement de l'IDF AFC du 1.6.2012

<sup>1612</sup> Art. 6 du règlement de l'IDF AFC du 8.10.2002; ch. 11 et 12 du règlement de l'IDF AFC du 1.6.2012

sont mis en œuvre de manière appropriée et sont dûment remplis, si un SCI opérationnel est disponible et si les directives généralement reconnues en matière de comptabilité et de révision sont respectées<sup>1613</sup>.

En vertu de l'art. 11, al. 1, LCF, l'IDF AFC dépend du directeur de l'AFC, mais elle exerce ses tâches de contrôle de manière indépendante et autonome. En outre, elle consacre au moins 70 % de ses capacités à des contrôles inscrits dans son programme de révision annuel sur la base de sa propre analyse des risques<sup>1614</sup>; parmi ces contrôles, on peut notamment citer la révision des comptes annuels de l'AFC menée selon les directives techniques du CDF<sup>1615</sup>.

Le directeur de l'AFC peut aussi charger l'IDF AFC de procéder à d'autres contrôles; ceux-ci font partie des travaux complémentaires que le directeur de l'AFC peut confier à l'IDF AFC<sup>1616</sup>, travaux qui ne doivent pas requérir plus de 30 % des capacités de cette dernière (cf. chap. 4.3.3).

L'activité de révision de l'IDF AFC vise à soutenir la direction de l'AFC dans ses missions de conduite et de surveillance<sup>1617</sup>. Celle-ci reçoit les rapports de révision de l'IDF AFC<sup>1618</sup>, sur lesquels elle peut fonder ses décisions en matière de gestion et définir des mesures visant à mettre en œuvre les recommandations de l'IDF AFC<sup>1619</sup>.

L'IDF AFC doit aussi remettre ses rapports de révision au CDF<sup>1620</sup>, de sorte que ce dernier obtienne des informations qui lui seront utiles pour sa propre surveillance financière, informations qu'il peut intégrer à son évaluation des risques. En outre, l'activité de révision de l'IDF AFC contribue dans une certaine mesure à alléger la tâche du CDF<sup>1621</sup>.

Malgré l'aide apportée par l'IDF AFC, la haute surveillance sur les finances de l'AFC demeure dans tous les cas de la compétence du CDF<sup>1622</sup>. Ainsi, c'est bien à ce dernier qu'incombe la responsabilité d'informer la DélFin et le DFF des résultats des contrôles auxquels l'AFC a été soumise. En effet, la LCF ne prévoit pas que les IDF présentent des comptes rendus directs à la DélFin et aux chefs de département<sup>1623</sup>; du reste, pareille procédure serait peu judicieuse, sachant que les IDF sont subordonnées hiérarchiquement à la direction de l'organe auquel elles sont rattachées<sup>1624</sup>.

<sup>1613</sup> Ch. 7 des principes du 6.1.2003 applicables à l'IDF AFC

<sup>1614</sup> Art. 2 du règlement de l'IDF AFC du 8.10.2002; ch. 3 du règlement de l'IDF AFC du 1.6.2012

<sup>1615</sup> Directive technique n° 1 des 12.9.2005, 28.11.2007 et 20.9.2012 (lien consulté le 15.9.2014: [www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch) > Publications > Directives et guides)

<sup>1616</sup> Il s'agit ici en particulier de tâches de conseil, portant par ex. sur l'introduction de nouvelles méthodes de contrôle et de nouvelles procédures administratives (ch. 7.4 des principes du 6.1.2003 applicables à l'IDF AFC).

<sup>1617</sup> Ch. 6 des principes du 6.1.2003 applicables à l'IDF AFC

<sup>1618</sup> Ch. 8 du règlement de l'IDF AFC du 1.6.2012

<sup>1619</sup> Ch. 8.6 des principes du 6.1.2003 applicables à l'IDF AFC

<sup>1620</sup> Art. 11, al. 2, LCF (RS **614.0**)

<sup>1621</sup> Cf. message du 25.11.1966 concernant le projet de loi sur le contrôle fédéral des finances (FF **1966** II 724, 738)

<sup>1622</sup> Cf. art. 8, al. 3, LCF (RS **614.0**)

<sup>1623</sup> Cf. art. 11, al. 2, LCF et art. 14, al. 1, LCF (RS **614.0**)

<sup>1624</sup> Les IDF sont tenues d'adresser leurs comptes rendus établis dans le cadre de la surveillance à la direction de l'organe auquel elles sont rattachées. Si elles envoyaient leurs rapports directement au chef du département ou à la DélFin, cela reviendrait à court-circuiter la voie hiérarchique.

## *Place d'INSIEME dans la planification de l'IDF AFC*

Pendant toute la durée du projet, INSIEME n'a jamais figuré dans la planification propre à l'IDF AFC. Celle-ci n'a procédé à des contrôles – non approfondis – à ce sujet que dans le cadre des révisions des comptes annuels<sup>1625</sup>, lesquelles portaient uniquement sur quelques aspects bien précis du projet. Ainsi, lorsqu'elle s'est penchée sur les comptes 2007, elle s'est limitée à vérifier si des rapports de révision avaient été établis sans pour autant examiner leur qualité<sup>1626</sup>; en outre, dans les rapports 2006 et 2008, elle a indiqué qu'un SCI existait dans le cadre du projet INSIEME, sans préciser si celui-ci était approprié ou non<sup>1627</sup>.

L'IDF AFC n'a pas procédé de sa propre initiative aux deux contrôles détaillés de 2010 et 2011 au sujet d'INSIEME; elle a agi sur mandat du directeur de l'AFC (2000–2012)<sup>1628</sup>.

L'IDF AFC n'a pas inscrit INSIEME dans sa propre planification pour deux raisons notamment, citées ci-après.

Premièrement, elle avait tendance à effectuer ses contrôles dans les domaines qui absorbaient la majeure partie des ressources; aussi ciblait-elle en particulier les affaires courantes et non les projets<sup>1629</sup>. L'IDF AFC avait jugé que le retard pris par le projet INSIEME entraînerait des risques financiers plutôt modestes: comme aucune panne des systèmes MOLIS et STOLIS n'était alors à craindre, les affaires courantes de l'AFC n'étaient pas compromises<sup>1630</sup>.

Deuxièmement, l'IDF AFC estimait que les contrôles concernant INSIEME relevaient de la compétence première du CDF<sup>1631</sup>. Le chef de l'IDF AFC (depuis 2005) avait d'ailleurs convenu avec le directeur de l'AFC (2000–2012) en 2005 déjà que les contrôles en question devraient être réalisés pour la plupart par le CDF; le responsable de mandat du CDF en avait été dûment informé<sup>1632</sup>.

Manifestement, le directeur du CDF (1998–2013) n'était pas conscient de cette répartition des tâches. Il a ainsi déclaré au GTI que l'IDF AFC avait procédé à ses propres contrôles concernant INSIEME en 2008, 2009 et 2010, contrôles qui comprenaient une vérification des recommandations<sup>1633</sup>. En réalité, l'IDF AFC n'avait effectué ces années-là que des contrôles superficiels dans le cadre des révisions des comptes annuels, contrôles qui n'avaient en aucun cas porté sur la mise en œuvre des recommandations<sup>1634</sup>.

La DélFin, qui avait pourtant écrit au chef du DFF (2004–2010) à ce sujet en 2010, n'était, elle non plus, pas au clair avec le rôle de l'IDF AFC<sup>1635</sup>. Certains de ses

<sup>1625</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 42 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

<sup>1626</sup> Rapport de révision des comptes 2007 de l'IDF AFC du 2.6.2008, p. 24

<sup>1627</sup> Rapport de révision des comptes 2006 de l'IDF AFC du 19.4.2007, p. 8, et rapport de révision des comptes 2008 de l'IDF AFC du 11.5.2009, p. 19

<sup>1628</sup> Rapport succinct de l'IDF AFC du 19.11.2010 et rapport IDF AFC du 11.7.2011 (cf. chap. 4.3.3)

<sup>1629</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, pp. 41, 46 et 47 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

<sup>1630</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 49 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

<sup>1631</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, pp. 40 et 50 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

<sup>1632</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, pp. 40 et 51 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

<sup>1633</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 10 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1634</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, pp. 41 et 42 (directeur du CDF 1998–2013); rapport de révision des comptes 2008 (pp. 18 et 19), 2009 (p. 18) et 2010 (p. 15) de l'AFC

<sup>1635</sup> Cf. chap. 6.4.3

anciens présidents pensaient même que l'IDF AFC menait des contrôles plus approfondis que le CDF au sujet d'INSIEME<sup>1636</sup>.

Les CdF et les CdG considèrent qu'il y avait de bonnes raisons pour que les tâches soient clairement réparties entre l'IDF AFC et le CDF: tout d'abord, contrairement au CDF, l'IDF AFC ne disposait pas de connaissances spécifiques en matière de contrôle de projets informatiques<sup>1637</sup>. De plus, le directeur de l'AFC (2000–2012) portait la double casquette de mandant du projet et de supérieur hiérarchique du chef de l'IDF AFC<sup>1638</sup>, ce qui aurait compromis l'exhaustivité et l'indépendance des contrôles de l'IDF AFC qui aurait dû notamment examiner la légalité et la rentabilité des décisions prises par son supérieur<sup>1639</sup>.

La direction de l'AFC, au sein de laquelle siégeaient aussi bien le mandant du projet que le président du CP d'INSIEME (organe auquel succédera le CEPr)<sup>1640</sup>, avait même la compétence, jusqu'en juin 2010, d'approuver le programme de révision annuel de l'IDF AFC, ce qui aurait de plus porté préjudice à l'indépendance des contrôles réalisés par cet organe au sujet d'INSIEME<sup>1641</sup>.

Les CdF et les CdG jugent pertinente la répartition claire des rôles telle que l'IDF AFC la concevait dans le cadre d'INSIEME. À leurs yeux, les IDF ne peuvent procéder valablement à l'examen complet de projets que si elles disposent de connaissances spécifiques dans ce domaine et si les directeurs d'office ne sont à l'avenir plus désignés mandants de projet, comme le prévoit la recommandation 5 figurant au chapitre 4.3.1.1<sup>1642</sup>.

Si ces conditions ne sont pas remplies, les CdF et les CdG estiment plus judicieux que, d'une part, les IDF se concentrent en priorité, dans le cadre de la révision des comptes, sur les aspects comptables, sur le contrôle des crédits et sur le SCI des projets et que, d'autre part, la responsabilité des contrôles élargis de la légalité et de la rentabilité des projets incombent au CDF. Une telle répartition devrait cependant faire l'objet d'une convention établie entre le CDF et les IDF concernées et devrait être prise en compte par le CDF lors de la planification de ses contrôles.

Cette séparation claire des responsabilités exige une coordination accrue des évaluations des risques menées par les IDF concernées et par le CDF. À ce titre, de par leur proximité avec les unités administratives, les IDF peuvent mieux juger des risques que présentent les projets ou les apprécier sous une autre perspective que le CDF. Lorsqu'elles détectent des risques importants qu'elles ne sont pas en mesure d'examiner plus avant, elles devraient en informer le CDF. Ce dernier doit quant à lui s'assurer qu'il a accès à toutes les informations des IDF revêtant une importance pour ses travaux d'analyse des risques.

En outre, les organes chargés de la surveillance ou de la haute surveillance doivent veiller à ce que les compétences propres aux IDF et au CDF soient clairement com-

<sup>1636</sup> Procès-verbaux du GTI du 26.3.2014, p. 36 (président de la DélFin en 2011) et du 14.3.2014, p. 38 (président de la DélFin en 2004)

<sup>1637</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 42 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

<sup>1638</sup> Cf. chap. 4.3.1.1; art. 11, al. 1, LCF (RS **614.0**)

<sup>1639</sup> Cf. critères de contrôle selon l'art. 7 du règlement de l'IDF AFC du 8.10.2002

<sup>1640</sup> Cf. rapport du CDF de janvier 2012, p. 28

<sup>1641</sup> En vertu de son nouveau règlement, entré en vigueur le 1.6.2012, l'IDF AFC doit uniquement soumettre son programme de révision annuel à la direction de l'AFC (ch. 10.1 du règlement de l'IDF AFC du 1.6.2012; art. 5 du règlement de l'IDF AFC du 8.10.2002).

<sup>1642</sup> Cf. recommandation 5 «Séparation entre l'organisation permanente et l'organisation du projet» (chap. 4.3.1.1 et, en annexe, liste des recommandations et des interventions)

muniquées et que ces deux organes soient eux-mêmes au clair à ce sujet. Aussi les commissions de haute surveillance se félicitent-elles que le nouveau règlement de l'IDF AFC (entré en vigueur en juin 2012) exclue les contrôles en matière d'informatique et de gestion (au niveau de la Direction) et que cette responsabilité appartienne désormais au CDF<sup>1643</sup>.

### **6.6.12.2                    Coordination des contrôles par le CDF et collaboration avec l'Inspection des finances de l'AFC**

En vertu de l'art. 11, al. 2, LCF, le CDF doit pourvoir à la coordination de ses contrôles avec ceux des inspections des finances. Quant aux IDF, elles sont tenues de communiquer au CDF leurs programmes de révision annuels et tous leurs rapports ainsi que de lui annoncer immédiatement toute irrégularité de portée fondamentale ou d'importance financière considérable.

Dans le cas d'INSIEME, en particulier lors des deux dernières phases, le CDF s'est contenté de faire parvenir ses programmes de révision annuels à l'IDF AFC<sup>1644</sup>; il n'y a eu coordination ni de l'évaluation des risques, ni de la définition de l'objet des contrôles<sup>1645</sup>.

Par ailleurs, il n'y a eu ni collaboration active ni échange d'informations lors des contrôles que le CDF a effectués en 2005, en 2006, en 2008 et en 2011 ainsi que lors des examens auxquels l'IDF AFC a procédé en 2010 et 2011 au sujet d'INSIEME<sup>1646</sup>. Ce point mérite d'être relevé, sachant que chacun des deux organes en question a fait référence, dans certains rapports, aux résultats des examens effectués par l'autre<sup>1647</sup>.

L'IDF AFC n'a pas non plus joué le moindre rôle dans le cadre du suivi des recommandations du CDF. D'une manière générale, en vertu de l'accord qu'elle avait conclu avec le CDF, elle n'avait ni la compétence d'exercer des pressions afin que les recommandations soient mises en œuvre, ni celle de contrôler la mise en œuvre en question<sup>1648</sup>.

Conformément à l'art. 11, al. 2, LCF, l'IDF AFC avait transmis au CDF tous les rapports relatifs à l'examen des comptes de l'AFC, tous ses rapports d'activité

<sup>1643</sup> Ch. 9.1 du règlement de l'IDF AFC du 1.6.2012

<sup>1644</sup> Un nouveau responsable pour le DFF au sein du CDF est entré en fonction entre la 1<sup>re</sup> phase d'INSIEME (de 2001 à août 2007) et les 2 dernières phases du projet (de septembre 2007 à septembre 2012). Le chef de l'IDF AFC (depuis 2005) a jugé que les échanges d'informations étaient plus intenses avec l'ancien titulaire du poste (procès-verbal du GTI du 23.1.2014, pp. 41, 50 et 59 [chef de l'IDF AFC depuis 2005]).

<sup>1645</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 59 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

<sup>1646</sup> Le chef de l'IDF AFC (depuis 2005) a pris part à toutes les discussions finales relatives à l'examen du projet INSIEME, mais uniquement en tant que simple auditeur (procès-verbal du GTI du 23.1.2014, pp. 51 à 52 et 54 [chef de l'IDF AFC depuis 2005]).

<sup>1647</sup> Dans le cadre de sa participation aux discussions finales relatives à l'examen du projet, l'IDF AFC a reçu les quatre rapports élaborés par le CDF au sujet d'INSIEME (procès-verbal du GTI du 23.1.2014, pp. 51 et 52; rapport du CDF de janvier 2012, pp. 17 et 18; rapport de l'IDF AFC du 11.7.2011, pp. 7 et 8).

<sup>1648</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 52 (chef de l'IDF AFC depuis 2005)

annuels et son rapport du 11 juillet 2011 relatif à INSIEME<sup>1649</sup>. Malgré les informations contenues dans ces documents, le directeur du CDF (1998–2013) a demandé, lors d’une séance que la DélFin a consacrée au traitement du crédit supplémentaire et du crédit additionnel relatifs à INSIEME en septembre 2010, à quels examens l’IDF AFC avait procédé au sujet d’INSIEME et quelles seraient les missions de cet organe à l’avenir concernant INSIEME. Il n’a toutefois pas manifesté l’intention de faire en sorte que le CDF réponde lui-même à cette question, en dépit de la fonction de coordination qui est conférée à ce dernier en vertu de l’art. 11, al. 2, LCF<sup>1650</sup>.

Par ailleurs, l’IDF AFC, qui est tenue, en vertu de l’art. 11, al. 2, LCF, d’annoncer toute irrégularité de portée fondamentale ou d’importance financière considérable, n’a procédé à aucune annonce de ce genre dans le cas d’INSIEME<sup>1651</sup>. D’après le chef de l’IDF AFC (depuis 2005) cette procédure d’annonce doit s’appliquer en particulier en cas d’escroquerie ou d’actes frauduleux<sup>1652</sup>, d’irrégularités ayant une incidence importante sur les comptes annuels ou lorsque des chiffres erronés ont été fournis<sup>1653</sup>. Or, au début de l’année 2011, l’IDF AFC a constaté que les dépenses liées au projet INSIEME étaient bien conformes au budget mais étaient trop élevées par rapport aux résultats atteints et qu’il semblerait ainsi difficile que le cadre financier de 150 millions de francs puisse être respecté<sup>1654</sup>. Pourtant, cette constatation n’a pas fait l’objet d’une annonce immédiate au sens de l’art. 11, al. 2, LCF; elle a uniquement figuré dans le rapport de l’IDF AFC relatif à l’examen des comptes 2010<sup>1655</sup>.

Les CdF et les CdG considèrent que la coordination et la collaboration entre le CDF et l’IDF AFC peuvent encore être améliorées. Par principe, la coordination ne devrait pas se limiter à la réception des programmes de révision annuels; ceux-ci devraient faire l’objet d’une discussion commune qui permette de faire concorder les questions abordées lors des contrôles avec les évaluations des risques du CDF et de l’IDF AFC.

La question posée par le directeur du CDF (1998–2013) lors de la séance que la DélFin a tenue en septembre 2010 illustre bien le fait que la direction du CDF n’avait pas une conception très solide de la responsabilité qui lui incombait en matière de coordination. Aussi devrait-elle se pencher sur cette fonction de coordination, pour établir des directives susceptibles de créer les conditions propices à une collaboration efficace du CDF et des IDF.

La LCF ne prévoit pas que les IDF fassent état de leurs activités à la DélFin et à leur chef de département respectif<sup>1656</sup>. Afin que le CDF puisse tout de même informer les

<sup>1649</sup> Il n’a pas été possible de déterminer si l’IDF AFC avait envoyé au CDF le rapport succinct relatif au contrôle du 19.11.2010. Toutefois, les résultats du contrôle en question figuraient aussi dans le rapport annuel 2010 de l’IDF AFC, rapport qui a bien été envoyé au CDF (rapport annuel 2010 de l’IDF AFC du 7.2.2011, pp. 13 et 17; procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 54 [chef de l’IDF AFC depuis 2005]).

<sup>1650</sup> Finalement, la DélFin a posé la question au chef du DFF (2004–2010) par lettre du 11.10.2010 (cf. chap. 6.4.3).

<sup>1651</sup> Procès-verbaux du GTI du 14.10.2013, p. 48 (vice-directeur du CDF 2000–2012) et du 23.1.2014, p. 55 (chef de l’IDF AFC depuis 2005)

<sup>1652</sup> Actes frauduleux: falsification de bilans, abus de confiance, malversations et tous les autres délits commis intentionnellement au préjudice d’une organisation

<sup>1653</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 54 (chef de l’IDF AFC depuis 2005)

<sup>1654</sup> Rapport de révision des comptes 2010 de l’IDF AFC du 11.4.2011, p. 15

<sup>1655</sup> Procès-verbal du GTI du 23.1.2014, p. 55 (chef de l’IDF AFC depuis 2005)

<sup>1656</sup> Art. 11, al. 2, LCF (RS **614.0**)

responsables politiques lorsque les IDF constatent des irrégularités de portée fondamentale ou d'importance financière considérable, il importe que celles-ci s'acquittent systématiquement de leur devoir d'information selon l'art. 11, al. 2, LCF.

Le CDF doit garantir que les dispositions de l'art. 11, al. 2, LCF soient interprétées de manière uniforme par toutes les IDF de l'administration fédérale, y compris celles des unités administratives décentralisées, et que les critères d'application mentionnés à l'art. 15, al. 3, LCF soient respectés. D'une manière générale, le facteur «urgence» ne doit nullement revêtir d'importance s'agissant de l'application de l'art. 11, al. 2, LCF, ainsi que les CdF et les CdG l'ont déjà proposé pour ce qui est de l'art. 15, al. 3, LCF (cf. chap. 6.6.6).

### **6.6.13 Instance d'alerte du CDF («whistleblowing»)**

Depuis l'entrée en vigueur de l'art. 22a LPers, le 1<sup>er</sup> janvier 2011, le CDF est l'instance d'alerte officielle de l'administration fédérale («whistleblowing»)<sup>1657</sup>. Chaque année, il traite entre 50 et 100 dénonciations qu'il reçoit d'employés de la Confédération, de personnes privées ou d'informateurs anonymes, dont une douzaine concerne des faits graves<sup>1658</sup>.

La majeure partie des dénonciations portent sur des irrégularités visées à l'art. 22a, al. 4, LPers<sup>1659</sup>. Dans sa réponse du 29 août 2012 à l'interpellation Reimann 12.3472, le Conseil fédéral a indiqué que les dénonciations portant sur des crimes et délits poursuivis d'office visés à l'art. 22a, al. 2, LPers étaient très rarement adressées au CDF, étant donné que celui-ci n'était pas une autorité de poursuite pénale<sup>1660</sup>.

En ce qui concerne INSIEME, le CDF a reçu, le 16 mars 2011, une dénonciation portant sur des anomalies constatées lors de l'engagement de collaborateurs externes par l'intermédiaire d'entreprises de placement<sup>1661</sup>. Le CDF s'est penché sur cette dénonciation dans le cadre de son contrôle du projet INSIEME de novembre et de décembre 2011<sup>1662</sup>. Il a reçu des informations complémentaires plus détaillées le 8 décembre 2011. Finalement, le 25 janvier 2012, il a déposé une plainte contre inconnu auprès du MPC pour gestion déloyale et corruption présumées<sup>1663</sup>.

Outre la dénonciation du 16 mars 2011 déposée auprès du CDF, la DélFin a également reçu des informations concernant INSIEME: le 18 juin 2012, alors que les résultats de l'enquête administrative du DFF étaient déjà connus, une lettre anonyme

<sup>1657</sup> Avant le 1.1.2011, le CDF avait déjà mis en place un dispositif auquel les employés pouvaient recourir pour signaler les irrégularités («whistleblowing hotline»). [Réponse du Conseil fédéral du 29.8.2012 à l'interpellation Reimann 12.3472 «Communication de soupçons de corruption» du 12.6.2012]

<sup>1658</sup> Réponse du Conseil fédéral du 29.8.2012 à l'interpellation Reimann 12.3472 «Communication de soupçons de corruption» du 12.6.2012; article de la NZZ du 3.1.2014 intitulé «Der scheidende Direktor der Finanzkontrolle zieht Bilanz».

<sup>1659</sup> Cf. chap. 6.2.9

<sup>1660</sup> Réponse du Conseil fédéral du 29.8.2012 à l'interpellation Reimann 12.3472 «Communication de soupçons de corruption» du 12.6.2012

<sup>1661</sup> Lettre du CDF au GTI du 31.10.2013, p. 1 [en allemand]

<sup>1662</sup> Rapport du CDF de janvier 2012, p. 16 («4.3 Mehrkosten durch Drittfirmen zur Personalbeschaffung») [en allemand]

<sup>1663</sup> Lettre du CDF au GTI du 31.10.2013, p. 1 [en allemand]; plainte pénale du CDF du 25.1.2012

a été adressée au président de la DélFin (2012) concernant la «débâcle» du projet INSIEME<sup>1664</sup>. Fin juin 2012, à la séance de la DélFin qui a suivi, le président de la DélFin (2012) a estimé que les dénonciations anonymes ne devraient pas être encouragées, précisant toutefois que la DélFin pourrait les transmettre au CDF<sup>1665</sup>.

Considérant les expériences faites dans le cadre du projet INSIEME, les CdF et les CdG se félicitent qu'une instance d'alerte externe ait été créée au sein du CDF pour recueillir les dénonciations concernant les irrégularités. De manière générale, il est judicieux d'instituer une telle centrale d'alerte au sein d'un organe indépendant disposant de compétences de contrôle. Dans le cadre de son activité de contrôle, le CDF est en mesure de vérifier, discrètement et sur place, les dénonciations qu'il reçoit et de prendre les mesures adéquates si nécessaire<sup>1666</sup>. De plus, il est judicieux que le CDF tienne compte de ces informations dans son estimation des risques lors de l'exercice de la surveillance financière.

Les organes de surveillance et de haute surveillance qui reçoivent des informations relatives à des irrégularités et qui n'entrent pas en matière après les avoir soumises à un examen formel devraient éventuellement rediriger leurs informateurs vers l'instance d'alerte du CDF. En cas de dénonciation anonyme, il incombe aux organes de surveillance et de haute surveillance d'évaluer, au cas par cas, s'il y a lieu de transmettre la dénonciation au CDF<sup>1667</sup>.

## 6.7 **Motion concernant la surveillance exercée par le CDF: modification de la loi sur le Contrôle des finances**

### *Motion 1: surveillance exercée par le CDF – modification de la LCF*

Le Conseil fédéral est chargé de présenter à l'Assemblée fédérale un projet de révision de la LCF selon lequel:

- le CDF transmet désormais ses rapports d'audit complets aux chefs des départements concernés en lieu et place des résumés; l'envoi doit être fait en parallèle à la remise des rapports aux unités contrôlées (suppression de

<sup>1664</sup> Lettre anonyme au président de la DélFin (2012) du 18.6.2012. En octobre 2009, un informateur anonyme avait déjà envoyé un courriel au SPFA dans lequel il formulait différents reproches concernant INSIEME. Le SPFA n'y avait pas répondu, conformément à la pratique en vigueur qui consiste à ne pas répondre aux courriers anonymes. Se fondant sur les documents qu'elles ont à leur disposition, les CdF et les CdG concluent que cette lettre anonyme n'a pas été transmise à la DélFin (cf. chap. 7.2.1.2).

<sup>1665</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 25 et 26.6.2012, p. 10 (président de la DélFin 2012)

<sup>1666</sup> Par ex. le CDF peut déposer une plainte pénale ou formuler une recommandation concernant le lancement d'une enquête administrative, informer les chefs de département concernés et la DélFin (art. 15, al. 3, LCF), informer les offices assumant des tâches interdépartementales ou charger les organes concernés de présenter un rapport sur les mesures prises en la matière (art. 13, al. 2, LCF), remettre des rapports à la DélFin et aux chefs de département concernés (art. 14, al. 1, LCF) ou correspondre directement avec les unités administratives concernées (art. 15, al. 1, LCF) (RS **614.0**)

<sup>1667</sup> Conformément à leur pratique usuelle, les CdG, la DélCdG, les CdF et la DélFin n'entrent pas en matière en ce qui concerne les courriers anonymes.

la 3<sup>e</sup> phrase de l'art. 14, al. 1, LCF ainsi que complément à l'art. 12, al. 1, LCF)<sup>1668</sup>;

- le CDF devra porter directement à la connaissance des CdG et de la DélCdG les manquements importants qu'il a constatés dans la gestion des affaires. Le CDF en informera les CdG et la DélCdG en même temps que la DélFin<sup>1669</sup>;
- le CDF peut refuser des mandats spéciaux qui compromettraient l'indépendance ou l'impartialité de ses activités de révision ultérieures. Le CDF devra communiquer par écrit à l'organe lui ayant confié un mandat spécial s'il accepte ou refuse ce mandat; en cas de refus, il doit en exposer les raisons (complément à l'art. 1, al. 2, LCF)<sup>1670</sup>;
- le CDF doit informer tous les offices et organes concernés assumant des tâches interdépartementales, lorsqu'il constate des défauts dans l'organisation, dans la gestion administrative ou dans l'exécution des tâches (modification de l'art. 13, al. 2, LCF)<sup>1671</sup>;
- 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'art. 14, al. 3 et 4, LCF<sup>1672</sup>;

- le CDF, s'il constate que des recommandations pendantes importantes, c'est-à-dire toutes les recommandations du niveau d'importance le plus élevé, n'ont pas été mises en œuvre dans les délais impartis, s'adresse alors à l'instance de surveillance supérieure (chef du département – Conseil fédéral) pour qu'elle intervienne. Une fois cette procédure utilisée, la responsabilité d'informer le CDF de l'état de la mise en œuvre des recommandations pendantes incombera au chef du département concerné<sup>1673</sup>;
- A l'avenir, le CDF n'est plus autorisé à publier les appréciations de la DélFin concernant les rapports d'audit du CDF (modification de la dernière phrase de l'art. 14, al. 2, LCF)<sup>1674</sup>.

<sup>1668</sup> Cf. chap. 4.4.2.5 et 6.6.5

<sup>1669</sup> Cf. chap. 6.6.2.1

<sup>1670</sup> Cf. chap. 6.6.2.2

<sup>1671</sup> Cf. chap. 6.6.7.2

<sup>1672</sup> Cf. chap. 6.6.9.1 et 6.6.10

<sup>1673</sup> Cf. chap. 6.6.10

<sup>1674</sup> Cf. chap. 7.2.2.5

Dans le cadre de leur enquête, les CdF et les CdG ont également examiné la fonction et le rôle des organes de haute surveillance parlementaire dans le projet INSIEME. Elles ont décidé de ne pas émettre de recommandation en ce qui les concerne. Toutefois, il va de soi qu'elles se pencheront sur les constatations et les conclusions portant sur leurs rôles et leurs fonctions dans le cadre du projet (voir ci-après), qu'elles aborderont les lacunes et les problèmes identifiés et, le cas échéant, qu'elles prendront les mesures nécessaires.

## **7.1 Bases légales, répartition des tâches et conditions-cadres**

### **7.1.1 Haute surveillance parlementaire et compétence financière de l'Assemblée fédérale**

La haute surveillance parlementaire remplit deux fonctions fondamentales: d'une part, elle contraint le gouvernement à rendre compte de son activité; d'autre part, elle vise à préserver et renforcer la confiance dans le gouvernement et dans l'administration.

La haute surveillance parlementaire se fonde sur l'art. 169, al. 1, Cst., aux termes duquel l'Assemblée fédérale exerce 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.

L'art. 26 LParl divise cette tâche en deux: la haute surveillance portant sur la gestion, d'une part (al. 1), et celle portant sur les finances de la Confédération (al. 2), d'autre part. La haute surveillance de la gestion porte en premier lieu sur l'examen de processus, de procédures, de compétences générales et de mesures organisationnelles en lien avec les principes régissant l'activité administrative et la direction de l'administration ainsi qu'avec l'attribution des compétences décisionnelles (art. 11 à 13 OLOGA) ou encore avec l'enregistrement de l'activité de l'administration (art. 22 OLOGA).

La haute surveillance financière consiste quant à elle à vérifier si le compte d'Etat, la gestion des finances de la Confédération, la gestion financière de l'administration et l'établissement des comptes respectent les bases légales en matière de droit budgétaire.

En votant les dépenses de la Confédération, en établissant le budget et en approuvant le compte d'Etat (art. 167 Cst.), l'Assemblée fédérale dispose de compétences financières qui résultent de la haute surveillance parlementaire mais vont aussi au-delà de cette surveillance. Ainsi, «dans le domaine du contrôle de la gestion financière de l'Etat, la distinction constitutionnelle entre la haute surveillance (Parlement) et surveillance (Conseil fédéral) passe à l'arrière-plan»<sup>1675</sup>. Or, en tant que parties intégrantes de la gestion de l'administration, la gestion et l'exécution du budget, qui

<sup>1675</sup> Rapport du Conseil fédéral sur la surveillance des domaines administratifs décentralisés et des entreprises autonomes sur le plan juridique (cité dans: rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats du 27.2.1998 concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1997 [FF 1998 III 2704, 2711])

incluent l'établissement du budget et du compte d'Etat (art. 183, al. 1, Cst.), sont des tâches qui incombent au Conseil fédéral et à l'administration fédérale (art. 183, al. 2, Cst.). Par ailleurs, ces derniers répondent de l'évaluation des besoins financiers qu'ils ont faite (art. 22, al. 2, LFC<sup>1676</sup>).

Toute dépense effectuée par le Conseil fédéral nécessite l'approbation de l'Assemblée fédérale<sup>1677</sup>. Pour que cette dernière puisse les approuver, les dépenses doivent être prévues par l'ordre juridique. A ce niveau, l'Assemblée fédérale intervient comme organe de haute surveillance puisqu'elle vérifie si le Conseil fédéral inscrit bien au budget les dépenses prévues par la loi (il doit présenter une évaluation des recettes et des dépenses la plus rigoureuse possible; cf. art. 21 OFC).

Par ailleurs, le Conseil fédéral gère les finances de la Confédération en veillant à un emploi efficace et économe des fonds (art. 12, al. 4, LFC)<sup>1678</sup>. Cela signifie en particulier qu'un crédit approuvé par le Parlement ne peut être affecté qu'à la dépense pour laquelle il a été autorisé (notion de spécialité; cf. art. 31 LFC en relation avec l'art. 19, al. 1, let. d, OFC). L'Assemblée fédérale vérifie si le Conseil fédéral respecte cette obligation et les autres notamment dans le cadre de l'approbation du compte d'Etat et, partant, en exerçant sa compétence de haute surveillance financière. Le compte d'Etat représente du reste la partie financière des comptes rendus du Conseil fédéral à l'intention de l'Assemblée fédérale. Par conséquent, la haute surveillance financière se distingue des autres compétences en matière budgétaire.

## 7.1.2 Organes de la haute surveillance parlementaire

La haute surveillance sur les finances au sens d'un contrôle préalable (plan financier, budget) et ultérieur (compte d'Etat) est exercée par les CdF des deux conseils (art. 50 en relation avec les art. 26, al. 2 et art. 142, al. 1, LParl<sup>1679</sup>). Organe conjoint permanent des CdF, la DélFin, quant à elle, examine et surveille l'ensemble des

<sup>1676</sup> La LFC du 7.10.2005 (RS **611.0**) est entrée en vigueur le 1.5.2006 en remplacement de la LFC du 6.10.1989 (RO **1990** 985, **1995** 836, **1996** 3042, **1997** 2022, 2465, **1998** 1202, 2847, **1999** 3131, **2000** 273, **2001** 707, **2002** 2471, **2003** 535, 3543, 4265, 5191, **2004** 1633, 1985, 2143). Nous nous référons ci-après à la loi en vigueur dès lors que l'ancienne législation ne s'applique pas. Sinon, il y est fait explicitement mention.

<sup>1677</sup> Dans les cas urgents, la DélFin peut donner son assentiment, mais l'Assemblée fédérale doit approuver ultérieurement la dépense; cf. art. 28 et 34 LFC; en vigueur depuis le 1.5.2011 (RO **2011** 1381, 1383). Aux termes de l'ancienne législation, l'obligation d'approbation préalable ne valait que dans les cas où cela était possible (crédit supplémentaire urgent conformément à l'art. 34, al. 1, dernière phrase, LFC dans sa version du 7.10.2005 [RO **2006** 1275, 1284]). Ce droit de nécessité en matière financière a été aboli dans le cadre de la révision totale de la LFC. Le Conseil fédéral ne peut plus décider d'aucune dépense sans l'approbation du Parlement (Chambres fédérales ou DélFin).

<sup>1678</sup> L'exigence d'un emploi efficace des fonds n'a été inscrite dans la loi que dans le cadre de la révision totale de la LFC, tandis que l'exigence d'une utilisation économe des fonds l'était déjà dans la loi sur les finances de 1989. Cf. message du 24.11.2004 concernant la modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, LFC) (FF **2005** 5, 53).

<sup>1679</sup> La LParl (RS **171.10**) est entrée en vigueur le 1.12.2003 en remplacement de la loi du 23.3.1962 sur les rapports entre les conseils (RO **1962** 773, **1966** 1325, **1970** 1253, **1972** 241, 1486, **1974** 1051, **1978** 688, **1979** 114, 679, 1318, **1984** 768, **1985** 452, **1986** 1712, **1989** 257, 260, **1990** 1530, 1642, **1991** 857, **1992** 641, 2344, **1994** 360, 2147, **1995** 4840, **1996** 1725, 2868, **1997** 753, 760, 2022, **1998** 646, 1418, 2847, **1999** 468, **2000** 273, 2093). Nous nous référons ci-après à la loi en vigueur dès lors que l'ancienne législation ne s'applique pas. Sinon, il y est fait explicitement mention.

finances de la Confédération dans l'esprit d'une haute surveillance parlementaire concomitante<sup>1680</sup> (art. 51, al. 2, LParl)<sup>1681</sup>.

Les CdF ont régi leur organisation interne dans leurs principes d'action.<sup>1682</sup> Elles ont mis en place des sous-commissions permanentes pour la préparation des objets (en particulier le compte d'Etat, le budget et les suppléments au budget)<sup>1683</sup>. De plus, elles travaillent avec un système dit de rapporteurs<sup>1684</sup>.

La DélFin a également défini son organisation dans des principes d'action et prévu un système de rapporteurs. Pour certaines activités, elle constitue des sous-délégations, composées chacune de deux de ses membres<sup>1685</sup>. Les CdF et la DélFin bénéficient du soutien du SPFA pour les aspects scientifiques et administratifs<sup>1686</sup> ainsi que pour les aspects techniques et l'organisation<sup>1687</sup>.

Les CdG exercent la haute surveillance sur la gestion (art. 52 LParl)<sup>1688</sup>. Chaque commission est elle aussi divisée en sous-commissions<sup>1689</sup>. Ce sont elles qui accomplissent le véritable travail d'enquête, sur mandat des commissions plénières<sup>1690</sup>.

Les CdG ont également édicté des principes d'action, dans lesquels elles ont défini leur mandat et leurs objectifs ainsi que leur démarche et les moyens à disposition<sup>1691</sup>. Elles bénéficient elles aussi du soutien d'un secrétariat spécialisé<sup>1692</sup>.

### **7.1.3 Moyens et instruments de la haute surveillance parlementaire**

Les CdG remplissent leur mandat en effectuant des inspections, des évaluations, des suivis et des visites de service ainsi que d'autres types d'enquête, en examinant les rapports d'activité des autorités fédérales<sup>1693</sup> et en traitant les requêtes<sup>1694</sup>.

<sup>1680</sup> Initiative parlementaire – Loi sur le Parlement (LParl), rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1.3.2001 (FF **2001** 3298, 3389)

<sup>1681</sup> La DélFin dispose aussi de compétences spécifiques; cf. principes d'action de la DélFin du 29.6.2009.

<sup>1682</sup> Principes d'action des CdF, adoptés le 11.10.2011 et le 25.11.2011

<sup>1683</sup> La CdF-N6 était chargée du DFF et de ses offices jusqu'au changement de législature en 2011; il s'agit depuis 2011 de la sous-commission 1 de la CdF-N (CdF-N1). Au sein de la CdF du Conseil des Etats (CdF-E), cette compétence est exercée depuis toujours par la CdF-E1. Cf. principes d'action des CdF, ch. 1.4

<sup>1684</sup> Principes d'action des CdF, ch. 2.2

<sup>1685</sup> Principes d'action de la DélFin, ch. 1.3

<sup>1686</sup> Principes d'action des CdF, ch. 7

<sup>1687</sup> Principes d'action de la DélFin, ch. 7

<sup>1688</sup> Pour l'exercice de la haute surveillance sur les activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement, les CdG nomment une DélCdG composée de 3 membres de chaque commission (art. 53 LParl). Du fait de sa mission, celle-ci n'intervient cependant pas s'agissant d'INSIEME.

<sup>1689</sup> Les sous-commissions DFF/DFE ont toujours été compétentes pour traiter des objets relevant du DFF. Depuis la réorganisation du DFE, le 1.1.2013, elles s'appellent sous-commissions DFF/DEFER.

<sup>1690</sup> Rapport annuel 2013 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 31.1.2014 (FF **2014** 4831, 4850)

<sup>1691</sup> Principes d'action des CdG adoptés le 29.8.2003 et le 4.9.2003

<sup>1692</sup> Principes d'action des CdG du 29.8.2003 et du 4.9.2003

<sup>1693</sup> Principes d'action des CdG du 29.8.2003 et du 4.9.2003

<sup>1694</sup> Art. 129 LParl (RS **171.10**)

Les CdF exercent leur mission de haute surveillance en procédant à l'examen préalable du budget et de ses suppléments ainsi que du compte d'Etat<sup>1695</sup>, en organisant des réunions et des visites d'information<sup>1696</sup> et en traitant les requêtes<sup>1697</sup>. En qualité d'organe de la haute surveillance, la DélFin examine les crédits urgents et organise elle aussi des auditions<sup>1698</sup> ainsi que des visites auprès des services de l'administration fédérale<sup>1699</sup>. Enfin, elle joue un rôle particulier s'agissant des mesures applicables au personnel, notamment aux cadres supérieurs<sup>1700</sup>.

Pour exercer leur mission, les CdF et les CdG disposent des mêmes droits étendus à l'information (cf. art. 153 LParl). Dans ce cadre, les personnes qui sont au service de la Confédération (ou l'ont été<sup>1701</sup>) sont tenues de donner des renseignements complets et véridiques et de donner toutes les références aux documents utiles (art. 156, al. 1, LParl). Les droits à l'information des deux délégations – DélFin et DélCdG – vont encore plus loin: aucune information ne peut leur être soustraite (art. 169, al. 2, Cst.; cf. également art. 154 LParl). Celles-ci peuvent par ailleurs entendre des personnes en qualité de témoins (art. 154, al. 2, let. b, LParl)<sup>1702</sup>.

En tant qu'organe spécialisé dans le contrôle des finances, le CDF assiste l'Assemblée fédérale – de la même manière que le Conseil fédéral (art. 1, al. 1, LCF) – dans ses tâches d'examen des finances de la Confédération<sup>1703</sup>. Une collaboration directe a lieu entre la DélFin et le CDF<sup>1704</sup>. Le SPFA assure la liaison, d'une part, entre les CdF et la DélFin et, d'autre part, avec le CDF (art. 18 LCF); à ce titre, il remplit une importante fonction d'interface. De plus, tant la DélFin<sup>1705</sup> que les CdF<sup>1706</sup> peuvent, pour remplir leur mission, recourir à des experts.

Centre de compétence permanent et indépendant pour ce qui est de son expertise, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) assiste les CdG pour mener à bien les évaluations<sup>1707</sup>. Les CdG peuvent décider librement, dans le cadre de leurs tâches

<sup>1695</sup> Art. 183, al. 1, Cst. (RS **101**), art. 50, al. 1 et art. 142, al. 1, LParl (RS **171.10**)

<sup>1696</sup> Principes d'action des CdF, ch. 1.5 et 4.2

<sup>1697</sup> Art. 129 LParl (RS **171.10**)

<sup>1698</sup> Principes d'action de la DélFin, ch. 4.2

<sup>1699</sup> Principes d'action de la DélFin, ch. 4.3

<sup>1700</sup> Arrangement 2009 entre la Délégation des finances et le Conseil fédéral sur la surveillance des affaires relatives au droit du personnel du 19.11.2009 (peut être consulté sur les pages Internet de la DélFin; actuellement en révision)

<sup>1701</sup> Art. 153, al. 2, LParl (RS **171.10**)

<sup>1702</sup> Cf. aussi art. 155 LParl (RS **171.10**)

<sup>1703</sup> Rapport du Conseil fédéral sur la surveillance des domaines administratifs décentralisés et des entreprises autonomes sur le plan juridique (cité dans: rapport de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États du 27.2.1998 concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1997 [FF **1998** III 2704, 2711]). Concernant le CDF, cf. également le chap. 6.

<sup>1704</sup> Ainsi, la DélFin reçoit tous les rapports du CDF, y c. les documents relatifs au contrôle et l'avis du service contrôlé (art. 14, al. 1, LCF).

<sup>1705</sup> Principes d'action de la DélFin, ch. 4.2. Cf. aussi art. 13, al. 2, règlement du 8.11.1985 des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RO **1986** 116), lequel a été abrogé avec effet au 1.1.2012 (RO **2011** 5859, 5861).

<sup>1706</sup> Art. 45, al. 1, let. b, LParl (RS **171.10**)

<sup>1707</sup> Art. 10 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3.10.2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA; RS **171.115**). Toutes les autres commissions peuvent également proposer au CPA de vérifier l'efficacité des mesures prises par la Confédération. Ce sont toutefois les CdG qui décident ou non d'accepter une proposition.

et des moyens dont elles disposent, de recourir par ailleurs à des experts externes (art. 45, al. 1, let. b, LParl)<sup>1708</sup>.

A l'instar de toutes les autres commissions des Chambres fédérales, les commissions et délégations chargées de la haute surveillance sont tenues d'établir un procès-verbal de leurs séances, en particulier dans le dessein de préparer la suite du traitement d'un objet au conseil (cf. art. 4, al. 1, OLPA)<sup>1709</sup>. En ce qui concerne l'archivage, elles veillent à ce que leurs activités puissent être vérifiées ultérieurement (cf. art. 3, al. 1, OLAr).

### 7.1.4 Critères de la haute surveillance parlementaire

En vertu de l'art. 26, al. 3, LParl, l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance selon les critères de légalité, de régularité, d'opportunité, d'efficacité et d'efficience économique. En d'autres termes, elle vérifie, en se servant des instruments décrits, si les activités de l'administration respectent les maximales de ces critères.

L'examen de la légalité (art. 26, al. 3, let. a, LParl) consiste à vérifier si les services et organes contrôlés respectent la Constitution fédérale, les lois et d'autres actes de l'Assemblée fédérale. L'examen de la régularité (let. b) des comptes financiers ainsi que des finances de la Confédération porte en particulier sur l'enregistrement intégral des transactions, sur l'exactitude comptable et, surtout, sur la traçabilité des enregistrements comptables. Le critère d'opportunité (let. c) permet de s'assurer que les mesures prises correspondent aux objectifs visés. L'efficacité, quant à elle, est évaluée au moyen des «conséquences d'une mesure donnée sur la société et les entreprises»<sup>1710</sup> (let. d). Enfin, l'examen de l'efficience économique (let. e) permet de savoir si la relation entre moyens utilisés et résultat est bonne, plus précisément si les ressources sont employées de manière économe, si la relation entre les coûts d'une mesure et son utilité est avantageuse et si les dépenses consenties ont l'effet escompté (art. 5 LCF)<sup>1711</sup>.

Par conséquent, les CdG mettent l'accent sur les critères de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité (art. 52, al. 2, LParl), tandis que les CdF utilisent certes tous les critères, mais en donnant la priorité à la régularité et à l'efficience (caractère économique)<sup>1712</sup>.

<sup>1708</sup> Le CPA dispose d'un crédit propre pour financer le recours à des experts (art. 10, al. 4, OLPA).

<sup>1709</sup> Leurs secrétariats respectifs sont responsables de l'établissement des procès-verbaux (art. 6, let. e, du règlement des Services du Parlement [RSP] du 16.5.2014). Cf. aussi art. 5, al. 2, let. g et art. 6, al. 2, let. g, RSP du 3.11.2003 en relation avec l'art. 64, al. 2, let. b, LParl (RS 171.10).

<sup>1710</sup> Initiative parlementaire – Loi sur le Parlement (LParl), rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1.3.2001 (FF 2001 3298, 3373)

<sup>1711</sup> Concernant la concrétisation de l'art. 26, al. 3, let. e, LParl (RS 171.10) par l'art. 5 LCF (RS 614.0), cf. Initiative parlementaire – Loi sur le Parlement (LParl), rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1.3.2001 (FF 2001 3298, 3373)

<sup>1712</sup> Initiative parlementaire – Loi sur le Parlement (LParl), rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1.3.2001 (FF 2001 3298, 3390)

### 7.1.5 Constatations et recommandations

Les deux commissions disposent dans une large mesure des mêmes possibilités pour exprimer leurs conclusions. Elles peuvent, tout comme les délégations, adresser à l'autorité concernée<sup>1713</sup> des recommandations qui, en règle générale, sont publiées. Ces dernières n'ont aucun effet juridique, mais si l'autorité responsable fait une appréciation divergente de celle des organes de haute surveillance, elle doit s'en justifier (art. 158 LParl). Par ailleurs, les commissions peuvent déposer des initiatives et des interventions parlementaires (cf. art. 45, al. 1, let. a, LParl). Elles doivent en outre rendre compte une fois par an à l'Assemblée fédérale des principaux résultats de leurs travaux<sup>1714</sup> (art. 55 LParl). Comme toutes les autres commissions, les commissions de haute surveillance informent le public de leurs activités (art. 48 LParl)<sup>1715</sup>.

La possibilité pour les CdG de rendre des faits publics représente du reste l'instrument le plus efficace dont elles disposent. C'est pour cette raison que, dans la pratique, toutes leurs constatations sont publiées, pour autant qu'aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose (art. 158, al. 3, LParl)<sup>1716</sup>.

Outre la possibilité de rendre des faits publics, les CdF peuvent, s'agissant de l'examen préalable du budget, proposer directement aux conseils des réductions budgétaires (art. 44, al. 2, LParl). De son côté, la DélFin informe le public si nécessaire<sup>1717</sup>.

### 7.1.6 Coordination des différents organes de l'Assemblée fédérale chargés de la haute surveillance

En pratique, les deux domaines de la haute surveillance parlementaire ne peuvent pas toujours être clairement dissociés l'un de l'autre. La gestion, quelle qu'elle soit, a (presque toujours) des conséquences financières. L'action de l'Etat est sans exception, ou presque, en lien avec les finances et, souvent, les problèmes dans le domaine de la surveillance financière trouvent leur origine dans la gestion.

Lorsque les CdG obtiennent des informations utiles à l'accomplissement des tâches incombant aux organes de surveillance financière, elles les leur transmettent immédiatement<sup>1718</sup>. De leur côté, les CdF<sup>1719</sup> et la DélFin<sup>1720</sup> communiquent aux CdG leurs conclusions concernant des problèmes de gestion. De plus, le SPFA doit coor-

<sup>1713</sup> Pour l'administration fédérale centrale et les unités décentralisées sans autonomie particulière, il s'agit toujours du Conseil fédéral, en sa qualité d'autorité directoriale et exécutive suprême (art. 174 Cst. et art. 187, al. 1, let. a, Cst.).

<sup>1714</sup> Les CdG le font par écrit, par le biais de leur rapport annuel qui est examiné par les 2 conseils; les CdF le font dans le cadre des débats sur le compte d'état aux Chambres fédérales.

<sup>1715</sup> A l'instar des sous-commissions (cf. art. 45, al. 2, LParl), les délégations des commissions de surveillance soumettent à ces dernières leurs propositions concernant le dépôt d'initiatives ou d'interventions parlementaires (art. 51, al. 4 et art. 53, al. 4, LParl).

<sup>1716</sup> Principes d'action des CdG

<sup>1717</sup> Principes d'action de la DélFin, ch. 6.3

<sup>1718</sup> Principes d'action des CdG

<sup>1719</sup> Principes d'action des CdF, ch. 5.3

<sup>1720</sup> Principes d'action de la DélFin, ch. 5. Cf. art. 16, al. 2, règlement du 8.11.1985 des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RO 1986 116), abrogé avec effet au 1.1.2012 (RO 2011 5859, 5861)

donner l'attribution des objets entre les CdF, la DélFin et les CdG<sup>1721</sup>. Aux termes de l'art. 49 LParl, les commissions et délégations chargées de la haute surveillance coordonnent<sup>1722</sup> régulièrement leurs travaux (al. 1). Par ailleurs, elles peuvent se réunir en séances communes (al. 2 et 3) et des groupes de travail mixtes peuvent également être créés<sup>1723</sup>.

Par ailleurs, la focalisation des organes de haute surveillance sur différents critères (cf. chap. 7.1.4) a pour but de faciliter la répartition des tâches entre les CdG et les CdF<sup>1724</sup>.

Soulignons toutefois que la haute surveillance financière s'appuie sur le champ d'application de l'art. 8 LCF (art. 26, al. 2, LParl) et qu'elle est donc fonction de l'ampleur de la surveillance exercée par le CdF. C'est pour cette raison que, s'agissant des services qui sont soumis à la haute surveillance parlementaire, elle va au-delà de la haute surveillance de la gestion.

<sup>1721</sup> Principes d'action de la DélFin, ch. 5 et principes d'action des CdF, ch. 5.3

<sup>1722</sup> Après que, durant les travaux préalables concernant la LParl, le regroupement des CdG et des CdF en une seule commission de surveillance avait été discuté puis rejeté, la règle particulière en matière de coordination, introduite dans l'ancien art. 54 LParl lors de l'adoption de la LParl (cf. ci-dessous, RO **2003** 3543, 3558), a été abrogée avec effet au 2.3.2009 (RO **2009** 725, 726). Pour plus d'explications: Initiative parlementaire – Loi sur le Parlement (LParl), rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1.3.2001 (FF **2001** 3298, 3386 s.).  
«Ancien art. 54 Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance

<sup>1</sup> Les collèges présidentiels des Commissions des finances et des Commissions de gestion (commissions de surveillance) et leurs délégations (délégations de surveillance) constituent la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur). Celle-ci est, au besoin, élargie aux collèges présidentiels des autres commissions concernées.

<sup>2</sup> Elle se réunit deux fois par an, et lorsque la situation l'exige.

<sup>3</sup> Elle assure la coordination matérielle des programmes de contrôle, statue en cas de conflit de compétences et décide des rapports à soumettre aux conseils.

<sup>4</sup> Elle décide de donner suite aux propositions des commissions visant à faire évaluer des actes législatifs et des arrêtés par l'organe compétent des Services du Parlement, par le Contrôle fédéral des finances ou par des tiers et assure la cohérence des évaluations de l'efficacité en collaboration avec le Conseil fédéral.»

<sup>1723</sup> Le groupe de travail chargé d'établir les causes de l'abandon du projet informatique INSIEME de l'AFC est un exemple de groupe mixte.

<sup>1724</sup> Initiative parlementaire – Loi sur le Parlement (LParl), rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1.3.2001 (FF **2001** 3298, 3390)

**7.2 Rôle de la Délégation des finances**

**7.2.1 Exercice de la haute surveillance dans le cadre du projet INSIEME<sup>1725</sup>**

**7.2.1.1 Phase 1: de la conception du projet à la rupture des négociations avec Unisys (2001–août 2007)**

Au tournant du siècle, la DélFin s’est penchée sur l’informatique de l’AFC principalement dans le cadre des rapports de contrôle du CDF. Au cours des années qui ont suivi, ce dernier et le SG-DFF l’ont informée à plusieurs reprises des problèmes informatiques que rencontrait l’AFC, qui concernaient en particulier le projet Migration BS2000, le remplacement de MOLIS et de STOLIS ainsi que la sécurité informatique. Ces problèmes ont donné lieu chaque année à des entretiens avec le chef du DFF (1996–2003), son secrétariat général et une délégation de l’AFC<sup>1726</sup>.

En 2002, le CDF a estimé que la situation était particulièrement alarmante. En application de l’art. 15, al. 3, LCF, il en a informé par écrit, le 12 mars 2002, le président de la Confédération, également chef du DFF (1996–2003), ainsi que le vice-président du Conseil fédéral et la DélFin<sup>1727</sup>. Cette dernière a réagi en demandant au président de la Confédération et chef du DFF, dans un courrier daté du 13 mars 2002, un rapport sur la situation et sur les mesures prises dans le domaine de l’informatique de l’AFC. Dans son rapport du 17 avril 2002 ainsi que lors de l’entretien mené à la séance de la DélFin des 2 et 3 mai 2002, celui-ci et le secrétaire général du DFF (1996–2007) ont présenté les différentes mesures prises pour désamorcer la situation, dont la décision d’accélérer la mise en œuvre du projet INSIEME, déjà programmé<sup>1728</sup>. Dans le cadre de son activité de compte rendu<sup>1729</sup>, la DélFin a alors informé la CdF-N des problèmes existants<sup>1730</sup>. En revanche, la CdF-E n’en a pas été informée.

Entre 2002 et 2004, la DélFin a demandé à diverses reprises au Conseil fédéral de se pencher sur les problèmes constatés et exigé des rapports sur la mise en œuvre des différentes recommandations du CDF ainsi que sur les autres travaux en lien avec l’informatique au sein de l’AFC<sup>1731</sup>. En règle générale, l’état d’avancement des travaux et les rapports<sup>1732</sup> ont été discutés au sein de la DélFin<sup>1733</sup> avec le directeur

<sup>1725</sup> Les explications ci-après ne reprennent pas toutes les questions que la DélFin a traitées dans le cadre d’INSIEME. Souvent, le projet n’a été abordé qu’en marge ou en lien avec un autre dossier et/ou aucune autre mesure n’a été décidée.

<sup>1726</sup> Séances de la DélFin des 20 et 30.1.2001 ainsi que des 25 et 26.2.2002

<sup>1727</sup> Cf. chap. 6.6.6

<sup>1728</sup> Lettre du président de la Confédération à la DélFin du 17.4.2002, p. 4; extrait du procès-verbal de la DélFin des 2 et 3.5.2002, pp. 2 s.

<sup>1729</sup> Selon les renseignements fournis par le SPFA, jusqu’en 2004 la DélFin rendait compte de ses activités devant les CdF deux fois par an: une fois au printemps, lors de l’examen de son rapport d’activité, et une fois en automne. Depuis 2005, elle rend compte de ses travaux systématiquement, lors des séances des CdF qui suivent les siennes.

<sup>1730</sup> Procès-verbal de la CdF-N du 22.8.2002, p. 11

<sup>1731</sup> Concernant la décision d’exiger un rapport, cf. extrait du procès-verbal de la DélFin des 1 et 2.7.2002, p. 4. Concernant les décisions de demander des informations complémentaires, cf. extraits des procès-verbaux de la DélFin des 23 et 24.10.2003, p. 1, et des 23 et 24.2.2004, p. 5.

<sup>1732</sup> Rapports du DFF du 26.6.2002, du 21.2.2003, du 5.8.2003, du 4.2.2004, du 8.4.2004 et du 25.8.2004; rapports de l’AFC du 12.8.2002 et du 31.1.2003

de l'AFC (2000–2012), voire avec le secrétaire général du DFF d'alors (parfois en présence du chef du DFF de l'époque). Dans le cadre de son rapport d'activité 2002, la DélFin a également informé le public des difficultés constatées<sup>1734</sup>. Réunie les 29 et 30 avril 2004, elle a décidé, à l'issue d'un entretien avec le directeur de l'AFC, de mettre à la disposition de la sous-commission compétente de la CdF-N les informations sur le dossier, cette dernière devant effectuer une visite d'information à l'AFC le 27 août 2004<sup>1735</sup>.

Conscient que l'AFC avait reporté la mise en œuvre de différentes recommandations formulées quelques années auparavant par le CDF dans l'attente de la réalisation d'INSIEME, le directeur du CDF (1998–2013) a expliqué à la séance de la DélFin du 16 février 2005 que les différents projets informatiques au sein de l'AFC étaient en bonne voie et précisé, répondant à une question explicite d'un membre d'alors de la DélFin, qu'il n'était pas nécessaire que cette dernière intervienne<sup>1736</sup>. Le même jour, la DélFin approuvait son rapport d'activité pour l'année 2004, dans lequel elle présentait INSIEME comme la solution aux difficultés informatiques de l'AFC<sup>1737</sup>.

Le premier contrôle explicite du projet INSIEME par le CDF a eu lieu en 2005<sup>1738</sup>. Le rapport a été traité par la DélFin<sup>1739</sup>. Le directeur du CDF (1998–2013) a exposé les différentes lacunes constatées<sup>1740</sup>, tout en soulignant qu'aux yeux du CDF, le projet était sur la bonne voie et que, par conséquent, il n'était pas nécessaire que la DélFin intervienne<sup>1741</sup>. Il a ajouté que le CDF avait prévu de suivre l'avancement des projets par le biais de contrôles ciblés<sup>1742</sup>. Après avoir auditionné le chef du DFF (2004–2010) et son secrétaire général (1996–2007), la DélFin avait décidé de suivre de près le projet INSIEME, comme elle l'avait fait auparavant pour NOVE-IT<sup>1743</sup>, et de demander à cette fin au DFF, d'ici à la fin 2006, un rapport sur la mise en œuvre d'INSIEME<sup>1744</sup>. Ce rapport n'a toutefois jamais été exigé<sup>1745</sup>.

A la séance de la DélFin des 24 et 25 janvier 2006, le CDF, se basant sur une révision complémentaire d'un contrôle de 2004<sup>1746</sup>, a indiqué que plusieurs de ses précédentes recommandations concernant INSIEME n'avaient toujours pas été

<sup>1733</sup> Extraits des procès-verbaux de la DélFin des 2 et 3.9.2002, des 25 et 26.2.2003, des 23 et 24.10.2003, des 23 et 24.2.2004 (en présence du chef du DFF 2004–2010) et des 29 et 30.4.2004 (en présence du chef du DFF 2004–2010)

<sup>1734</sup> Rapport annuel 2002 de la DélFin aux CdF, chap. 6.6.2 Problèmes informatiques de l'Administration fédérale des contributions (FF 2003 6339, 6382 s.)

<sup>1735</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.4.2004, p. 1. Les informations disponibles ne permettent pas de savoir comment la sous-commission a utilisé ces informations.

<sup>1736</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin du 16.2.2005, p. 4

<sup>1737</sup> Rapport annuel 2004 de la DélFin aux CdF, chap. 5.6.4 Problèmes informatiques de l'Administration fédérale des contributions (FF 2005 2833, 2875)

<sup>1738</sup> Rapport du CDF du 25.2.2005. Cf. également chap. 6.3.2

<sup>1739</sup> Séances de la DélFin des 27 et 28.6.2005 ainsi que des 29 et 30.8.2005

<sup>1740</sup> Il s'agit pour l'essentiel de lacunes constatées dans la coordination des sous-projets et dans la procédure d'appel d'offres selon les règles de l'OMC ainsi que du problème posé par le fait que, jusque-là, aucun crédit d'engagement n'avait été demandé pour INSIEME et aucun SCI n'avait encore été défini.

<sup>1741</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 27 et 28.6.2005, p. 2

<sup>1742</sup> Contribution du SPFA au scénario de la séance de la DélFin des 27 et 28.6.2005 (extrait du procès-verbal, p. 2)

<sup>1743</sup> Cf. chap. 3.2.2.2, 3.2.4.1 et 3.5.4.2

<sup>1744</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2005, AFC – projets internes INSIEME, INISCH et FITIN, p. 4

<sup>1745</sup> Il n'a pas été possible d'en déterminer les raisons dans le cadre de la présente inspection.

<sup>1746</sup> Rapport du CDF du 18.11.2004

mises en œuvre<sup>1747</sup>. S'appuyant sur les explications du CDF, sans les avoir examinées de manière approfondie, la DélFin n'avait constaté aucun besoin d'intervention<sup>1748</sup>. Lors de la même séance, elle s'était également penchée sur l'informatique de l'AFC dans le cadre de la stratégie de prévention des catastrophes de l'administration fédérale. Le CDF lui avait présenté les résultats de son rapport de contrôle consacré à cette stratégie<sup>1749</sup>, son directeur (1998–2013) expliquant que l'AFC donnait la priorité à INSIEME et n'était par conséquent pas disposée à investir dans la prévention des catastrophes pour d'anciens systèmes. L'AFC avait d'ailleurs rejeté une recommandation à ce sujet en raison du manque de ressources et du remplacement prévu des anciens systèmes par INSIEME. La divergence n'avait cependant pas été aplanie conformément à la procédure prévue à l'art. 12, al. 3, LCF, mais dans le cadre d'un entretien avec le secrétaire général du DFF (1996–2007), en présence de la DélFin<sup>1750</sup>. Après intervention de la DélFin auprès du Conseil fédéral, ce dernier avait appuyé la position de l'AFC et mentionné lui aussi le remplacement prochain<sup>1751</sup> des systèmes par INSIEME<sup>1752</sup>.

Dans son rapport d'activité pour l'année 2005, du 28 février 2006<sup>1753</sup>, la DélFin a émis des critiques concernant les lacunes constatées par le CDF et annoncé qu'elle effectuerait une visite d'information en 2006, laquelle n'a cependant pas eu lieu<sup>1754</sup>.

Lors de l'examen de son rapport d'activité 2005 à la séance de la CdF-N des 27 et 28 mars 2006, la DélFin a informé oralement celle-ci que les principaux problèmes étaient résolus et que le projet devrait être opérationnel à partir de 2008<sup>1755</sup>. Peu de temps après, le Conseil fédéral indiquait que le remplacement des anciens systèmes ne pourrait avoir lieu qu'en 2010<sup>1756</sup>. Cette information n'a pas été transmise aux deux commissions des finances.

Toujours en 2006, à l'occasion d'un contrôle du projet INSIEME<sup>1757</sup>, notamment du sous-projet INSIEME-Data, le CDF a émis une appréciation positive et ce, en dépit de risques toujours existants et signalés, en particulier s'agissant du SCI. Il s'est dit convaincu que, grâce à sa surveillance concomitante, le projet était désormais sur la bonne voie et que, de ce fait, il n'était pas nécessaire que la DélFin intervienne<sup>1758</sup>. De son côté, la DélFin, constatant que le sujet était très complexe, avait décidé de ne

<sup>1747</sup> Il s'agissait principalement du remplacement de MOLIS, de la définition d'un SCI valant pour tous les offices et du contrôle de gestion (cf. rapport du CDF du 22.9.2005, p. 3 et pp. 8 à 14).

<sup>1748</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 24 et 25.1.2006, p. 9

<sup>1749</sup> Rapport du CDF du 28.7.2005

<sup>1750</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 24 et 25.1.2006, pp. 5 s.

<sup>1751</sup> Sachant que le remplacement, annoncé initialement pour 2008/2009, a été reporté à 2010 sans explication aucune. Dans son rapport d'activité pour l'année 2005, la DélFin considérait déjà que l'année 2008 était une date tardive (rapport annuel 2005 de la DélFin aux CdF, chap. 5.6.3 Administration fédérale des contributions [AFC]; projets informatiques [FF 2006 3909, 3953]).

<sup>1752</sup> Lettre de la DélFin au Conseil fédéral du 9.2.2006; lettre du Conseil fédéral à la DélFin du 5.4.2006

<sup>1753</sup> Rapport annuel 2005 de la DélFin aux CdF, chap. 5.6.3 Administration fédérale des contributions (AFC); projets informatiques (FF 2006 3909, 3953)

<sup>1754</sup> Il n'a pas été possible de déterminer pourquoi cette visite annoncée n'a pas eu lieu.

<sup>1755</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 27 et 28.3.2006, p. 46

<sup>1756</sup> Lettre du Conseil fédéral à la DélFin du 5.4.2006

<sup>1757</sup> Rapport du CDF du 29.5.2006, traité lors de la séance de la DélFin des 29 et 30.8.2006. Cf. chap. 6.3.4

<sup>1758</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2006, p. 3

pas procéder à des clarifications supplémentaires, malgré les problèmes soulevés par le secrétariat dans le scénario de la séance<sup>1759</sup>.

A la séance de la DélFin des 2 et 3 juillet 2007, dans le cadre de l'examen du rapport sur la révision de service de la DP TVA effectuée en 2006<sup>1760</sup>, le directeur du CDF (1998–2013) a souligné que le projet INSIEME progressait et qu'il n'était pas nécessaire que la DélFin intervienne<sup>1761</sup>.

### **7.2.1.2 Phase 2: du redémarrage du projet au lancement de l'enquête administrative (septembre 2007–janvier 2012)**

Fin août 2007, la DélFin a appris par les médias que le marché attribué à l'entreprise Unisys selon les règles de l'OMC lui avait été retiré<sup>1762</sup>. Le chef du DFF (2004–2010) a informé la DélFin, à sa cinquième séance ordinaire des 30 et 31 août 2007, des raisons et des conséquences de l'abandon du projet<sup>1763</sup>. La DélFin a décidé alors de s'entretenir avec le directeur de l'AFC (2000–2012) lors de sa troisième séance ordinaire des 24 et 25 avril 2008<sup>1764</sup>, mais cet entretien n'a pas eu lieu<sup>1765</sup>.

A sa séance des 5 et 6 février 2009, la DélFin s'est penchée sur l'informatique de l'AFC sans entrer dans les détails. Dans le cadre de la présentation d'un rapport du CDF consacré à la DP DAT<sup>1766</sup>, le directeur du CDF (1998–2013) a expliqué que l'infrastructure informatique de l'AFC ne satisfaisait pas à la réorientation de la structure d'organisation et qu'une solution informatique globale devait être mise en place par le biais d'INSIEME. La DélFin a alors décidé d'effectuer à l'échéance une visite d'information auprès de l'AFC<sup>1767</sup>. Celle-ci n'a cependant pas eu lieu<sup>1768</sup>.

Le CDF ayant rendu un rapport très critique sur le projet INSIEME dans son ensemble<sup>1769</sup>, la DélFin s'est de nouveau consacrée au projet à sa séance des 14 et 15 avril 2009. Elle a alors identifié des problèmes liés à la gestion du projet concernant notamment la conformité avec HERMES et relevé des lacunes dans le domaine du contrôle de gestion et de la gestion des coûts. Malgré tout, le CDF a estimé qu'il n'était pas nécessaire qu'elle intervienne, étant donné que l'AFC avait l'intention de

<sup>1759</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2006, pp. 2 s.

<sup>1760</sup> Rapport du CDF du 20.3.2007. La révision avait pour objet principal le suivi de la mise en œuvre des recommandations et des remarques formulées dans le rapport de contrôle du CDF du 22.9.2005. Dans ce cadre, le CDF avait constaté que différentes recommandations en lien avec INSIEME (en particulier concernant le remplacement de MOLIS, la définition d'un SCI valant pour tous les offices et le contrôle de gestion) n'avaient pas été mises en œuvre.

<sup>1761</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 2 et 3.7.2007, pp. 2 s.

<sup>1762</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 30 et 31.8.2007, p. 1

<sup>1763</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 30 et 31.8.2007, pp. 1 s.

<sup>1764</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 30 et 31.8.2007, p. 2

<sup>1765</sup> Il n'a pas été possible de déterminer les raisons pour lesquelles cet entretien n'a pas eu lieu.

<sup>1766</sup> Rapport du CDF du 24.9.2008

<sup>1767</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 5 et 6.2.2009, p. 4

<sup>1768</sup> Il n'a pas été possible de savoir si cela tient au fait que la sous-commission compétente de la CdF-N avait elle aussi prévu une visite d'information auprès de l'AFC, qu'elle a effectuée le 26.8.2009 (cf. chap. 7.3.1.2). Les documents de la DélFin ne contiennent aucune indication à ce sujet.

<sup>1769</sup> Rapport du CDF du 18.12.2008. Cf. également chap. 6.4.1

mettre en œuvre ses recommandations. Le directeur du CDF (1998–2013) a proposé que la DélFin pose des questions critiques seulement en cas d'éventuel crédit additionnel<sup>1770</sup>. La DélFin a alors décidé de transmettre à la sous-commission compétente de la CdF-N, en vue de sa visite d'information auprès de l'AFC, l'extrait de son procès-verbal et le rapport du CDF<sup>1771</sup>. C'était la première fois, depuis la mi-2006, que la DélFin rendait ainsi compte à la CdF-N de ses travaux sur INSIEME, qualifiant en substance de très risquées les implications de la nouvelle infrastructure informatique pour le domaine fiscal<sup>1772</sup>.

Lors de sa troisième séance ordinaire des 19 et 20 mai 2009, la DélFin a demandé au chef du DFF (2004–2010), à la secrétaire générale du DFF (2007–2010), au directeur de l'USIC (depuis 2007) et au directeur de l'OFIT (1999–2011) de l'informer des fonctions de l'USIC et du nouveau rôle de l'OFIT dans le cadre d'INSIEME, mais a décidé de ne pas donner suite à l'affaire<sup>1773</sup>.

Dans un courriel au SPFA daté du 12 octobre 2009, un informateur anonyme a émis différentes critiques à l'égard d'INSIEME<sup>1774</sup>. Comme il est d'usage, il a été décidé de ne pas y répondre. On peut déduire des documents disponibles que le message n'a pas été transféré aux membres de la DélFin<sup>1775</sup>.

A l'issue d'un entretien avec le chef du DFF (2004–2010) et la secrétaire générale du DFF (2007–2010) ainsi qu'avec le chef de l'USIC et le directeur de l'OFIT (1999–2001), les 24 et 25 juin 2010, la DélFin est parvenue à la conclusion qu'il ne s'agissait pas tant d'un problème informatique que de l'absence de règles claires relatives aux compétences et aux responsabilités<sup>1776</sup>.

La DélFin a en outre été informée que, le 18 juin 2010, le Conseil fédéral avait habilité le DFF à demander, dans le cadre du supplément II/2010, un crédit additionnel de 56,5 millions de francs et un crédit supplémentaire de 12,2 millions de francs, dont 8 millions de francs avec avance ordinaire. Etant donné que l'objet avait été inscrit très tardivement à l'ordre du jour, elle avait décidé de le traiter à sa prochaine séance ordinaire<sup>1777</sup>.

Lors de sa cinquième séance ordinaire, les 9 et 10 septembre 2010, la DélFin a mené un entretien avec l'AFC, examiné le crédit supplémentaire pour INSIEME et approuvé l'avance de 8 millions de francs nécessaire afin que le projet ne soit pas interrompu<sup>1778</sup>.

<sup>1770</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 14 et 15.4.2009, pp. 2 et 4

<sup>1771</sup> Cf. chap. 8.3.1.2. Il n'a pas été possible de savoir si la sous-commission de la CdF-N avait transmis des informations à la DélFin à l'issue de cette visite.

<sup>1772</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 14 et 15.5.2009, p. 38

<sup>1773</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 19 et 20.5.2009, pp. 11 s.

<sup>1774</sup> Lettre du 12.10.2009: «Verschleuderung von Steuergeldern in Millionenprojekt der eidgenössischen Verwaltung»

<sup>1775</sup> Depuis le 1.1.2011, le CDF est l'instance d'alerte officielle de l'administration fédérale («whistleblowing»); cf. chap. 6.2.9.

<sup>1776</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 24 et 25.6.2010, stratégie de la Confédération en matière informatique (USIC), pp. 9 s.

<sup>1777</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 24 et 25.6.2010, AFC: crédit supplémentaire pour le financement du projet informatique INSIEME, p. 3

<sup>1778</sup> Et ce, alors que, dans son rapport du 18.12.2008, le CDF avait déjà souligné qu'il était nécessaire d'établir une planification fondée des besoins afin que les ressources nécessaires puissent être demandées sans problème, c.-à-d. selon la procédure régulière (cf. rapport du CDF du 18.12.2008, p. 17).

La DélFin a alors décidé (une nouvelle fois) de suivre de près le projet et de se tenir régulièrement informée (à partir de juin 2011)<sup>1779</sup>. Dans un échange de lettres, la DélFin et le chef du DFF (2004–2010) ont convenu, en octobre 2010, que l'AFC rendrait compte de l'avancement du projet ainsi que de l'évolution des coûts et des délais au moyen de rapports trimestriels<sup>1780</sup>. La DélFin a en outre décidé<sup>1781</sup> d'effectuer une visite d'information auprès de l'AFC l'année suivante et de reprendre cet objet dans son rapport d'activité 2010<sup>1782</sup>, après l'en avoir exclu pendant un certain temps. En décembre 2010, le Parlement a approuvé le crédit additionnel et le crédit supplémentaire pour INSIEME<sup>1783</sup>.

Lors de sa sixième séance ordinaire des 25 et 26 novembre 2010, la DélFin a réaffirmé sa volonté de continuer à suivre le projet INSIEME au cours de l'année à venir<sup>1784</sup>. Lors de son compte rendu à la CdF-N, elle a expliqué avoir été assurée qu'INSIEME était désormais sur les bons rails. Elle avait cependant demandé à la CdF-N de suivre elle aussi le projet de près<sup>1785</sup>.

Accompagnée du directeur suppléant du CDF (2000–2013), la sous-délégation compétente de la DélFin a effectué le 22 juin 2011 une visite d'information à l'AFC, afin de prendre connaissance de l'état d'avancement du projet. Elle s'est montrée très préoccupée, car certains fondements du projet étaient de nouveau mis en question et la situation semblait s'être dégradée<sup>1786</sup>. La DélFin a déduit du compte rendu de la sous-délégation qu'il était urgent d'intervenir et décidé lors de sa quatrième séance ordinaire, les 23 et 24 juin 2011, de faire part de ses préoccupations à la cheffe du département (depuis 2010) par écrit et, sur proposition du directeur du CDF (1998–2013)<sup>1787</sup>, de lui demander un rapport intermédiaire sur le projet global (étapes et planification des coûts)<sup>1788</sup>. Elle prévoyait en outre d'avoir un entretien avec la cheffe du DFF à sa séance de novembre 2011. Dans le cadre de son compte rendu à la CdF-N, elle a qualifié pour la première fois INSIEME d'échec<sup>1789</sup>.

A sa sixième séance ordinaire, les 28 et 29 novembre 2011, la DélFin a mené l'entretien prévu avec la cheffe du DFF et le directeur de l'AFC (2000–2012) sur la base du rapport d'avancement de l'AFC du 14 octobre 2011, qu'elle avait demandé à celle-ci. Les deux personnes auditionnées considéraient alors que le projet était globalement sur la bonne voie, du fait d'adaptations déterminantes. Etant donné

<sup>1779</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 9 et 10.9.2010, AFC: crédits, INSIEME, pp. 3 et 7. Dans le cadre de la procédure décisionnelle interne de la DélFin, un membre de l'époque avait suggéré que le CDF soit associé à la définition des critères pour l'activité de compte rendu (cf. procès-verbal p. 7). Par ailleurs, le directeur du CDF (1998–2013) avait proposé à la DélFin de se réunir avec elle à la réception des rapports trimestriels établis à une autre fin et de définir la structure de ces rapports (procès-verbal p. 6). L'une et l'autre proposition sont restées sans suite.

<sup>1780</sup> Lettre de la DélFin au DFF du 11.10.2010; lettre du chef du DFF (2004–2010) à la DélFin du 21.10.2010

<sup>1781</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 9 et 10.9.2010, AFC: rapport du CDF, contrôle de la TVA, suivi des recommandations 2005, p. 3

<sup>1782</sup> Rapport annuel 2010 de la DélFin aux CdF, chap. 2.2.3 Administration fédérale des contributions, projet INSIEME (FF 2011 3605, 3625)

<sup>1783</sup> BO 2010 E 1144 et 2010 N 1777

<sup>1784</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 25 et 26.11.2010, p. 2

<sup>1785</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 7 et 8.4.2011, p. 64

<sup>1786</sup> Extrait du procès-verbal de la sous-délégation de la DélFin du 22.6.2011, pp. 9 s.

<sup>1787</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 23 et 24.6.2011, p. 3

<sup>1788</sup> Lettre de la DélFin à la cheffe du DFF du 14.7.2011

<sup>1789</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 5 et 6.9.2011, p. 11

toutefois que les questions sur les coûts globaux demeuraient sans réponse<sup>1790</sup>, la DélFin avait décidé d'effectuer une nouvelle visite d'information auprès de l'AFC à la mi-2012<sup>1791</sup>.

### 7.2.1.3 Phase 3: du lancement de l'enquête administrative à l'abandon définitif du projet (février 2012–septembre 2012)

En 2012, INSIEME est demeuré un thème récurrent au sein de la DélFin. Lors de sa première séance ordinaire, les 6 et 7 février 2012, le CDF a estimé pour la première fois – devant la délégation – que la situation était critique<sup>1792</sup>. Il se fondait pour cela sur le contrôle du projet qu'il avait effectué en 2011<sup>1793</sup> et qui avait consisté à vérifier la mise en œuvre de ses recommandations de 2008<sup>1794</sup> ainsi que la réorientation du projet INSIEME en 2011<sup>1795</sup>. De son côté, ayant constaté des divergences considérables entre les explications du CDF et le rapport trimestriel de l'AFC<sup>1796</sup>, la DélFin en a informé la CdF-N<sup>1797</sup>. Lors d'un entretien avec la cheffe du DFF (depuis 2010)<sup>1798</sup> et le directeur de l'AFC, la DélFin a exprimé l'avis selon lequel un abandon serait éventuellement préférable dans de telles circonstances. La cheffe du DFF ne partageait cependant pas cet avis, en particulier parce que le DFF et l'AFC pensaient toujours qu'une part non négligeable des objectifs pourrait être atteinte<sup>1799</sup>.

S'appuyant sur le rapport désormais disponible du CDF, à sa séance des 29 et 30 mars 2012, la DélFin a pu approfondir les différentes questions qui y étaient soulevées. Dans l'optique de la visite d'information prévue auprès de l'AFC, elle a

<sup>1790</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 28 et 29.11.2011, pp. 3 s.

<sup>1791</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 28 et 29.11.2011, p. 5

<sup>1792</sup> Lors des séances de la DélFin de juin et novembre 2011, le directeur du CDF (1998–2013) avait déjà indiqué à la DélFin, à l'occasion de l'examen des rapports trimestriels de l'AFC consacrés à INSIEME, que la situation s'était dégradée au lieu de s'améliorer et qu'il y avait donc lieu de s'inquiéter (extrait des procès-verbaux de la DélFin des 23 et 24.6.2011, p. 3, et des 28 et 29.11.2011, p. 3).

<sup>1793</sup> A ce moment-là, le rapport du CDF de janvier 2012 n'était pas encore disponible. Le CDF a cependant récapitulé les résultats de son contrôle à la séance de la DélFin. Cf. chap. 6.4.5

<sup>1794</sup> Extrait du système électronique de contrôle des recommandations du CDF (i-world) du 28.8.2013, pp. 1 s.; lettre du CDF au GTI du 31.10.2013, p. 2

<sup>1795</sup> Le contrôle a également porté sur l'établissement des rapports concernant le projet (cf. rapport du CDF de janvier 2012, p. 14).

<sup>1796</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 6 et 7.2.2012, pp. 2 s. et 7

<sup>1797</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 16 et 17.2.2012, p. 57. La CdF-N a de nouveau été informée dans le cadre de l'examen du rapport d'activité de la DélFin pour 2011, cf. procès-verbal de la CdF-N des 22 et 23.3.2012, pp. 47 et 50 s.

<sup>1798</sup> Elle a indiqué qu'une enquête administrative avait été ouverte sur les procédures d'attribution de marchés dans le cadre du projet INSIEME, telle que recommandé par le CDF (rapport du CDF de janvier 2012, recommandation 4.6). Le jour d'après, le CDF a déposé une plainte contre inconnu auprès du MPC pour gestion déloyale et corruption présumées dans le cadre des adjudications liées à INSIEME (plainte du CDF du 25.1.2012 fondée sur l'art. 22a LPers).

<sup>1799</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 6 et 7.2.2012, pp. 3 et 5 s.

chargé son secrétariat de dresser une liste de questions en se fondant sur ledit rapport<sup>1800</sup>.

Le 20 avril 2012, la DélFin a publié son rapport d'activité pour l'année 2011. Elle a alors exprimé pour la première fois, publiquement, un avis clair sur le projet et s'est montrée très préoccupée par son état d'avancement<sup>1801</sup>.

Le 14 juin 2012, lors d'une séance extraordinaire, la DélFin s'est entretenue des conclusions de l'enquête administrative avec la cheffe, le secrétaire général et le responsable du service juridique du DFF<sup>1802</sup>. La cheffe du DFF (depuis 2010) a alors déclaré qu'elle n'entendait pas poursuivre la collaboration avec le directeur de l'AFC (2000–2012). La discussion a ensuite porté sur la question de savoir s'il ne serait pas préférable d'annuler la visite d'information prévue, mais, finalement, celle-ci a été maintenue<sup>1803</sup>.

Le 22 juin 2012, la sous-délégation de la DélFin a rendu visite à l'AFC accompagnée de la sous-commission compétente de la CdF-N. Elles se sont informées, en présence du secrétaire général du DFF (depuis 2010), de l'état d'avancement d'INSIEME et des risques que le projet représentait. Les membres de la délégation et de la sous-commission ont eu l'impression que, sur le plan technique, le projet était globalement sur la bonne voie, notamment du fait de la nomination d'un nouveau REP. La collaboration avec l'OFIT semblait elle aussi s'être beaucoup améliorée. L'AFC devait cependant résoudre un problème: pour continuer à employer une douzaine de collaborateurs externes qui occupaient des postes clés, il lui fallait trouver une solution conforme au droit des marchés publics<sup>1804</sup>. L'AFC et différents représentants de la CdF et de la DélFin se sont dits convaincus que le projet devait être poursuivi. Ils ont toutefois renoncé à communiquer cette information au public afin de ne pas anticiper sur la décision du département<sup>1805</sup>.

La sous-délégation a informé la DélFin à sa séance des 25 et 26 juin 2012. Celle-ci a ensuite évoqué avec le secrétaire général du DFF différents aspects d'INSIEME, la question principale étant de savoir s'il convenait d'abandonner ou de poursuivre le projet. La DélFin a alors décidé de demander au DFF un rapport d'analyse exposant les conséquences des deux options<sup>1806</sup>. C'est dans ce cadre que le président de la DélFin (2012) a annoncé qu'il avait reçu une lettre anonyme<sup>1807</sup> dans laquelle

<sup>1800</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.3.2012, p. 5. La DélFin a approuvé la liste de questions à l'intention de l'AFC (cf. courriel du secrétaire de la DélFin d'alors au DFF du 16.5.2012) lors de sa séance des 9 et 10.5.2012 (extrait du procès-verbal de la DélFin des 9 et 10.5.2012, pp. 3 s.).

<sup>1801</sup> Rapport annuel 2011 de la DélFin aux CdF, chap. 3.6.1 Projet INSIEME, visite d'information auprès de l'Administration fédérale des contributions (FF 2012 6501, 6544 s.) Il convient de souligner que, dans sa prise de position interne au département sur l'ébauche du rapport d'activité de la DélFin, l'AFC précisait que le projet reposait désormais sur de solides bases et que, par conséquent, elle était d'avis qu'il fallait donner plus de poids, dans le rapport définitif, aux évolutions positives (cf. courriel du directeur de l'AFC [2000–2012] au SG-DFF du 23.2.2012).

<sup>1802</sup> Enquête administrative du DFF du 13.6.2012. Cf. également chap. 3.7.3.1

<sup>1803</sup> Procès-verbal de la DélFin du 14.6.2012, p. 10

<sup>1804</sup> Procès-verbal de la visite d'information conjointe de la sous-délégation 1 de la DélFin et de la CdF-N1 du 22.6.2012, pp. 7 s.

<sup>1805</sup> Procès-verbal de la visite d'information conjointe de la sous-délégation 1 de la DélFin et de la CdF-N1 du 22.6.2012, pp. 26 s.

<sup>1806</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 25 et 26.6.2012, p. 10

<sup>1807</sup> Lettre du 18.6.2012: «INSIEME-Desaster»

des critiques étaient formulées à l'égard de différentes personnes en lien avec INSIEME<sup>1808</sup>.

En marge de la visite d'information, certains membres s'étaient exprimés sur le rôle des organes de haute surveillance<sup>1809</sup>. Ces réflexions n'ont cependant pas été rapportées à la DélFin. Ce n'est que lors de sa séance de septembre que ce sujet a de nouveau été abordé<sup>1810</sup>.

Le compte rendu fait au sein de la CdF-N le 5 juillet 2012 était détaillé, mais aussi bienveillant. Il était certes difficile d'apprécier la situation, mais le sentiment exprimé était qu'une grande partie des systèmes pourraient être introduits<sup>1811</sup>. La question de l'exercice de la haute surveillance a aussi été soulevée<sup>1812</sup>.

Fin août, le DFF a donné des informations à la DélFin sur le rapport d'analyse de l'AFC<sup>1813</sup>. Lors de sa séance ordinaire des 6 et 7 septembre 2012, la DélFin a appris de la bouche du secrétaire général du DFF qu'aucune comptabilité détaillée et aucune planification des coûts n'avaient été établies avant l'automne 2011 et que, par conséquent, les coûts occasionnés n'avaient pu être imputés aux différentes composantes du système<sup>1814</sup>. La DélFin a dès lors insisté auprès de la cheffe du DFF (depuis 2010) pour que la décision de poursuivre ou d'abandonner le projet soit prise rapidement. Celle-ci laissant entrevoir que cette décision serait prise dès septembre 2012, la DélFin a décidé de se réunir en séance extraordinaire au cours de ce même mois et d'exiger du CDF un récapitulatif de tous les travaux qu'il avait consacrés jusque-là à INSIEME<sup>1815</sup>.

Le 19 septembre 2012, la cheffe du DFF (depuis 2010) a expliqué à la DélFin qu'elle avait pris la décision d'abandonner le projet<sup>1816</sup>. Le secrétaire général du DFF, également présent, a évoqué comme raison principale les coûts non calculables qui pourraient être occasionnés en cas de poursuite du projet<sup>1817</sup>. La discussion entre la DélFin, la délégation du DFF et le directeur de l'AFC par intérim a surtout porté sur la communication de la décision. Le président de la DélFin d'alors avait indiqué à la cheffe du DFF que certaines responsabilités devraient déjà être clarifiées dans le

<sup>1808</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 25 et 26.6.2012, p. 10

<sup>1809</sup> Procès-verbal de la visite d'information conjointe de la sous-délégation 1 de la DélFin et de la CdF-N1 du 22.6.2012, pp. 4 s. Un membre de la DélFin précise qu'il n'a pas pu répondre à la question d'une journaliste cherchant à savoir pourquoi la DélFin n'était pas intervenue plus tôt en se basant sur les rapports du CDF. Un autre membre de longue date de la DélFin a réagi en substance en déclarant que la DélFin avait accru la pression sur l'administration, qu'elle était restée très vigilante et qu'elle avait transmis des mandats clairs. Il a ajouté que ce n'était pas vraiment la fonction de la haute surveillance, mais plutôt celle du département, d'autant que les connaissances spécialisées sont regroupées au sein du DFF avec l'UPIC, et non en 1<sup>er</sup> lieu au sein de la DélFin. De son point de vue, les membres de la DélFin avaient fait tout ce qui était en leur pouvoir en tant que parlementaires, mais il est dans l'ordre des choses que, pour les projets de ce type, ils ne puissent pas tout vérifier eux-mêmes (cf. procès-verbal, p. 5).

<sup>1810</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 6 et 7.9.2012, p. 8

<sup>1811</sup> Extrait du procès-verbal de la CdF-N du 5.7.2012, p. 1

<sup>1812</sup> Extrait du procès-verbal de la CdF-N du 5.7.2012, pp. 3 s.

<sup>1813</sup> Courriel du secrétaire général du DFF au secrétaire de la DélFin du 31.8.2012

<sup>1814</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 6 et 7.9.2012, p. 4. Le REP d'alors l'avait déjà évoqué lors la visite d'information de la sous-délégation compétente et de la sous-commission compétente de la CdF-N, le 22.6.2012 (procès-verbal, p. 10). L'information n'a cependant été transmise ni à la DélFin ni à la CdF-N.

<sup>1815</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 6 et 7.9.2012, pp. 7 s.

<sup>1816</sup> Procès-verbal de la DélFin du 19.9.2012, pp. 7 s.

<sup>1817</sup> Procès-verbal de la DélFin du 19.9.2012, p. 8

communiqué de presse du DFF<sup>1818</sup>. Il avait en outre souligné, à la séance interne, qu'il incombait au DFF d'expliquer au public la décision prise par la cheffe du département d'abandonner le projet et que la DélFin ne pouvait être tenue pour responsable de l'échec du projet<sup>1819</sup>.

Le jour suivant, l'abandon du projet était communiqué aux CdF et était rendu public dans un communiqué de presse<sup>1820</sup>.

## **7.2.2 Appréciation de la haute surveillance parlementaire exercée par la DélFin**

### **7.2.2.1 Base d'information et activité de la DélFin**

#### *Base d'information de la DélFin*

La DélFin s'est fondée dans une large mesure sur les informations que le CDF lui a communiquées<sup>1821</sup>. Il s'est agi pour l'essentiel, jusqu'en 2004, de différents rapports de contrôle consacrés à la sécurité informatique à l'AFC. Ils ont été suivis de quatre contrôles de projet portant spécifiquement sur INSIEME (2005, 2006, 2008 et 2011/12). Tous ont été traités lors des séances de la DélFin et discutés avec le directeur du CDF (1998–2013).

En complément, la DélFin s'est également informée directement auprès du DFF et de l'AFC<sup>1822</sup>.

Elle l'a fait dans le cadre de différentes auditions – lors desquelles le CDF était toujours représenté – et de deux visites d'information effectuées par la sous-délégation compétente en 2011 et, conjointement avec la sous-commission compétente de la CdF-N, en 2012<sup>1823</sup>. S'y sont ajoutées en 2005 et 2010 des informations relatives à la demande de crédit pour INSIEME, la DélFin ne s'étant toutefois pas saisie du premier crédit d'engagement de 2005<sup>1824</sup>.

Par ailleurs, la DélFin a exigé différents rapports écrits<sup>1825</sup>:

<sup>1818</sup> Procès-verbal de la DélFin du 19.9.2012, p. 8

<sup>1819</sup> Procès-verbal de la DélFin du 19.9.2012, p. 12

<sup>1820</sup> Communiqué de presse du DFF du 20.9.2012: «Abandon du projet informatique INSIEME de l'AFC»

<sup>1821</sup> Selon les informations du SPFA, la DélFin se penchait en principe sur des projets informatiques spécifiques lorsque des rapports de contrôle du CDF faisaient état d'anomalies. A partir de 2005, toutefois, elle s'est consacrée de manière plus approfondie à des questions plus générales concernant l'informatique de la Confédération, en particulier la sécurité informatique, la stratégie de la Confédération en matière de TIC et les différentes fonctions en la matière au sein de l'administration fédérale. Pour cela, elle a exigé des informations de différentes entités, notamment du responsable du CI (2001–2007).

<sup>1822</sup> Selon les déclarations des délégués de l'USIC (2001–2007) et de l'UPIC (depuis 2007), la DélFin n'a jamais auditionné le CI et l'USIC au sujet d'INSIEME (cf. procès-verbal du GTI du 13.9.2013, pp. 46 et 57).

<sup>1823</sup> En revanche, les visites d'information prévues par la DélFin en 2006 et 2009 n'ont jamais eu lieu. Cf. chap. 7.2.1.1 et 7.2.1.2

<sup>1824</sup> Etant partie intégrante du message concernant le budget 2006, l'examen du crédit d'engagement de 2005 incombait aux CdF.

<sup>1825</sup> La décision de la DélFin des 29 et 30.8.2005 d'exiger pour la fin 2006 un rapport sur la mise en œuvre d'INSIEME (extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2005, Administration fédérale des contributions – projets internes INSIEME, INISCH et FITIN, p. 4) n'a jamais été mise en œuvre; le rapport n'a jamais été demandé.

- entre 2002 et 2004, elle a reçu des rapports de l’AFC et du SG-DFF sur les problèmes informatiques au sein de l’administration fiscale;
- à compter de mi-2011, elle a reçu les rapports trimestriels sur INSIEME<sup>1826</sup>;
- à l’automne 2011, elle a reçu un rapport intermédiaire sur l’ensemble du projet (étapes et planification des coûts)<sup>1827</sup>;
- un an plus tard, elle a reçu un rapport d’analyse de l’AFC sur l’état d’avancement d’INSIEME.

### *Intervention et activité de la DélFin*

La DélFin a certes été informée avant 2005, par le DFF et l’AFC, des difficultés informatiques de cette dernière, et parfois de façon exhaustive. Du point de vue de plusieurs des anciens présidents de la DélFin, il a cependant fallu attendre les critiques émises par le CDF dans le cadre de son premier contrôle de projet, en 2005, pour qu’elle se penche sur INSIEME<sup>1828</sup>.

Etant donné que, en dépit des lacunes constatées, le CDF estimait qu’il n’était pas nécessaire que la haute surveillance intervienne<sup>1829</sup>, la DélFin a décidé de suivre de près le projet INSIEME, mais a renoncé à une intervention plus poussée<sup>1830</sup>. Bien que, dans les années qui ont suivi, le CDF ait constaté à différentes reprises que ses recommandations (y compris celles des années précédentes) n’avaient pas été mises en œuvre<sup>1831</sup>, il considérait qu’une intervention de la haute surveillance parlementaire concernant INSIEME n’était pas nécessaire<sup>1832</sup>; il n’y en eut donc pas<sup>1833</sup>.

Même le très critique rapport de contrôle du CDF du 18 décembre 2008 consacré à l’ensemble du projet INSIEME n’y a rien changé. Le CDF a continué de considérer qu’une intervention de la DélFin n’était pas nécessaire puisque l’AFC se déclarait d’accord avec toutes ses recommandations et avait promis de les mettre en œuvre. Et de préciser qu’il serait possible de poser des questions critiques et d’exiger les documents pertinents dans le cadre d’une éventuelle demande de crédit additionnel et de crédit supplémentaire<sup>1834</sup>.

<sup>1826</sup> Ces rapports lui étaient transmis par le DFF en réponse à sa demande de comptes rendus périodiques sur le projet.

<sup>1827</sup> Ce rapport lui a été fourni à sa demande.

<sup>1828</sup> Le président de la DélFin de 2004 a déclaré en particulier que la 1<sup>re</sup> critique formulée par le CDF à l’encontre d’INSIEME n’était parvenue à la DélFin qu’en 2005. Elle avait eu notamment pour conséquence la demande de crédit d’engagement. Auparavant, INSIEME était la lumière au bout du tunnel. Etant donné que la DélFin n’avait eu vent d’aucune critique concernant le nouveau système, elle ne s’était pas penchée sur cet objet (procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 38 ainsi que p. 47).

<sup>1829</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 27 et 28.6.2005, p. 2.

<sup>1830</sup> La décision d’exiger du DFF un rapport sur la mise en œuvre d’INSIEME n’a jamais été concrétisée et la visite d’information annoncée dans le rapport annuel 2005 n’a jamais eu lieu (cf. rapport annuel 2005 de la DélFin aux CdF, chap. 5.6.3 Administration fédérale des contributions (AFC); projets informatiques [FF 2006 3909, 3953]).

<sup>1831</sup> Cf. chap. 7.2.1.2

<sup>1832</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 24 et 25.1.2006, p. 9; extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2006, p. 3; extrait du procès-verbal de la DélFin des 2 et 3.7.2007, pp. 2 s.

<sup>1833</sup> Seule exception: la recommandation du CDF, rejetée par l’AFC, concernant la prévention des catastrophes au sein de l’administration fédérale. Cf. également chap. 7.2.1.1

<sup>1834</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 14 et 15.4.2009, pp. 2 et 4

Ce n'est qu'en 2010, en particulier lors de la demande de crédit supplémentaire avec avance, que la DélFin a pris conscience du besoin d'agir dans le domaine de la haute surveillance financière et est intervenue<sup>1835</sup>. Les problèmes ont alors été évoqués et des solutions recherchées avec le directeur de l'office et le département<sup>1836</sup>.

La DélFin a alors décidé, une fois de plus, de suivre de près la suite des travaux et, pour cela, d'exiger un compte rendu du DFF et de l'AFC ainsi que d'effectuer en 2011 une visite auprès de l'AFC<sup>1837</sup>. Elle n'a cependant quasiment pas utilisé les rapports trimestriels sur le projet qui ont suivi. Manifestement, ceux-ci étaient considérés comme trop techniques<sup>1838</sup>. Cela n'a toutefois pas incité la DélFin à exiger des adaptations dans la façon d'établir les rapports, bien que, d'une part, le chef du DFF (2004–2010) ait laissé envisager que l'AFC compléterait ses rapports si nécessaire<sup>1839</sup>, et bien que, dans le cadre de la décision initiale de la DélFin, différents membres aient suggéré que, après réception des rapports trimestriels établis à une autre fin, la structure des futurs rapports établis à l'intention de la DélFin soit définie de sorte que l'information soit adaptée aux destinataires<sup>1840</sup>. Le CDF n'a lui non plus jamais été chargé de vérifier les comptes rendus<sup>1841</sup>.

Jusque début 2012, la DélFin n'a donc jamais fondé ses décisions sur les rapports trimestriels; il s'agit, au vu des circonstances<sup>1842</sup>, d'une façon de procéder difficilement compréhensible aux yeux des commissions de haute surveillance<sup>1843</sup>.

La DélFin a reconnu l'existence de problèmes graves à la suite de la visite d'information que sa sous-délégation a effectuée auprès de l'AFC à la mi-2011<sup>1844</sup>.

<sup>1835</sup> Tandis que, de son côté, le CDF estimait toujours que la DélFin n'avait pas besoin d'intervenir en 2010 (cf. en particulier le compte rendu neutre concernant INSIEME dans le rapport annuel 2010 du CDF de mars 2011, p. 28, et la remarque générale selon laquelle, au vu des recommandations formulées par le CDF, une intervention du Parlement n'est pas nécessaire, p. 39).

<sup>1836</sup> C'est à tout le moins ce qu'entendent par «besoin d'intervenir» les présidents de la DélFin de 2003 et de 2007 (procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 50) ainsi que de 2011 (procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 27).

<sup>1837</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 9 et 10.9.2010, AFC: crédits, INSIEME, pp. 3 et 7.

<sup>1838</sup> Ce sont les propos explicitement tenus par le président de la DélFin de 2010 et de 2014 lors de son audition par le GTI (procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 10). Cf. aussi procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 51 (présidente de la DélFin 2013). Le président de la DélFin en 2011 (i. e. l'année au cours de laquelle la DélFin a reçu les premiers rapports dont elle a pris connaissance lors de différentes séances) ne se souvenait pas de ces rapports et a déclaré en substance que cela n'aurait sans doute pas été correct que la DélFin reçoive ces rapports trimestriels (procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 29).

<sup>1839</sup> Lettre du chef du DFF (2004–2010) à la DélFin du 21.10.2010

<sup>1840</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 9 et 10.9.2010, AFC: crédits, INSIEME, pp. 6 s.

<sup>1841</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 38 (directeur suppléant du CDF 2000–2013)

<sup>1842</sup> Cf. aussi chap. 7.2.2.3

<sup>1843</sup> Après coup, certains anciens présidents de la DélFin auditionnés par le GTI ont reconnu une certaine maladresse s'agissant de la gestion des informations relatives au projet. Le président de la DélFin de 2010 et de 2014 a ainsi déclaré en substance, lors de son audition par le GTI, qu'il considérait, rétrospectivement, que la DélFin aurait peut-être dû être plus stricte et exiger que des rapports trimestriels ou semestriels lui soient adressés (procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 10). C'est la raison pour laquelle depuis 2014, la DélFin exige que tous les comptes rendus soient évalués par le département compétent et consolidés par le Conseil fédéral pour FISCAL-IT, le projet qui a succédé à INSIEME (cf. procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 24 [président de la DélFin 2010 et 2014] et pp. 51 et 55 [présidente de la DélFin 2013]). S'agissant de l'intérêt probable qu'il y aurait eu à examiner les rapports trimestriels de façon plus approfondie, cf. chap. 3.3.2.3 et 3.3.2.4.

Sur proposition du directeur du CDF (1998–2013)<sup>1845</sup>, elle a demandé au DFF de lui rendre compte de la situation<sup>1846</sup> puis a auditionné des représentants du département. Ces derniers ont expliqué que le projet suivait son cours mais n'ont pu répondre aux questions sur les coûts globaux.

Etant donné que, jusque-là, le CDF n'avait encore effectué aucun contrôle de suivi des recommandations qu'il avait émises en 2008<sup>1847</sup>, mais qu'un tel contrôle était en cours, le directeur du CDF (1998–2013) a proposé de renoncer à une intervention plus poussée de la DélFin tant que le rapport 2012 du CDF ne serait pas disponible<sup>1848</sup>. La DélFin a suivi ce conseil et, début 2012, elle s'est ralliée à l'appréciation d'INSIEME émise par le CDF. L'un et l'autre ont alors considéré la situation comme critique.

Constatant par ailleurs des divergences non négligeables entre les conclusions du CDF et les comptes rendus des responsables de projet<sup>1849</sup>, la DélFin s'est par la suite penchée sur INSIEME à chacune de ses séances ou presque, son avis concernant la faisabilité du projet variant d'une séance à l'autre. Finalement, la cheffe du DFF a décidé, en septembre 2012, d'abandonner le projet.

#### *Respect des critères de la haute surveillance*

Il est difficile de savoir si, dans son suivi d'INSIEME et ses constatations, la DélFin s'est appuyée spécifiquement sur les critères de la haute surveillance parlementaire. Ses réflexions s'articulent surtout autour de la question des coûts et de la garantie des recettes de l'Etat.

S'agissant des objectifs d'INSIEME, la DélFin a demandé à diverses reprises sur quoi l'estimation de l'AFC concernant les recettes fiscales supplémentaires se basait. Les réponses de l'AFC étaient peu convaincantes à ses yeux<sup>1850</sup>. Début 2012, le CDF a lui aussi émis des doutes quant à la réalisation du projet, sans vérifier lui-même cette appréciation<sup>1851</sup>. L'objectif premier du projet n'était pourtant pas l'efficacité économique de la nouvelle solution informatique à mettre en place dans le cadre d'INSIEME, mais le remplacement de l'ancienne infrastructure<sup>1852</sup>.

<sup>1844</sup> Procès-verbal de GTI du 26.3.2014, p. 49 (présidente de la DélFin 2013)

<sup>1845</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 23 et 24.6.2011, p. 3

<sup>1846</sup> Lettre de la DélFin à la cheffe du DFF (depuis 2010) du 14.7.2011

<sup>1847</sup> Cf. chap. 6.4.5

<sup>1848</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 28 et 29.11.2011, p. 5

<sup>1849</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 6 et 7.2.2012, pp. 2 s. et 7

<sup>1850</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 24 et 25.6.2010, AFC: crédit additionnel pour le financement du projet informatique INSIEME, p. 3; extrait du procès-verbal de la DélFin des 9 et 10.9.2010, AFC: crédits, INSIEME, pp. 4 à 7; extrait du procès-verbal de la DélFin des 28 et 29.11.2011, p. 3. Cf. aussi rapport annuel 2010 de la DélFin aux CdF, chap. 2.2.3 Administration fédérale des contributions, projet INSIEME (FF 2011 3605, 3625)

<sup>1851</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.3.2012, p. 4

<sup>1852</sup> L'AFF est explicite à cet égard lorsqu'elle explique pourquoi les recettes supplémentaires supposées n'ont jamais fait l'objet d'un examen détaillé (rapport de l'AFF à l'attention du GTI du 6.1.2014, p. 6).

### 7.2.2.2 Perception que la DélFin a de son rôle

#### *Possibilités de vérifier la plausibilité des informations obtenues*

Incontestablement, la DélFin a obtenu toutes les informations qu'elle avait demandées, à l'exception de celles relatives aux coûts globaux. Il apparaît aujourd'hui que ces informations se répercutaient très différemment sur les processus de formation de l'opinion et de décision, en fonction de leur émetteur, mais aussi en fonction de la capacité de la DélFin à les évaluer.

La DélFin n'aurait toutefois pas dû partir du principe qu'elle recevait des renseignements complets et véridiques, même si toutes les personnes au service de la Confédération sont tenues de transmettre des informations d'une telle nature (art. 156, al. 1, LParl). Elle aurait dû vérifier ces informations, d'autant qu'elle disposait de différents moyens pour le faire. Outre un questionnement critique<sup>1853</sup>, la DélFin aurait pu demander au CDF, dans le respect de l'indépendance de celui-ci (cf. art. 1, al. 2, LCF), de charger un expert externe et, bien entendu, son propre secrétariat, de vérifier la plausibilité des informations obtenues<sup>1854</sup>. Elle ne l'a cependant pas fait.

#### *Relations avec le CDF*

Lors de leurs auditions par le GTI, les anciens présidents de la DélFin ont souligné que, s'agissant de la question de savoir si la DélFin devait intervenir, ils considéraient que l'avis du directeur du CDF (1998–2013) était déterminant<sup>1855</sup>. Ils estimaient certes que la mission de la DélFin consistait à contrôler l'activité du Conseil fédéral pour toutes les questions financières, mais pensaient que celle-ci n'était pas en mesure d'intervenir de son propre chef<sup>1856</sup>. Pour cela, elle aurait besoin, en substance, d'une toute autre structure<sup>1857</sup>. L'un d'eux a indiqué en substance qu'il ne serait pas sérieux de penser que les six membres de la DélFin puissent détecter des points sensibles lors d'un entretien décontracté avec le directeur de l'office ou certains collaborateurs. Il a ajouté que pour les projets informatiques notamment, une évaluation raisonnable des processus n'était possible qu'avec l'aide du CDF<sup>1858</sup>. Le président de la DélFin des années 2003 et 2007 était même d'avis que l'examen des questions portant sur le fond ne relevait pas de la délégation, mais des offices compétents, voire de la révision informatique par les informaticiens du CDF<sup>1859</sup>. Et

<sup>1853</sup> Ainsi, la présidente de la DélFin 2013 expliquait en substance que, lors de la séance du 19.9.2012, «certaines réserves» avaient été émises lors de l'octroi du crédit supplémentaire, mais que l'on aurait répondu à toutes les questions critiques que tout allait bien. Elle ajoutait qu'il était difficile de juger de l'exactitude de ces réponses (extrait du procès-verbal de la DélFin du 19.9.2012, p. 12). Cf. procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 50.

<sup>1854</sup> Cf. chap. 7.1.3

<sup>1855</sup> Cf. notamment le procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 57 (président de la DélFin 2003 et 2007) ainsi que le procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 10 (président de la DélFin 2010 et 2014). Ancien membre de la DélFin, le chef du DFF (2004–2010) partageait cet avis (procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 38).

<sup>1856</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 34 (président de la DélFin 2004); procès-verbal du GTI du 26.3.2014, pp. 26 s. et 31 (président de la DélFin 2011)

<sup>1857</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 69 (président de la DélFin 2003 et 2007)

<sup>1858</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 53 (président de la DélFin 2003 et 2007)

<sup>1859</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 54; procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 25 (président de la DélFin 2011)

de conclure que cela n'était pas un problème, le CDF étant de toute façon l'instrument de la DélFin<sup>1860</sup>.

Il semblait donc tout naturel aux anciens présidents de la DélFin que le CDF recommande à la DélFin une sélection de ses rapports pour examen approfondi<sup>1861</sup> et que le directeur du CDF (1998–2013) participe à toutes ses séances consacrées à INSIEME, conformément à l'usage<sup>1862</sup>. Car, au final, la haute surveillance ne doit intervenir que si l'un de ses moyens d'information normaux<sup>1863</sup> ou quelqu'un d'extérieur attire son attention sur certains «soupleçons»<sup>1864</sup>.

#### *Relations avec le DFF*

Différents membres de la DélFin auditionnés par le GTI ont indiqué que celle-ci entretenait des relations particulièrement étroites avec le DFF, en tant qu'unité administrative sur laquelle est exercée la haute surveillance, du fait de sa fonction dans le domaine des finances<sup>1865</sup>. Ainsi, la DélFin se considérait, en substance, comme une partenaire du ministre des finances et du directeur de l'AFC dans le cadre de la surveillance exercée sur les finances de la Confédération, car partageant les mêmes objectifs. Il revenait, d'après elle, au ministre des finances de veiller à ce que, sur le plan financier, tout se déroule normalement<sup>1866</sup>. Par conséquent, selon le président de la DélFin de 2004, le ministre des finances assistait à presque toutes les séances de la délégation et il était également d'usage que le président de celle-ci s'entretienne préalablement avec lui sur les sujets à l'ordre du jour<sup>1867</sup>. Toujours selon lui, la DélFin considérait donc qu'il était important d'informer les hauts responsables du DFF de ses débats et interventions<sup>1868</sup>. Par conséquent, il semblait

<sup>1860</sup> Procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 28 (président de la DélFin 2011). Avis partagé par le chef du DFF (2004–2010), cf. procès-verbal du GTI du 8.11.2013, p. 44.

<sup>1861</sup> Le CDF a proposé à la DélFin qu'elle discute tous ses rapports sur INSIEME, car, depuis 2008, il voulait la tenir informée en raison des antécédents dans le domaine informatique de l'AFC (cf. extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2006, p. 3). Cf. aussi procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 39 (président de la DélFin 2004).

<sup>1862</sup> Cf. chap. 6.6.8

<sup>1863</sup> Le président de la DélFin a indiqué que les informations internes avaient toujours transité par le CDF (procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 35 [président de la DélFin 2004]).

<sup>1864</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 69 (président de la DélFin 2003 et 2007)

<sup>1865</sup> En particulier le président de la DélFin 2003 et 2007 (procès-verbal du GTI du 14.3.2014, pp. 51 et 58). Cf. aussi procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 55 (présidente de la DélFin 2013)

<sup>1866</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 44 (président de la DélFin 2004) de même que p. 62 (président de la DélFin 2003 et 2007)

<sup>1867</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 38 ainsi que p. 53 (président de la DélFin 2003 et 2007)

<sup>1868</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 62 (président de la DélFin 2003 et 2007)

également normal<sup>1869</sup> que le chef du DFF<sup>1870</sup> reçoive tous les procès-verbaux de la DélFin dans leur intégralité<sup>1871</sup>, sans mandat particulier<sup>1872</sup>.

Les chefs du DFF considéraient eux aussi la DélFin comme une partenaire importante<sup>1873</sup> et la possibilité d'évoquer des problèmes avec elle comme une grande aide<sup>1874</sup>. Soulignons cependant que les représentants auditionnés de la DélFin<sup>1875</sup> ont dans une large mesure rejeté la perception du rôle de la DélFin exprimée par le secrétaire général du DFF (depuis 2010), qui voyait en elle un «sparring-partner» et un «comité consultatif»<sup>1876</sup>.

Certes, plusieurs anciens présidents de la DélFin avaient plus ou moins<sup>1877</sup> conscience des possibilités dont ils auraient pu disposer pour donner du poids à leurs conclusions<sup>1878</sup>. Mais l'idée était d'essayer de corriger les insuffisances aussi longtemps que possible avec la collaboration de l'administration<sup>1879</sup>. Des critiques étaient formulées, mais sans volonté de confrontation ou de publicité, dans l'espoir d'obtenir davantage par le dialogue<sup>1880</sup>, de sorte qu'à la fin des discussions, un consensus règne sur la suite de la procédure<sup>1881</sup>.

<sup>1869</sup> Propos explicites du président de la DélFin 2004 (procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 44). Cf. aussi procès-verbal du GTI du 26.3.2014, pp. 14 s. (président de la DélFin 2010 et 2014).

<sup>1870</sup> Le cas échéant, le chef du DFF transmettait les procès-verbaux à son état-major (cf. procès-verbaux du GTI du 9.10.2013, p. 56 [secrétaire général du DFF depuis 2010], du 28.10.2013, p. 28 [chef du DFF 1996–2003] et du 8.11.2013 [chef du DFF 2004–2010]).

<sup>1871</sup> Ch. 8b, directives du 19.11.2004 des Commissions des finances et de la Délégation des finances concernant le traitement des procès-verbaux et d'autres documents; art. 22, al. 3, règlement du 8.11.1985 des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RO 1986 116), abrogé le 1.1.2012 (RO 2011 5859, 5861). Après coup, plusieurs présidents de la DélFin ont indiqué qu'il ne s'agissait pas d'une solution adéquate. Il aurait fallu procéder au moins à un certain tri (président de la DélFin 2003 et 2007; procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 63); l'un des enseignements tiré de l'abandon d'INSIEME est qu'il n'y a plus de politique d'information de ce type aujourd'hui (procès-verbal du GTI du 26.3.2014, pp. 54 s. [présidente de la DélFin 2013]).

<sup>1872</sup> L'unanimité ne régnait pas quant à savoir si la transmission s'inscrivait dans un mandat, plus précisément à quelles fins le chef du DFF aurait dû utiliser les informations obtenues. Cf. par ex. les procès-verbaux du GTI du 9.10.2013, p. 33 (chef du DFF depuis 2010), du 28.10.2013, p. 28 (chef du DFF 1996–2003), du 14.3.2014, p. 45 (président de la DélFin 2004) et du 26.3.2014, p. 14 (président de la DélFin 2010 et 2014).

<sup>1873</sup> Procès-verbaux du GTI du 28.10.2013, p. 21 (chef du DFF 1996–2003) et du 8.11.2013, p. 45 (chef du DFF 2004–2010)

<sup>1874</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 33 (chef du DFF depuis 2010). Même le directeur de l'AFC a souligné qu'il considérait les travaux de la DélFin en relation avec INSIEME comme très motivants et constructifs (procès-verbal du GTI du 10.6.2013, p. 65).

<sup>1875</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 18 (président de la DélFin 2003 et 2007), procès-verbal du GTI du 26.3.2014, pp. 18 s. (président de la DélFin 2010 et 2014) et p. 35 (président de la DélFin 2011). En revanche, le président de la DélFin 2004 s'est exprimé positivement sur ce rôle (procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 47).

<sup>1876</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 56

<sup>1877</sup> Ni le président de la DélFin 2011 ni la présidente de la DélFin 2013 n'ont présenté au GTI des mesures visant la transparence (procès-verbal de la séance du 26.3.2014, p. 26 et 48).

<sup>1878</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 35 (président de la DélFin 2004) et p. 51 (président de la DélFin 2003 et 2007); procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 7 (président de la DélFin 2010 et 2014)

<sup>1879</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 62 (président de la DélFin 2003 et 2007)

<sup>1880</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, pp. 51, 61 et 65 (président de la DélFin 2003 et 2007). Cf. aussi procès-verbal du GTI du 26.3.2014, pp. 7 et 10 (président de la DélFin 2010 et 2014)

<sup>1881</sup> Procès-verbal du GTI du 9.10.2013, p. 56 (secrétaire général du DFF depuis 2010)

Après 2006<sup>1882</sup>, la DélFin n'est plus intervenue publiquement au sujet d'INSIEME jusqu'à la publication de son rapport annuel 2010. Son compte rendu était cependant neutre<sup>1883</sup> et le communiqué de presse annonçant la publication du rapport ne citait pas INSIEME<sup>1884</sup>. En outre, lorsqu'elle a pris conscience qu'il était urgent d'intervenir à la mi-2011, elle n'en a pas informé le public. Ce n'est qu'au moment de la publication de son rapport d'activité 2011 et du communiqué de presse correspondant, le 20 avril 2012, que la DélFin a fait part publiquement de son opinion négative à l'égard de l'ensemble du projet INSIEME<sup>1885</sup>.

Pour ce qui est de l'examen des budgets au sein des CdF, la DélFin n'a déposé de proposition ni formulé de recommandation à aucun moment durant la mise en œuvre d'INSIEME.

### *Contrôle effectif de la plausibilité des informations obtenues*

Confortée par les étroites relations entretenues avec le CDF et le DFF, la DélFin ne voyait aucune raison de confier des mandats à des tiers ou de confier des tâches particulières à une personne de son secrétariat<sup>1886</sup>. Pendant toute la durée d'INSIEME, elle a plutôt compté sur le fait que les assurances données par l'administration correspondaient à la réalité<sup>1887</sup> ou que le CDF interviendrait en cas de besoin<sup>1888</sup>.

Ainsi, le DFF (AFC comprise) a pu rassurer la DélFin pendant longtemps quant à la situation d'INSIEME<sup>1889</sup>. En dépit des problèmes mentionnés, le chef du DFF (2004–2010) et sa secrétaire générale (2007–2010) ont toujours transmis à la DélFin

<sup>1882</sup> Rapport annuel 2005 de la DélFin aux CdF, chap. 5.6.3 Administration fédérale des contributions (AFC); projets informatiques (FF 2006 3909, 3953)

<sup>1883</sup> Rapport annuel 2010 de la DélFin aux CdF, chap. 2.2.3 Administration fédérale des contributions, projet INSIEME (FF 2011 3605, 3625)

<sup>1884</sup> Communiqué de presse de la DélFin du 8.4.2011: «La Délégation des finances des Chambres fédérales publie son rapport d'activité 2010» (lien consulté le 5.8.2014: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > presse et services divers > communiqués de presse)

<sup>1885</sup> Rapport annuel 2011 de la DélFin aux CdF, chap. 3.6.1 Projet INSIEME, visite d'information auprès de l'Administration fédérale des contributions (FF 2012 6501, 6544 s.); communiqué de presse de la DélFin du 20.4.2012: «La Délégation des finances des Chambres fédérales publie son rapport d'activité 2011» (lien consulté le 5.8.2014: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > presse et services divers > communiqués de presse)

<sup>1886</sup> Ainsi, le président de la DélFin (2003 et 2007) (procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 53) précisait en substance qu'il n'y avait pas eu d'examen approfondi par des experts n'appartenant pas au CDF; cf. aussi procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 48 (président de la DélFin 2004)

<sup>1887</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 6 et 7.9.2012, p. 8

<sup>1888</sup> Le président de la DélFin de 2003 et 2007 a précisé que la délégation s'appuyait sur le CDF et se fiait aux comptes rendus du département, plus précisément de l'office (procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 53). Il tient des propos semblables (p. 55), lorsqu'il affirme que, dans le cadre du contrôle des affaires en suspens, la DélFin avait besoin du CDF pour qu'il attire son attention sur d'éventuelles réponses insuffisantes. Il était clair que les trois conseillers aux Etats et les trois conseillers nationaux n'avaient pas une vue d'ensemble de ce qui avait été discuté six ou neuf mois auparavant. La présidente de la DélFin 2013 s'est également exprimée dans ce sens (procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 51). Les commissions de haute surveillance sont d'avis que, selon toute vraisemblance, la transmission à la DélFin des remarques critiques contenues dans le courriel anonyme du 12.10.2009 n'aurait en rien modifié cette conception des choses.

<sup>1889</sup> Le compte rendu d'un membre de la DélFin à la CdF-N en 2011 est à ce titre symptomatique, puisqu'il explique qu'ils en ont appelé non seulement à l'honneur mais également à la dignité du directeur de l'AFC (2000–2012) (procès-verbal de la CdF-N des 7 et 8.4.2011, p. 64). Cf. chap. 4.3.4 et 4.4.

le sentiment que la situation était maîtrisée<sup>1890</sup>. Avec du recul, les anciens présidents de la DélFin semblaient toutefois ne plus être certains d'avoir reçu toutes les informations qui auraient été utiles pour se faire une opinion. La question de savoir si certaines des informations reçues ne correspondaient pas à la réalité a même été soulevée<sup>1891</sup>.

### 7.2.2.3 Rôle et fonctionnement du CDF

#### *Idee erronée du rôle du CDF*

Les commissions de haute surveillance reconnaissent qu'il convenait de conférer au CDF un rôle de premier plan en ce qui concerne l'exercice de la fonction de haute surveillance par la DélFin. La LCF attribue au CDF du reste une telle mission<sup>1892</sup>. C'est dans ce cadre que le CDF assiste la DélFin dans l'exercice de ses fonctions. De manière indubitable du point de vue des CdG et des CdF, il fait partie des prérogatives du CDF de donner à celle-ci des appréciations de la situation; ce qu'il a fait concernant INSIEME.

Mais le CDF est un organe spécialisé indépendant, qui statue en toute autonomie sur la réalisation des contrôles et leur degré d'intensité<sup>1893</sup>, en mettant l'accent sur les aspects financiers. A ce propos, les commissions de haute surveillance parlementaire reconnaissent que le CDF, accompagné de la DélFin et du DFF, s'est prêté à un contrôle général de qualité mené par la Cour des comptes allemande («deutscher Bundesrechnungshof»), qui a porté un jugement positif sur le CDF<sup>1894</sup>. Cet examen portait toutefois sur la mission du CDF en tant qu'organe de contrôle des finances.

La DélFin ne poursuit pas les mêmes objectifs que le CDF<sup>1895</sup>. Ainsi, ce dernier n'est pas partie intégrante de la haute surveillance parlementaire<sup>1896</sup>, puisqu'il travaille également pour le compte du Conseil fédéral<sup>1897</sup>; il n'a pas de légitimité pour

<sup>1890</sup> Procès-verbal du GTI du 26.3.2014, pp. 50 et 56 (présidente de la DélFin 2013). Toutefois, le chef du DFF (2004–2010) a également informé la DélFin que, selon lui, la responsabilité en revenait à l'AFC et que, par conséquent, il ne s'occupait plus de ce projet (extrait du procès-verbal de la DélFin des 19 et 20.5.2009, p. 3 [propos tenus lors de l'entretien préliminaire à la séance de la DélFin]). Dans le cadre de leurs auditions devant le GTI, le président de la DélFin 2010 et 2014 et la présidente 2013 ont clairement exprimé qu'ils n'approuvaient pas (ou plus) ces propos (procès-verbal du GTI du 26.3.2014, pp. 16 et 56).

<sup>1891</sup> Propos explicites du président de la DélFin de 2010 et 2014 (procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 9). Dans le cadre du compte rendu relatif à la visite d'information de 2012, un membre de la CdF-N a soulevé la question de savoir si la haute surveillance n'avait pas été «menée par le bout du nez» (extrait du procès-verbal de la CdF-N du 5.7.2012, p. 4).

<sup>1892</sup> Art. 1, al. 1, let. a, LCF (RS 614.0); également message concernant la révision de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF) du 22.6.1998 (FF 1998 IV 4101, 4105)

<sup>1893</sup> Cf. chap. 6.2.1

<sup>1894</sup> Communiqué de presse de la DélFin du 13.7.2005: «L'examen du Contrôle des finances présente de bons résultats». Cf. aussi les explications de plusieurs anciens présidents de la DélFin (procès-verbal du GTI du 14.3.2014, pp. 39 et 41 [président de la DélFin 2004] ainsi que pp. 59 s. [président de la DélFin 2003 et 2007]).

<sup>1895</sup> Le président de la DélFin 2004 était en revanche clairement d'avis que la DélFin et le CDF ont des objectifs communs (procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 44).

<sup>1896</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 57 (président de la DélFin 2003 et 2007)

<sup>1897</sup> Art. 1, al. 1, let. b, LCF (RS 614.0); cf. chap. 6.6.1

juger du besoin d'intervention politique et sa mission n'est du reste pas de le faire. Seule la DélFin assume cette tâche. Une confusion des rôles ne peut être que préjudiciable à l'indépendance du CDF et à celle de la DélFin<sup>1898</sup>.

C'est la raison pour laquelle les commissions de haute surveillance sont d'avis qu'il faut opérer une distinction plus nette entre ces deux fonctions. Les Cdf et les CdG considèrent qu'il n'est ni judicieux ni nécessaire<sup>1899</sup> que des contacts entre le CDF et le chef du département aient lieu dans une si large mesure dans le cadre des séances de la DélFin<sup>1900</sup>.

La répartition des rôles présentée précédemment n'autorise pas le CDF à sélectionner «tacitement» (c.-à-d. sur la base de critères qui ne seraient pas clairement convenus) les informations à communiquer, ni au travers de propositions sur les rapports que la DélFin devrait traiter, ni d'aucune autre manière. La DélFin statue en toute indépendance sur l'exercice de son droit à l'information (art. 153, al. 6, LParl).

Or, le résumé que le CDF a dû établir aux termes de l'art. 14, al. 1, LCF à l'intention de la DélFin au sujet du rapport de contrôle du 18 mai 2005 et qui a servi de base à la contribution du SPFA au scénario de la séance de la DélFin, ne proposait par exemple qu'une sélection de problèmes devant être examinés. Seul le rapport du CDF contenait des informations sur les contrôles des coûts lacunaires, sur les dépassements de budget et de délais ainsi que sur le non-respect des dispositions relatives au droit des marchés publics<sup>1901</sup>. Ces problèmes n'ont du reste fait l'objet d'aucune discussion au sein de la DélFin à ce moment-là<sup>1902</sup>. De même, le résumé concernant le contrôle du projet de 2008 n'exposait aucun problème concernant le droit des marchés publics, alors que le CDF avait mis au jour de tels problèmes<sup>1903</sup>. Ceux-ci n'ont donc pas été relayés au sein de la DélFin<sup>1904</sup>.

Il est difficile de savoir sur quels critères le CDF fonde ses appréciations à l'intention de la DélFin<sup>1905</sup>. Pour cette raison, les Cdf et les CdG considèrent qu'il est nécessaire de vérifier la plausibilité et l'opportunité politique des appréciations du CDF concernant l'exercice des tâches de la DélFin, notamment à la lumière du rôle de celui-ci, tel qu'il a été mis en évidence.

L'indépendance de la DélFin exige une telle clarification. Le fait que les informations orales dispensées par le directeur du CDF (1998–2013) aux séances de la DélFin ne correspondaient visiblement pas toujours à l'état actuel des connaissances du CDF et, par ailleurs, qu'elles ne se fondaient pas obligatoirement sur des informations effectivement disponibles, comme ont dû le constater les Cdf et les CdG, montre qu'il ne s'agit pas en l'espèce uniquement d'une expression de défiance à

<sup>1898</sup> Concernant le CDF, cf. chap. 6.6.8

<sup>1899</sup> En revanche, le président de la DélFin de 2004 a déclaré en substance qu'il considérait comme un avantage, pour le directeur du CDF, de pouvoir se confronter à un conseiller fédéral en bénéficiant du soutien de la DélFin (procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 46); cf. aussi procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 67 (président de la DélFin 2003 et 2007).

<sup>1900</sup> Or, renseignements pris auprès de l'actuel directeur du CDF, c'est actuellement le cas (procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 14). Manifestement, ces discussions servaient également à contourner la procédure prévue à l'art. 15, al. 3, LCF (RS 614.0). A ce sujet et concernant la recommandation de prévoir à l'avenir davantage de contacts directs entre le CDF et les départements, cf. chap. 6.6.1.

<sup>1901</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 27 et 28.6.2005, pp. 1 s.

<sup>1902</sup> Extraits des procès-verbaux de la DélFin des 27 et 28.6.2005 et des 29 et 30.8.2005

<sup>1903</sup> Cf. chap. 6.4.1 et 6.6.8

<sup>1904</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 14 et 15.4.2009

<sup>1905</sup> Cf. chap. 6.6.8

l'égard du CDF. Par exemple, le directeur du CDF a expliqué, lors de la séance de la DélFin des 2 et 3 juillet 2007, que le projet INSIEME était sur la bonne voie et que, par conséquent, la DélFin n'avait pas besoin d'intervenir<sup>1906</sup>. Or, les résultats du rapport d'audit du 22 mars 2007 mené par la société Capgemini, qui étaient bien connus du CDF, mais manifestement pas de son directeur, montraient clairement l'existence d'importants problèmes<sup>1907</sup>.

A la séance de la DélFin des 14 et 15 avril 2009, le directeur du CDF (1998–2013) a indiqué que les recommandations du CDF issues du contrôle du projet réalisé en 2008 avaient trouvé un écho positif au sein de l'AFC et que, par conséquent, leur mise en œuvre était en bonne voie. De ce fait, il considérait de nouveau que la haute surveillance parlementaire n'avait nul besoin d'intervenir. Or, à ce moment-là, le CDF n'avait pas vérifié si ses recommandations avaient été mises en œuvre. Aucune information n'était disponible sur l'avancement de la mise en œuvre<sup>1908</sup>.

Lorsque le Conseil fédéral a décidé de mettre en place un suivi de la mise en œuvre d'INSIEME<sup>1909</sup>, le directeur du CDF (1998–2013) a expliqué que le CDF partait du principe que l'IDF AFC procédait à certains contrôles portant sur la qualité des rapports et du contrôle de gestion<sup>1910</sup>. Il ne pouvait cependant fonder son hypothèse sur aucune information à sa disposition et, finalement, cette hypothèse s'est révélée fautive<sup>1911</sup>.

Dans ce contexte, les commissions de haute surveillance considèrent qu'à l'avenir la DélFin ne devra pas prendre pour seule source le CDF<sup>1912</sup>; en outre, il lui reviendra de décider indépendamment de celui-ci dans quelle mesure il est nécessaire d'intervenir du point de vue de la haute surveillance parlementaire<sup>1913</sup>.

<sup>1906</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 2 et 3.7.2007, pp. 2 s.

<sup>1907</sup> Cf. chap. 6.3.5

<sup>1908</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 14 et 15.4.2009, pp. 2 s.

<sup>1909</sup> Cf. chap. 5.3.1.3

<sup>1910</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 9 et 10.9.2010, AFC: crédits, INSIEME, p. 6

<sup>1911</sup> Ensuite, cette affaire ne s'est pas déroulée de manière optimale: les clarifications menées ultérieurement n'ont pas permis d'éclaircir la question des éventuels contrôles effectués jusque-là par l'IDF AFC (cf. lettre de la DélFin au CDF du 11.10.2010; lettre du chef du DFF [2004–2010] à la DélFin du 21.10.2010; courriel de l'AFC au SPFA du 10.11.2010 avec mention du règlement de l'IDF AFC du 8.10.2002, art. 10). La contribution du SPFA au scénario de la séance de la DélFin du 25.11.2010 donne toutefois l'impression que de tels contrôles auraient effectivement lieu (extrait du procès-verbal de la DélFin des 25 et 26.11.2010, p. 1). Cf. chap. 6.4.3.

<sup>1912</sup> Or, c'est ce qu'a expliqué le président de la DélFin 2011, qui a même rappelé en substance que la DélFin disposait des rapports du CDF, sur lesquels elle s'appuyait, ajoutant qu'il ne savait pas ce qui s'était passé au sein de l'administration (procès-verbal du GTI du 26.3.2014, pp. 28 s.).

<sup>1913</sup> Il ressort notamment du procès-verbal du GTI du 26.3.2014, pp. 12 s. (président de la DélFin 2010 et 2014) que les recommandations en matière d'intervention formulées par le CDF à l'intention de la DélFin n'ont quasiment pas été mises en question.

### *Manque de connaissance du fonctionnement du CDF*

L'inspection menée par les CdF et les CdG a montré que la DélFin s'appuyait fortement sur le CDF alors qu'elle ne savait pas exactement comment celui-ci remplissait ses fonctions<sup>1914</sup>.

Ainsi, s'agissant des recommandations qu'il avait émises, le CDF n'a entrepris aucun contrôle systématique de suivi ni à intervalles réguliers ni directement après l'échéance des délais de mise en œuvre<sup>1915</sup>. Plusieurs anciens présidents de la DélFin partaient cependant de l'idée qu'il en avait effectué<sup>1916</sup>, ou qu'il aurait dû en effectuer dans le cas d'INSIEME<sup>1917</sup>. Dans les faits, les recommandations prioritaires concernant INSIEME ont été vérifiées en grande partie dans le cadre des audits subséquents de 2006 et 2011, mais pas toutes<sup>1918</sup>.

Toutefois, l'audit subséquent de 2011 a eu lieu seulement trois ans après l'établissement du rapport de contrôle et environ deux ans et demi après l'échéance des derniers délais de mise en œuvre<sup>1919</sup>. Durant ces deux ans et demi, le CDF n'a disposé d'aucune information sur l'avancement de la mise en œuvre de ses recommandations. Ainsi, il ne savait pas qu'une grande partie de ses recommandations n'avait pas été concrétisée<sup>1920</sup>. Néanmoins, le directeur du CDF (1998–2013) a donné à la DélFin des renseignements sur l'avancement de leur mise en œuvre<sup>1921</sup>. Dans la plupart des cas, la DélFin est cependant partie du principe qu'elle pouvait se faire une idée de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations sur la base des comptes rendus du CDF<sup>1922</sup>.

Rien qu'en raison de cette façon de procéder en matière de contrôles de suivi, le CDF ne pouvait remplir de manière appropriée l'obligation à laquelle il est tenu, aux termes de l'art. 14, al. 3, LCF, d'informer notamment la DélFin des révisions en suspens, par le biais de son rapport annuel<sup>1923</sup>. Il est difficile de savoir dans quelle mesure la DélFin en était consciente. Le président de la DélFin de 2010 et 2014 ainsi

<sup>1914</sup> Dans le cadre de son audition par le GTI, le président de la DélFin de 2010 et 2014 a précisé que la délégation ne s'était jamais préoccupée de savoir comment le CDF faisait son travail (procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 13).

<sup>1915</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 23 (directeur du CDF 1998–2013)

<sup>1916</sup> Procès-verbaux du GTI du 14.10.2013, p. 55 (président de la DélFin 2012), du 14.3.2013, p. 41 (président de la DélFin 2004; lequel parvient à cette conclusion en raison de l'examen concluant mené par la Cour des comptes allemande), et p. 59 (président de la DélFin 2003 et 2007) ainsi que du 26.3.2014, p. 12 (président de la DélFin 2010 et 2014) et p. 31 (président de la DélFin 2011)

<sup>1917</sup> Procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 53 (présidente de la DélFin 2013; elle est cependant partie du principe que, pour les recommandations importantes du CDF, la DélFin procédait elle-même à un contrôle de suivi; p. 54).

<sup>1918</sup> En revanche, la mise en œuvre de recommandations d'importance moindre n'a, dans une large mesure, jamais fait l'objet d'un contrôle de suivi. Cf. chap. 6.6.9.

<sup>1919</sup> Extrait du système électronique de contrôle des recommandations du CDF (i-world) du 28.8.2013

<sup>1920</sup> Rapport du CDF de janvier 2012, p. 23; lettre du CDF au GTI du 12.12.2013, annexe 3

<sup>1921</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 14 et 15.4.2009, pp. 2 s. Cf. aussi procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 53: devant le GTI, la présidente de la DélFin de 2013 signale que le directeur du CDF a toujours informé la délégation de façon générale de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations.

<sup>1922</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 42 (président de la DélFin 2004) et p. 60 (président de la DélFin 2003 et 2007)

<sup>1923</sup> Cf. chap. 6.6.10

que la présidente de la DélFin de 2013 ne savaient pas<sup>1924</sup> que le CDF était soumis au devoir d'information, tandis que les présidents de la DélFin de 2004 et 2011 étaient convaincus qu'il avait toujours rempli cette obligation<sup>1925</sup>. Dans les faits, le CDF n'a jamais signalé les révisions en suspens. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure cette lacune est liée au fait que, selon ses propres déclarations, le CDF est toujours parti du principe que les unités administratives mettaient effectivement en œuvre les recommandations qu'elles avaient acceptées<sup>1926</sup>. Au final, aucune recommandation n'était en suspens aux yeux du CDF. La DélFin n'avait donc pas connaissance de l'état d'avancement réel de la mise en œuvre des recommandations issues du contrôle du projet de 2008.

Les commissions de haute surveillance n'ont pas non plus été en mesure de déterminer si les membres de la DélFin étaient conscients du fait que le CDF sélectionnait selon ses propres critères<sup>1927</sup> les informations qu'il transmettait à la DélFin. Or, les CdF et les CdG considèrent qu'une information complète des organes de haute surveillance est la condition préalable essentielle à l'exercice de leur fonction. Par conséquent, la sélection d'informations sur la base de critères flous ou, plus précisément, qui n'ont pas été définis par la haute surveillance, entrave la DélFin dans l'exercice de ses fonctions.

#### *Utilisation des informations du CDF*

Comme exposé plus haut, la DélFin s'est beaucoup appuyée sur les appréciations du CDF. Mais lorsque celui-ci ne s'impliquait pas dans les délibérations de la DélFin, ses conclusions n'étaient pas systématiquement intégrées dans les décisions de celle-ci.

Par exemple, la DélFin s'est penchée sur le projet à l'automne 2010, suite à la demande de crédit additionnel et de crédit supplémentaire avec avance. Un entretien a eu lieu avec le directeur de l'AFC (2000–2012), lequel avait justifié la nécessité d'une avance en arguant qu'une demande de crédit ordinaire aurait interrompu le projet<sup>1928</sup>. La DélFin ne s'est alors pas contentée de prendre acte du supplément demandé, mais elle a aussi accepté l'avance<sup>1929</sup>.

<sup>1924</sup> Procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 13 (président de la DélFin 2010 et 2014) et p. 54 (présidente de la DélFin 2013)

<sup>1925</sup> Procès-verbaux du GTI du 14.3.2014, p. 42 (président de la DélFin 2004), et du 26.3.2014, p. 31 (président de la DélFin 2011)

<sup>1926</sup> Procès-verbal du GTI du 27.2.2013, p. 12 (vice-directeur du CDF 2000–2013)

<sup>1927</sup> Par ex., concernant ses propositions de traiter les rapports du CDF durant les séances de la DélFin ou encore s'agissant des interventions orales des représentants du CDF aux séances de la DélFin. Cf. chap. 6.6.8.

<sup>1928</sup> Présentation de l'AFC, projet INSIEME, supplément au budget II / 2010 – Avance, transparent 9 s.; annexe à l'extrait du procès-verbal de la DélFin des 9 et 10.9.2010, AFC: crédits, INSIEME). Cf. aussi Financement du projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions, avis de l'AFC à l'intention de la DélFin concernant l'avance demandée au supplément II/2010 du 18.6.2010.

<sup>1929</sup> Par «demande de crédit supplémentaire avec avance», on entend un crédit budgétaire devant être autorisé ultérieurement, qui est nécessaire parce qu'aucun crédit budgétaire suffisant n'est disponible (crédit supplémentaire) et que son approbation ne peut être ajournée (avance); art. 34, al. 1, LFC (RS 611.0).

Or, le CDF avait déjà indiqué dans son rapport du 18 décembre 2008 qu'il était nécessaire d'établir une planification fondée des besoins budgétaires afin que les ressources requises puissent être demandées sans problème, c'est-à-dire dans le cadre de la procédure régulière<sup>1930</sup>.

En connaissance de cause, l'avance aurait dû être refusée, car, manifestement, le crédit supplémentaire urgent d'un montant de 8 millions de francs était imputable uniquement à une planification lacunaire concernant la demande de crédit. Or, une planification lacunaire ne peut justifier une urgence et, partant, le contournement de la souveraineté du Parlement en matière de finances<sup>1931</sup>. Le directeur du CDF (1998–2013), qui assistait à la séance de la DélFin, ne s'est cependant pas exprimé sur le sujet<sup>1932</sup> et l'information n'a donc pas été utilisée<sup>1933</sup>. A ce propos, le président d'alors de la sous-commission compétente de la CdF-N avait été très clair à l'égard du directeur de l'AFC (2000–2012) en condamnant la procédure adoptée par l'AFC et le DFF lors de la demande de crédit<sup>1934</sup>.

Devant le GTI, le président de la DélFin de 2012 a souligné que, à l'issue de la visite d'information effectuée par sa sous-délégation en juin 2012, la DélFin avait considéré que les objectifs d'INSIEME pouvaient à nouveau être réalisés, car il lui semblait en substance que l'AFC disposait maintenant des ressources humaines requises et gérait les problèmes de sorte que le projet puisse être mené à bien, en dépit des difficultés<sup>1935</sup>.

Les CdF et les CdG n'ont pu déterminer pourquoi les renseignements de l'AFC ont été considérés comme crédibles alors que, peu de temps auparavant, la DélFin avait émis un jugement négatif à l'égard d'INSIEME, en se basant sur un contrôle du

<sup>1930</sup> Rapport du CDF du 18.12.2008, p. 17. Cf. aussi rapport annuel 2009 du CDF de mars 2010, p. 28 (lien consulté le 5.8.2014 à l'adresse: [www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch) > publications > rapports annuels)

<sup>1931</sup> Art. 27, al. 1 et art. 33, al. 1, LFC (RS 611.0), aux termes desquels l'urgence, telle qu'elle est définie à l'art. 28, al. 1 et à l'art. 34, al. 1, LFC, signifie qu'un dommage financier ou autre touchant la Confédération ne peut être évité qu'au travers de l'approbation immédiate du crédit sollicité. L'urgence résulte de l'impossibilité de suivre la procédure régulière.

<sup>1932</sup> Il a indiqué que le CDF n'avait jamais été sollicité pour évaluer une demande de crédit (procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 18 [directeur du CDF 1998–2013]). Cf. aussi procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 21: à la question du président du GTI visant à déterminer si, lors de l'examen de la demande de crédit, la DélFin disposait d'informations sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations du CDF de décembre 2008 relatives à INSIEME, le président de la DélFin de 2010 et 2014 a répondu en substance que le directeur du CDF avait assisté à la séance et avait donné son avis sur l'objet, ce qui avait paru suffisant à la DélFin.

<sup>1933</sup> Les commissions de haute surveillance ne peuvent dire dans quelle mesure cette information aurait effectivement eu pour effet que la DélFin rejette l'avance, car celle-ci l'a approuvée sans qu'une réponse concernant la méthode utilisée pour chiffrer à 200 millions de fr. le profit global du projet ne soit apportée (procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 61 [présidente de la DélFin 2013]).

<sup>1934</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 28.10.2010, p. 17. Une demande de crédit supplémentaire avait déjà été annoncée à la sous-commission compétente de la CdF-N lors de sa visite d'information, à l'été 2009 (procès-verbal de la visite d'information de la CdF-N6 du 26.8.2009, pp. 23 s.). Quant au fait que d'autres motifs pouvaient être à l'origine de la non-justification de l'avance, cf. lettre du directeur de l'AFF au directeur de l'AFC du 18.5.2010 dans le cadre de la consultation des offices («Ämterkonsultation Zusatzkredit für INSIEME»), p. 2.

<sup>1935</sup> Procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 46. Le compte rendu relatif à la visite d'information présenté à la CdF-N était de la même teneur (cf. extrait du procès-verbal de la CdF-N du 5.7.2012, p. 1).

projet mené par le CDF. En séance, le directeur du CDF (1998–2013) n’avait pas réagi à ces considérations et n’avait pas fait part de son appréciation, ni lors du compte rendu fait par la sous-délégation à la DélFin le 25 juin 2012, ni lors de celui fait par la sous-commission compétente à la CdF-N le 5 juillet 2012. INSIEME a été interrompu seulement trois mois après cette visite.

#### 7.2.2.4 Rôle et fonctions du SPFA

##### *Mission générale du SPFA*

Le SPFA a assisté la DélFin dans l’exercice de la haute surveillance pendant toute la durée d’INSIEME.

Aux yeux des présidents de la DélFin auditionnés, les tâches de leur secrétariat résidaient principalement dans la préparation des séances et l’établissement du scénario de ces dernières ainsi que dans la transmission de mandats, le contrôle des affaires en suspens et la rédaction des procès-verbaux des séances de la DélFin<sup>1936</sup>. Il s’agissait donc des tâches ordinaires relevant de l’administration du Parlement (cf. art. 64 LParl) ainsi que de la coordination avec le CDF (art. 18 LCF)<sup>1937</sup>. Les représentants de la haute surveillance auditionnés ont déclaré que ces tâches ont toujours été remplies à leur pleine satisfaction<sup>1938</sup>.

Ils ne sont en revanche pas unanimes quant à l’importance que revêtaient ces tâches: ces dernières, en particulier le contrôle des affaires en suspens, ont été qualifiées de très importantes pour la délégation<sup>1939</sup>. Ainsi, le président de la DélFin de 2003 et 2007 a indiqué que la délégation devait pouvoir compter sur le travail irréprochable du SPFA<sup>1940</sup>, surtout pour le contrôle des affaires en suspens. De son côté, le président de la DélFin de 2004 s’est dit persuadé que le niveau d’information de la délégation était bon: il a affirmé en substance que les membres de celle-ci savaient quand une réponse du Conseil fédéral était attendue, ajoutant qu’ils demandaient toujours des informations y relatives<sup>1941</sup>.

Se fondant sur les documents disponibles, les commissions de haute surveillance sont parvenues à la conclusion que, pour son activité matérielle de haute surveillance, la DélFin ne s’appuyait quasiment pas sur le SPFA<sup>1942</sup>. Un véritable rôle de consultant n’étant pas prévu pour celui-ci<sup>1943</sup>, il ne s’est quasiment pas vu attribuer

<sup>1936</sup> Procès-verbaux du GTI du 14.3.2014, p. 67 (président de la DélFin 2003 et 2007) et du 26.3.2014, p. 22 (président de la DélFin 2010 et 2014), p. 39 (président de la DélFin 2011) et p. 62 (présidente de la DélFin 2013)

<sup>1937</sup> Art. 21, al. 4, du règlement du 8.11.1985 des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RO 1986 116), lequel a été abrogé avec effet au 1.1.2012 (RO 2011 5859, 5861)

<sup>1938</sup> Procès-verbaux du GTI du 26.3.2014, pp. 30 et 39 (président de la DélFin 2011), et du 14.3.2014, p. 39 (président de la DélFin 2004)

<sup>1939</sup> Procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 62 (présidente de la DélFin 2013)

<sup>1940</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, pp. 55 s. et 59. Il a également souligné en substance qu’il était clair que les trois conseillers aux États et les trois conseillers nationaux n’avaient pas une vue d’ensemble de ce qui avait été discuté six ou neuf mois auparavant.

<sup>1941</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 30

<sup>1942</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, pp. 53 et 55 (président de la DélFin 2003 et 2007)

<sup>1943</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 48 (président de la DélFin 2004)

de mandats spéciaux<sup>1944</sup>. Cela semble notamment<sup>1945</sup> s'expliquer par le fait qu'il ne dispose pas de spécialistes de l'informatique<sup>1946</sup>. Cette explication apparaît difficilement compréhensible pour les commissions de haute surveillance, puisque la DélFin a reconnu, au plus tard en 2010, qu'il s'agissait moins d'un problème informatique que d'un problème de conduite<sup>1947</sup>.

#### *Contrôle des affaires en suspens ...*

En ce qui concerne le contrôle des affaires en suspens, les commissions de haute surveillance ont constaté que plusieurs décisions de la DélFin n'avaient pas été mises en œuvre, sans que celle-ci cherche à savoir pourquoi.

Ainsi, la DélFin a décidé en 2006 et en 2009 d'effectuer une visite d'information auprès de l'AFC au sujet d'INSIEME<sup>1948</sup>, mais ces visites n'ont jamais eu lieu. Par ailleurs, la décision de la DélFin d'août 2005 de demander au Conseil fédéral de lui remettre d'ici à fin 2006 un rapport sur la mise en œuvre d'INSIEME<sup>1949</sup> est restée sans suite. Il en va de même pour la décision de l'automne 2007 d'auditionner l'année suivante le directeur de l'AFC (2000–2012) au sujet d'INSIEME<sup>1950</sup>: la DélFin ne s'est quasiment pas penchée sur le projet en 2008.

Les questions de savoir pourquoi les visites n'ont pas eu lieu et pourquoi les autres décisions n'ont pas été mises en œuvre resteront sans réponse, les documents et procès-verbaux mis à la disposition des commissions de haute surveillance par la DélFin ne permettant pas de clarifier ce point. Visiblement, il n'y avait pas de contrôle efficace des décisions durant cette période<sup>1951</sup>.

#### *... et procès-verbaux*

Les commissions de haute surveillance considèrent comme très problématique le fait qu'il ne soit pas possible de savoir ce qu'il est advenu des décisions de la DélFin

- <sup>1944</sup> Le SPFA a uniquement été chargé de dresser une liste de questions pour la visite d'information conjointe de la sous-délégation de la DélFin et de la sous-commission compétente de la Cdf-N (extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.3.2012, p. 5).
- <sup>1945</sup> Les commissions de haute surveillance n'ont pu déterminer dans quelle mesure des problèmes de ressources ont pu jouer un rôle dans le fait que la DélFin a renoncé à confier des mandats au SPFA. Le président de la DélFin de 2003 et 2007 a indiqué lors de son audition par le GTI que, lors de sa 2<sup>e</sup> présidence, il a exigé davantage de travaux préparatoires de la part du SPFA, mais que ce dernier s'est souvent plaint d'heures supplémentaires et de surcharge de travail. C'est la raison pour laquelle le secrétariat n'était pas plus sollicité lors de la préparation de visites auprès de l'administration et c'est pour cette raison que la DélFin a renoncé à la désignation «visite de contrôle» au profit de «visite d'information» (procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 67).
- <sup>1946</sup> Procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 22 (président de la DélFin 2010 et 2014)
- <sup>1947</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 24 et 25.6.2010, USIC, pp. 9 s.
- <sup>1948</sup> Rapport annuel 2005 de la DélFin aux Cdf, Administration fédérale des contributions (AFC); projets informatiques (FF 2006 3909, 3953), et extrait du procès-verbal de la DélFin des 5 et 6.2.2009, p. 4
- <sup>1949</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 29 et 30.8.2005, Administration fiscale des contributions – projets internes INSIEME, INISCH et FITIN, p. 4
- <sup>1950</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 30 et 31.8.2007, p. 2
- <sup>1951</sup> Selon les informations du SPFA, un contrôle systématique des décisions et des mandats de la DélFin a été introduit après les changements intervenus à la tête du secrétariat à la fin 2008.

évoquées plus haut et consignées dans des procès-verbaux<sup>1952</sup>. Certes, ces derniers sont établis en premier lieu pour la DélFin, mais ils doivent également, conformément à la législation en matière d'archivage, permettre le suivi de ses délibérations et de ses décisions<sup>1953</sup>. Ces exigences ne requièrent pas des procès-verbaux intégraux: les procès-verbaux analytiques, tels qu'ils sont prévus à l'art. 4, al. 3, OLPA, suffisent dès lors qu'ils sont exhaustifs.

Il semble, aux yeux des commissions de haute surveillance, que ces exigences n'aient pas été respectées pour une autre raison: comme exposé plus haut, les procès-verbaux des séances de la DélFin étaient toujours distribués, non seulement aux membres de la délégation, mais également au chef du DFF et au directeur de l'AFF<sup>1954</sup>. Les présidents de la DélFin auditionnés ont certes expliqué que, selon eux, cette pratique consignée dans les directives des CdF et de la DélFin<sup>1955</sup> n'a eu aucune incidence sur les débats au sein de la DélFin<sup>1956</sup>. Cependant, à la question de savoir si cette transmission d'informations avait des répercussions sur l'établissement des procès-verbaux, au moins deux anciens présidents de la DélFin ont indiqué en substance qu'il était possible que des discussions sur certains sujets n'aient pas été consignées dans le procès-verbal<sup>1957</sup> ou tout au moins pas de la manière dont elles avaient été menées<sup>1958</sup>.

Par le passé, les CdG se sont déjà penchées à diverses reprises sur une problématique similaire. S'agissant des exigences liées aux procès-verbaux des séances du Conseil fédéral, elles se sont adressées plusieurs fois à ce dernier et ont déposé dans les deux conseils des motions identiques<sup>1959</sup>.

Aux yeux des commissions de haute surveillance, aucune raison ne justifie de considérer que des exigences moins strictes sont suffisantes pour les procès-verbaux des organes parlementaires. Au vu des lacunes manifestes constatées, les CdF et les CdG sont d'avis qu'il est important qu'à l'avenir les procès-verbaux de la DélFin respectent intégralement les exigences auxquelles ils sont soumis.

<sup>1952</sup> Selon les informations du SPFA, jusqu'à la fin 2007 les procès-verbaux de la DélFin étaient rédigés par le secrétaire, son suppléant et des collaborateurs scientifiques. La direction de l'époque avait pour conception de ne consigner que l'essentiel des délibérations.

<sup>1953</sup> Cf. chap. 7.1.3

<sup>1954</sup> Les commissions de haute surveillance ont pris connaissance du fait que la DélFin a modifié sa pratique en la matière début 2014 et a renoncé depuis cette date à distribuer l'intégralité du procès-verbal au DFF (chef et directeur de l'AFF).

<sup>1955</sup> Directives du 19.11.2004 des Commissions des finances et de la Délégation des finances concernant le traitement des procès-verbaux et d'autres documents, ch. 8b

<sup>1956</sup> Procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 15 (président de la DélFin 2010 et 2014) et p. 55 (présidente de la DélFin 2013)

<sup>1957</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 44 (président de la DélFin 2004)

<sup>1958</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 62 (président de la DélFin 2003 et 2007)

<sup>1959</sup> Cf. notamment Mo. CdG-N 10.3392 et Mo. CdG-E 10.3631 «Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis (2)» du 30.5.2010

### 7.2.2.5

### Bilan intermédiaire

#### *Appréciation de la haute surveillance exercée par la DélFin dans le cadre d'INSIEME*

En résumé, les commissions de haute surveillance dressent les constats ci-après.

- Pour son activité, la DélFin s'est appuyée dans une large mesure sur les informations du CdF et sur l'appréciation de ce dernier concernant les besoins d'intervention de la haute surveillance parlementaire.
- Les informations exigées auprès de l'administration à titre complémentaire ont joué un rôle trop mineur. La DélFin n'a jamais évoqué la possibilité de faire vérifier l'exactitude ou la plausibilité de ces informations, par exemple par le biais d'un mandat confié à des experts externes<sup>1960</sup>.
- Aucune fonction n'a été en outre attribuée au SPFA, la DélFin partant du principe que les assurances données par l'administration correspondaient à la réalité ou que le CdF interviendrait. De même, aucune pression n'a jamais été exercée au travers de la publicité des faits, mais uniquement au travers des contacts directs avec l'AFC et le DFF. La DélFin s'est ainsi mise dans une forte relation de dépendance par rapport au CdF et au DFF.

Etant donné qu'elle avait une image partiellement erronée du fonctionnement du CdF et que la plausibilité des informations rapportées par l'administration n'avait quasiment pas été vérifiée, la DélFin ne pouvait que difficilement se faire une idée des problèmes qui ont subsisté pendant toute la durée de réalisation d'INSIEME.

C'est pourquoi les commissions de haute surveillance trouvent tout à fait symptomatique la question d'un membre de la DélFin (posée juste après que celle-ci avait été informée de l'abandon d'INSIEME) qui voulait savoir comment les documents et les déclarations des offices et des responsables du projet pouvaient être vérifiés et s'il fallait intensifier les contrôles<sup>1961</sup>.

Les CdF et les CdG en concluent que la DélFin aurait pu en faire davantage<sup>1962</sup>. Cela vaut en particulier pour les informations fournies à la CdF-E: les commissions de haute surveillance ont constaté que la DélFin ne l'avait informée que par écrit, au moyen de ses rapports d'activité qui évoquaient INSIEME, et non dans le cadre de ses comptes rendus oraux à la CdF-E, durant l'année<sup>1963</sup>.

<sup>1960</sup> Une telle vérification des informations obtenues auprès du DFF se serait avérée utile; cf. chap. 4.4.5.

<sup>1961</sup> Procès-verbal de la DélFin du 19.9.2012, p. 13

<sup>1962</sup> Un membre de la DélFin a exprimé un avis divergent en marge de la visite d'information conjointe de la sous-délégation de la DélFin et de la sous-commission compétente de la CdF-N (procès-verbal de la séance du 22.6.2012, p. 5); procès-verbal du GTI du 26.3.2014, pp. 31, 38 et 39 s. (président de la DélFin 2011)

<sup>1963</sup> INSIEME a été évoqué brièvement uniquement à la séance de la sous-commission de la CdF-E compétente pour le DFF du 6.4.2011 consacrée au compte d'Etat et à sa séance d'information du 5.4.2012 sur l'OFIT, lors desquelles il a été seulement précisé que la DélFin suivait de près le projet (extrait du procès-verbal du 6.4.2011, p. 13, et du 5.4.2012, p. 23). Cf. aussi l'unique évocation au sein de la CdF-E lors de l'examen du rapport d'activité de la DélFin pour l'année 2011 (procès-verbal de la CdF-E des 19 et 20.4.2012, p. 57). Cf. chap. 7.3.1.

## *Possibilités d'amélioration de la haute surveillance exercée par la DélFin*

Dans l'optique de futures situations à gérer, les commissions de haute surveillance sont d'avis qu'il faut veiller à ce que le CdF et la DélFin se focalisent sur leurs fonctions respectives de façon plus ciblée et plus systématique.

Pour cela, une séparation plus stricte de leurs activités est nécessaire<sup>1964</sup>. En particulier, il faut impérativement que la DélFin se charge seule de la sélection des thèmes de discussion, de la définition des besoins en matière d'information et de l'analyse des informations reçues, comme l'exige sa fonction. Par conséquent, il ne semble pas approprié aux CdF et aux CdG que le CdF puisse décider de la publication d'une appréciation de la DélFin, comme le prévoit l'art. 14, al. 2, LCF. Les commissions de haute surveillance proposent donc que la disposition correspondante de la LCF soit abrogée<sup>1965</sup>.

Pour que la DélFin puisse exercer sa fonction de haute surveillance de manière adéquate, il paraît nécessaire aux yeux des CdF et des CdG de la décharger d'un certain volume de travail: six séances ordinaires<sup>1966</sup> d'une journée et demie ont lieu chaque année; s'y ajoutent environ sept séances extraordinaires d'une heure et sept séances d'information des différentes sous-délégations d'une demi-journée à une journée complète. Actuellement, le nombre de séances de la DélFin se chiffre donc à une vingtaine par an. Entre 40 et 100 objets sont examinés à chaque séance ordinaire et ils sont au nombre de cinq environ pour les séances extraordinaires et les séances d'information.

Le nombre de journées de séance et d'objets a certes légèrement augmenté au cours des dernières années, mais durant la mise en œuvre d'INSIEME, la DélFin devait déjà faire face à d'innombrables rapports et sujets; de plus, elle avait pour mission de détecter d'éventuels besoins d'intervention supplémentaires et de les traiter dans le cadre de suivis ou en les réinscrivant à l'ordre du jour d'une nouvelle séance<sup>1967</sup>. Le président de la DélFin de 2003 et 2007 a ainsi déclaré en substance que, si un objet ou un autre n'avait pas été identifié comme essentiel, cela était probablement dans l'ordre des choses et tenait à la méthode de travail de la DélFin<sup>1968</sup>.

C'est la raison pour laquelle les commissions de haute surveillance recommandent à la DélFin de se concentrer systématiquement sur certaines activités et sur certains projets et de définir sciemment des priorités. A ce titre, un partage des tâches clair et quelque peu différent entre les CdF et la DélFin pourrait s'avérer utile<sup>1969</sup>.

La DélFin est chargée d'examiner et de surveiller l'ensemble des finances de la Confédération (art. 51, al. 2, LParl). Néanmoins, du seul fait du montant du budget de la Confédération (environ 66,2 milliards de fr. en 2014), elle ne peut se pencher que sur des objets qui ont une portée budgétaire significative ou qui impliquent de

<sup>1964</sup> Concernant le CdF, cf. chap. 6.6.8

<sup>1965</sup> Cf. motion des CdF et des CdG relative à la modification de la LCF, chap. 6.7

<sup>1966</sup> Ch. 1.2 Principes d'action de la DélFin

<sup>1967</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 59 (président de la DélFin 2003 et 2007)

<sup>1968</sup> Procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 59 (président de la DélFin 2003 et 2007)

<sup>1969</sup> En ce qui concerne INSIEME, il n'y a visiblement pas eu de partage des tâches entre les CdF et la DélFin. Cf. procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 19 (président de la DélFin 2010 et 2014), p. 35 (président de la DélFin 2011) et p. 59 (présidente de la DélFin 2013). La présidente de 2013 était en tous les cas d'avis qu'à défaut de partage des tâches, il y a au moins eu coordination, avis partagé par le président de la DélFin 2003 et 2007 (procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 66).

fortes sommes d'argent<sup>1970</sup>. Non seulement une surveillance générale des finances de la Confédération n'est pas possible, mais elle n'est également pas nécessaire du point de vue des CdF et des CdG.

Dans ce contexte, les commissions de haute surveillance notent avec satisfaction que, s'agissant de la haute surveillance financière sur l'informatique de la Confédération, la DélFin a proposé aux CdF, au printemps 2014, un partage des tâches clair: elle se concentre sur la haute surveillance des projets clés dans le domaine des TIC<sup>1971</sup> alors que les CdF se chargent de l'examen approfondi des applications spécialisées et des services standard dans le cadre du compte d'Etat et du budget<sup>1972</sup>.

Il est important, aux yeux des CdF et des CdG, que, à l'avenir, la DélFin rende systématiquement compte aux CdF de ses principales constatations, voire qu'elle leur soumette ses propositions ou ses recommandations<sup>1973</sup>. Il s'agit ici d'apprécier et de pondérer sous l'angle politique les sujets intéressants pour les CdF.

Il faut par ailleurs que soient créées au sein du SPFA les conditions nécessaires pour que celui-ci soit en mesure de soutenir systématiquement la DélFin dans sa mission de haute surveillance, sans que cela l'amène pour autant à diminuer le soutien apporté aux CdF et à leurs sous-commissions. Les commissions de haute surveillance sont d'avis que cela passe par une augmentation de son effectif.

Les CdF et les CdG sont par ailleurs d'avis qu'il est primordial que la DélFin utilise plus systématiquement et de façon plus active les moyens et instruments dont elle dispose, en particulier en informant davantage le public, en recourant à des experts externes ou en transmettant systématiquement des informations pertinentes pour l'examen préalable du budget et de ses suppléments au sein des CdF<sup>1974</sup>. Les CdF et les CdG pensent que le recours accru à ces possibilités permettrait d'amener les cadres de l'administration à prendre davantage leurs responsabilités et de les contraindre à rendre compte de leurs activités.

<sup>1970</sup> Cf. par analogie les principes d'action des CdG du 28.8 et du 4.9.2003, aux termes desquels les CdG déterminent chaque année des priorités et s'intéressent aux cas particuliers pour autant que ceux-ci renvoient à une problématique générale.

<sup>1971</sup> Procès-verbal du GTI du 26.3.2014, pp. 44 et 47 (président de la DélFin 2012). La DélFin a donc répondu elle-même à la question, posée à sa séance des 6 et 7.9.2012, de savoir si elle était en mesure de surveiller des projets tels qu'INSIEME (extrait du procès-verbal de la DélFin des 6 et 7.9.2012, p. 8).

<sup>1972</sup> La CdF-E a approuvé cette demande de la DélFin le 24.3.2014 (communiqué de presse de la CdF-E du 25.3.2014: «La Commission des finances prend connaissance des directives du Conseil fédéral concernant le budget 2015 ainsi que le plan financier 2016–2018»). De son côté, la CdF-N a décidé le 3.4.2014 de reporter l'examen de la proposition de la DélFin en attendant les résultats du GTI (communiqué de presse de la CdF-N du 4.4.2014: «La commission prend acte du rapport d'activité de la Délégation des finances»).

<sup>1973</sup> Art. 51, al. 4, LParl (RS 171.10); cf. aussi ch. 6.3 Principes d'action de la DélFin

<sup>1974</sup> Cf. chap. 7.1.3

## 7.3 Rôle des Commissions des finances

### 7.3.1 Exercice de la haute surveillance dans le cadre du projet INSIEME<sup>1975</sup>

#### 7.3.1.1 Phase 1: de la conception du projet à la rupture des négociations avec Unisys (2001–août 2007)

Au tournant du siècle, les CdF se sont penchées sur l'informatique au sein de l'AFC principalement dans le cadre de NOVE-IT. La sous-commission compétente de la CdF-N a alors régulièrement évoqué le projet lors de ses séances consacrées au budget ou au compte d'Etat<sup>1976</sup>. De plus, elle a organisé en 2000 une visite d'information à l'AFC, à l'issue de laquelle elle a relevé que l'informatique de l'administration fiscale se trouvait en plein bouleversement en raison de NOVE-IT<sup>1977</sup>.

Le 22 août 2002, la CdF-N a appris que le CDF jugeait nécessaire une information au sens de l'art. 15, al. 3, LCF, en raison des anomalies graves constatées dans le domaine informatique<sup>1978</sup>. A la séance de la CdF-N du 3 avril 2003, la DélFin avait expliqué qu'elle se tiendrait informée de cette affaire et qu'elle entendait suivre ce dossier jusqu'au retour à la normale<sup>1979</sup>.

Lors de sa visite d'information auprès de l'AFC, le 27 août 2004, la sous-commission compétente de la CdF-N a constaté des lacunes structurelles et organisationnelles, auxquelles il devait être remédié par le biais d'INSIEME. Elle a alors décidé de proposer à la CdF-N de déposer une motion relative à NOVE-IT, motion adoptée par la CdF-N fin août 2005 et par la CdF-E fin avril 2006<sup>1980</sup>.

En 2005, le directeur de l'AFC (2000–2012) a présenté le projet INSIEME aux sous-commissions compétentes des CdF en marge des séances consacrées au compte d'Etat 2004<sup>1981</sup> et au budget 2006<sup>1982</sup>; il a annoncé et détaillé la demande de crédit d'engagement puis explicité l'utilité du nouveau système. A la fin 2005, le Parlement, sur proposition des deux CdF, a voté un crédit d'engagement de 71 millions de francs pour INSIEME<sup>1983</sup>.

Début 2006, la DélFin a informé la CdF-N, dans le cadre d'un compte rendu oral, que les principaux problèmes étaient résolus et que le projet devrait être opérationnel à compter de 2008<sup>1984</sup>.

<sup>1975</sup> Les explications ci-après ne rendent pas compte de toutes les fois où INSIEME a été évoqué au sein des CdF. Souvent, le projet n'a été abordé que de façon marginale (au sein de la CdF-N, en particulier dans le cadre des comptes rendus de la DélFin et, au sein des sous-commissions compétentes des CdF, lors du traitement du budget ou du compte d'Etat) ou en lien avec un autre dossier et/ou aucune autre mesure n'a été décidée.

<sup>1976</sup> Procès-verbaux de la CdF-N6 du 10.11.1999, pp. 10, 12 et 16, du 17.8.2000, pp. 8 s. et du 16.5.2001, pp. 7 s.

<sup>1977</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 17.8.2000, p. 9

<sup>1978</sup> Procès-verbal de la CdF-N du 22.8.2002, pp. 11 s. Cf. chap. 6.3.1

<sup>1979</sup> Procès-verbal de la CdF-N du 3.4.2003, p. 26

<sup>1980</sup> Mo. CdF-N 05.3470 «Etablissement et mise en œuvre de normes et standards pour le domaine des technologies de l'information et de la communication» du 26.8.2005. La motion a été adoptée à l'unanimité par les 2 conseils (BO 2006 N 98 et 2006 E 529).

<sup>1981</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 27.4.2005, pp. 15 s.

<sup>1982</sup> Extrait du procès-verbal de la CdF-N6 du 6.9.2005, pp. 4 s. et procès-verbal de la CdF-E1 du 5.9.2005, pp. 14 s.

<sup>1983</sup> Dans le cadre de l'approbation du budget 2006 (BO 2005 E 1175 et 2005 N 1926)

<sup>1984</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 27 et 28.3.2006, p. 46

En 2006, les CdF n'ont abordé INSIEME qu'en marge de leurs discussions. Ainsi, en avril, le directeur de l'AFC (2000–2012) a informé la sous-commission compétente de la CdF-N, dans le cadre de l'examen préalable du compte d'Etat, du changement de responsable à la tête de la DP TVA<sup>1985</sup>. Ce faisant, il a souligné que le projet progressait. En mai, la sous-commission compétente de la CdF-E était en outre informée des conséquences de la restructuration<sup>1986</sup>. Le 31 mai 2006, la sous-commission compétente de la CdF-E a organisé une visite d'information à l'AFC. Le programme étant très chargé, les projets informatiques n'ont cependant pas pu être évoqués<sup>1987</sup>.

Le 9 mai 2007, la secrétaire générale du DFF (2007–2010) a évoqué, lors d'une séance de la sous-commission compétente de la CdF-N, des difficultés dans les négociations contractuelles avec Unisys, mais elle s'est dite confiante et pensait que les contrats seraient conclus dans l'année. Elle a par ailleurs annoncé que les coûts d'INSIEME seraient conformes à la planification<sup>1988</sup>.

### **7.3.1.2 Phase 2: du redémarrage du projet au lancement de l'enquête administrative (septembre 2007–janvier 2012)**

Fin août 2007, le marché attribué à Unisys selon les règles de l'OMC lui était retiré.

Lors de la séance de la sous-commission compétente de la CdF-N consacrée au budget 2008, le 14 septembre 2007, le directeur de l'AFC (2000–2012) a indiqué que ce retrait avait pour principale conséquence que le projet prendrait du retard. La sous-commission a alors décidé de ne pas intervenir<sup>1989</sup>.

En 2008, la CdF-N et sa sous-commission ont été informées de l'avancement du projet lors de leurs séances consacrées au compte d'Etat et au budget. A la séance de la sous-commission compétente de la CdF-N, le 17 avril 2008, le directeur suppléant de l'AFC (depuis 1995) a estimé à un an le retard pris par le projet en raison du retrait du marché. Il a ajouté que, grâce à la procédure par étape qui avait été retenue, les risques du projet pourraient être minimisés<sup>1990</sup>. Ses propos ont été repris par le directeur de l'AFC (2000–2012) le 10 septembre 2008<sup>1991</sup>. A la séance de la CdF-N ayant eu lieu du 12 au 14 novembre 2008, le chef du DFF (2004–2010) a justifié l'augmentation de 12 % des charges informatiques de la Confédération dans le budget 2009, par rapport à l'année précédente, notamment par des besoins accrus pour INSIEME. Une proposition visant à réduire les charges informatiques a alors été présentée mais n'a pas obtenu la majorité<sup>1992</sup>.

Réunie les 14 et 15 mai 2009, la CdF-N a été informée par la DélFin, pour la première fois depuis 2006, du déroulement du projet INSIEME. Cette dernière a souligné qu'elle continuait de suivre de près le projet, en particulier parce que les récents

<sup>1985</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 19.4.2006, pp. 19 et 22

<sup>1986</sup> Procès-verbal de la CdF-E1 du 5.5.2006, pp. 21 s.

<sup>1987</sup> Cf. indication du secrétariat dans le scénario sur la séance de la DélFin des 29 et 30.8.2006 (extrait du procès-verbal, p. 2)

<sup>1988</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 9.5.2007, p. 16

<sup>1989</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 14.9.2007, pp. 18 s.

<sup>1990</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 17.4.2008, pp. 23 et 54

<sup>1991</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 10.9.2008, p. 16

<sup>1992</sup> Procès-verbal de la CdF-N du 12 au 14.11.2008, pp. 47 s.

développements dans la stratégie informatique de la Confédération – un sujet sur lequel la sous-commission compétente de la CdF-N avait décidé en 2009 de se pencher plus en détail<sup>1993</sup> – la préoccupaient<sup>1994</sup>.

Lors de la visite d'information du 26 août 2009 à l'AFC, où, sur proposition du président de la DélFin, la sous-commission compétente de la CdF-N était accompagnée du responsable du mandat au sein du CDF<sup>1995</sup>, l'AFC a réaffirmé<sup>1996</sup>, en présence de la secrétaire générale du DFF (2007–2010), qu'elle prenait au sérieux les recommandations émises par le CDF en 2008<sup>1997</sup>. Le directeur de l'AFC (2000–2012) a en outre informé la sous-commission qu'un crédit supplémentaire de l'ordre de 70 millions de francs serait nécessaire pour poursuivre le projet<sup>1998</sup>. La sous-commission a alors décidé d'informer la CdF-N du crédit supplémentaire à venir<sup>1999</sup>. Après demande de précisions auprès du représentant du CDF<sup>2000</sup>, elle s'est déclarée par ailleurs satisfaite de voir que l'AFC avait pris des mesures et que le CDF continuait de suivre attentivement le projet<sup>2001</sup>.

A la séance du 14 octobre 2009 consacrée au budget 2010, la secrétaire générale du DFF (2007–2010) s'est exprimée pour la première fois devant la sous-commission compétente de la CdF-E sur INSIEME et a informé celle-ci, avec le directeur de l'AFC, de l'avancement du projet et des enseignements tirés de son interruption en 2007<sup>2002</sup>.

A sa séance ayant eu lieu du 11 au 13 novembre 2009 consacrée au budget 2010, la CdF-N a souligné qu'il était nécessaire que les cadres supérieurs prennent davantage en main la gestion des projets informatiques, cette tâche étant trop souvent confiée aux informaticiens. Une proposition de réduction des moyens informatiques dans le cadre du budget 2010 a été rejetée<sup>2003</sup>.

Lors de l'examen préalable du compte d'Etat 2009, en avril 2010, la sous-commission compétente de la CdF-E s'est informée de l'avancement du projet et des éventuelles ressources supplémentaires requises. Tirant les enseignements de l'interruption du projet (étapes plus courtes, REP interne, meilleure collaboration

<sup>1993</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 20.4.2009, p. 40

<sup>1994</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 14 et 15.5.2009, p. 38

<sup>1995</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 14 et 15.4.2009, p. 3. Cf. chap. 6.4.2

<sup>1996</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 26.8.2009, p. 15

<sup>1997</sup> En 2008, le CDF avait procédé à un contrôle de l'ensemble du projet INSIEME (rapport du CDF du 18.12.2008). A sa séance des 14 et 15.4.2009, la DélFin a décidé de mettre à la disposition de la sous-commission compétente de la CdF-N, pour sa visite d'information de l'AFC, l'extrait du procès-verbal et le rapport du CDF (extrait du procès-verbal de la DélFin des 14 et 15.4.2009, p. 4).

<sup>1998</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 26.8.2009, p. 23. Lorsque la sous-commission compétente de la CdF-N s'est penchée sur le budget, à sa séance du 7.10.2009, le directeur de l'AFC (2000–2012) l'a également informée, en présence de la secrétaire générale du DFF (2007–2010), qu'il fallait s'attendre dans les prochaines années à des investissements importants dus à INSIEME (procès-verbal de la CdF-N6 du 7.10.2009, p. 16).

<sup>1999</sup> Cette information n'a toutefois pas eu pour effet que la CdF-N se penche sur ce crédit; cf. procès-verbal de la CdF-N du 22.10.2009, p. 41.

<sup>2000</sup> Le responsable du mandat au sein du CDF a expliqué qu'il avait alors entendu parler pour la 1<sup>re</sup> fois de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations de 2008, mais qu'il portait un jugement très positif sur la situation (procès-verbal de la CdF-N6 du 26.8.2009, p. 39).

<sup>2001</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 26.8.2009, p. 40

<sup>2002</sup> Procès-verbal de la CdF-E1 du 14.10.2009, pp. 12 et 26

<sup>2003</sup> Procès-verbal de la CdF-N du 11 au 13.11.2009, pp. 54 à 57

avec l'OFIT), le directeur de l'AFC (2000–2012) a expliqué qu'il demanderait éventuellement un deuxième crédit supplémentaire<sup>2004</sup>.

Lors de l'examen du compte d'Etat 2009 à la séance de la sous-commission compétente de la CdF-N du 27 avril 2010, le directeur suppléant de l'AFC (depuis 1995) a qualifié INSIEME de projet difficile et ambitieux, mais s'est montré confiant, tablant sur l'achèvement du projet en 2012/2013<sup>2005</sup>.

En 2010, la sous-commission compétente de la CdF-N a une fois de plus donné la priorité à la stratégie informatique de la Confédération. Elle entendait suivre de plus près la question de l'encadrement des projets informatiques. Sur sa proposition, la CdF-N a décidé de déposer deux motions dans ce domaine en septembre 2010<sup>2006</sup>. La CdF-E s'est ralliée à cette décision en mai 2011<sup>2007</sup>.

La sous-commission compétente de la CdF-N s'est de nouveau penchée dans le détail sur le projet INSIEME dans le cadre de la séance du 6 octobre 2010 consacrée au budget 2011 et au supplément II 2010<sup>2008</sup>. Au cours de cette séance, le directeur de l'AFC (2000–2012) a exposé la situation financière du projet et souligné, en présence de la secrétaire générale du DFF (2007–2010) et du responsable de l'USIC (depuis 2007), qu'il était impossible de réaliser des économies<sup>2009</sup>.

A la séance de la CdF-N des 18 et 19 octobre 2010, la sous-commission a déploré le manque de clarté des informations délivrées par l'AFC en ce qui concerne la demande de crédit supplémentaire pour INSIEME<sup>2010</sup>. Le président d'alors de la sous-commission compétente de la CdF-N, réunie le 28 octobre 2010, a fortement critiqué la manière de procéder de l'AFC, s'agissant de la demande de crédit avec avance<sup>2011</sup>. La commission a toutefois rejeté une demande de réduction des charges informatiques<sup>2012</sup>. Finalement, le Parlement a approuvé, en décembre 2010, le crédit additionnel et le crédit supplémentaire pour INSIEME<sup>2013</sup>.

Lorsqu'elle s'est penchée sur le compte d'Etat 2010, la sous-commission compétente de la CdF-E a exclu sciemment de suivre de plus près INSIEME, étant donné que la DéFin s'y consacrait déjà<sup>2014</sup>.

Se basant sur le compte rendu oral fait par la DéFin sur INSIEME et à la demande de cette dernière, la CdF-N a chargé sa sous-commission compétente pour le DFF, à sa séance des 7 et 8 avril 2011, de continuer à suivre le projet elle aussi dans le cadre de la haute surveillance de l'informatique<sup>2015</sup>. C'est la raison pour laquelle, lorsqu'elle s'est penchée sur le compte d'Etat 2010, la sous-commission a de nouveau demandé des informations au directeur de l'AFC (2000–2012) sur l'avancement du

<sup>2004</sup> Procès-verbal de la CdF-E1 du 14.4.2010, p. 33

<sup>2005</sup> Extrait du procès-verbal de la CdF-N6 du 27.4.2010, pp. 4 s.

<sup>2006</sup> Mo. CdF-N 10.3641 «Examen de la gestion du progiciel SAP au sein de l'administration» du 7.9.2010 et Mo. CdF-N 10.3640 «Compétences dans le domaine de l'informatique et des télécommunications de l'administration fédérale» du 7.9.2010

<sup>2007</sup> Les 2 motions ont été adoptées par les 2 conseils (BO **2011** E 654 et **2010** N 1777).

<sup>2008</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 6.10.2010, pp. 9 s. et 34 s.

<sup>2009</sup> Il tiendra des propos similaires, le 20.10.2010, devant la CdF-E1 (procès-verbal de la CdF-E1, pp. 22 s.).

<sup>2010</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 18 et 19.10.2010, pp. 56 s.

<sup>2011</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 28.10.2010, p. 17

<sup>2012</sup> Procès-verbal de la CdF-N du 10 au 12.11.2010, pp. 64 à 66

<sup>2013</sup> BO **2010** E 1144 et **2010** N 1777

<sup>2014</sup> Cf. remarques dans l'extrait du procès-verbal de la CdF-E1 du 6.4.2011, p. 13

<sup>2015</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 7 et 8.4.2011, p. 64

projet: celui-ci a expliqué qu'INSIEME posait plusieurs problèmes; il a également indiqué que les coûts seraient plus élevés que prévu et que le REP avait été remplacé. Mais il s'est montré optimiste, considérant que le projet pourrait être réalisé au moyen des ressources disponibles et que, au final, il permettrait de réaliser des recettes supplémentaires de l'ordre de 200 millions de francs chaque année<sup>2016</sup>.

La sous-commission a par la suite décidé de se tenir un peu en retrait, étant donné que la DélFin suivait de près le projet, et d'attendre les résultats de la DélFin pour évaluer la question d'un éventuel besoin d'intervention<sup>2017</sup>. Dans son compte rendu à la CdF-N, elle s'est montrée négative à l'égard d'INSIEME, mais n'a pas précisé qu'elle avait décidé d'attendre les résultats de la DélFin<sup>2018</sup>.

Lors des délibérations sur le budget 2012, le directeur de l'AFC (2000–2012) a déclaré, tant devant la sous-commission compétente de la CdF-N<sup>2019</sup> que devant celle de la CdF-E, qu'INSIEME pourrait être mis en œuvre avec les crédits approuvés. A la question de la sous-commission de la CdF-E de savoir s'il fallait s'attendre à un abandon du projet, le directeur de l'OFIT (depuis 2011) a répondu par la négative<sup>2020</sup>.

A la séance de la CdF-N ayant eu lieu du 23 au 25 novembre 2011, la cheffe du DFF a informé la commission que le projet venait d'être redimensionné et qu'elle considérait que ce dernier était désormais sur la bonne voie. Durant cette séance, la CdF-N a de nouveau rejeté une proposition de réduction des charges informatiques dans le budget 2012<sup>2021</sup>.

### **7.3.1.3 Phase 3: du lancement de l'enquête administrative à l'abandon définitif du projet (février 2012–septembre 2012)**

En 2012, les CdF ont évoqué régulièrement INSIEME: à chaque fois, il a été rappelé que le projet était un sujet récurrent au sein de la DélFin et que cette dernière s'y consacrait en permanence<sup>2022</sup>. Mais ce n'est que dans le cadre de l'examen du rapport d'activité de la DélFin pour 2011 que la CdF-N a, pour la première fois, discuté des rôles et du partage des tâches entre les CdF et la DélFin s'agissant d'INSIEME<sup>2023</sup>.

C'est ainsi que, lors de sa visite d'information du 26 mars 2012, la sous-commission compétente de la CdF-N s'est penchée sur l'AFC en tant qu'organisation et sur les défis qu'elle devait relever mais, après concertation avec la DélFin, elle n'a évoqué

<sup>2016</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 27.4.2011, pp. 22 s.

<sup>2017</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 27.4.2011, p. 24

<sup>2018</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 16 et 17.5.2011, p. 23

<sup>2019</sup> Extrait du procès-verbal de la CdF-N6 du 7.10.2011, p. 21

<sup>2020</sup> Procès-verbal de la CdF-E1 du 12.10.2011, p. 27

<sup>2021</sup> Extrait du procès-verbal de la CdF-N du 23 au 25.11.2011, pp. 48 s.

<sup>2022</sup> Cf. aussi les propos de la vice-présidente de la DélFin d'alors aux séances de la CdF-N des 16 et 17.2.2012 (cf. procès-verbal, p. 56) et des 22 et 23.3.2012 (cf. procès-verbal, pp. 46 s. et 50) ainsi que ceux d'un conseiller aux Etats membre de la DélFin lors de la visite d'information de la CdF-E1 à l'OFIT (cf. procès-verbal du 5.4.2012, pp. 23 s.)

<sup>2023</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 22 et 23.3.2012, pp. 47 s.

INSIEME qu'en marge des discussions<sup>2024</sup>. S'agissant d'INSIEME, le directeur de l'AFC (2000–2012) a alors reconnu des erreurs; il continuait néanmoins de porter un jugement très positif sur la situation et chiffrait toujours à 200 millions de francs les recettes supplémentaires qu'INSIEME devait permettre de réaliser chaque année<sup>2025</sup>. Ces propos ont été par la suite remis en question par le directeur du CDF (1998–2013) lorsqu'ils ont été évoqués dans le cadre du compte rendu à la séance de la CdF-N des 7 et 8 mai 2012, étant donné que le CDF avait dressé d'autres constatations à l'automne 2011, sans toutefois avoir vérifié l'estimation donnée<sup>2026</sup>.

En avril 2012, le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a précisé devant la sous-commission compétente de la CdF-N qu'INSIEME naviguait désormais dans des eaux plus calmes et qu'il devrait pouvoir être achevé dans le respect des délais et des coûts prévus<sup>2027</sup>.

Dans le cadre de l'examen préalable du compte d'Etat 2011, en avril 2012, le directeur de l'AFC (2000–2012) a expliqué également à la sous-commission compétente de la CdF-E qu'INSIEME était sur la bonne voie<sup>2028</sup>.

Le 22 juin 2012, la sous-commission compétente de la CdF-N et la sous-délégation compétente de la DélFin ont effectué une visite conjointe à l'AFC: elles se sont informées, en présence du secrétaire général du DFF (depuis 2010), de l'avancement et des risques d'INSIEME. Les membres ont alors eu l'impression que, sur le plan technique, le projet était sur de bons rails, notamment parce qu'un nouveau responsable était à sa tête. La collaboration avec l'OFIT semblait elle aussi s'être considérablement améliorée. L'éventuel abandon du projet, qui était évoqué en coulisse, avait cependant semé le doute au sein du personnel. De plus, l'AFC était confrontée à un problème: elle devait, en cas de poursuite du projet, trouver une solution conforme au droit des marchés publics pour l'emploi de onze à douze personnes clés externes.

Se basant sur le compte rendu de cette visite d'information, la CdF-N s'est consacrée de manière détaillée à INSIEME le 5 juillet 2012. Elle a alors décidé de demander au SPFA un récapitulatif de tous les extraits de procès-verbaux sur le sujet et de mener un entretien avec la cheffe du DFF (depuis 2010)<sup>2029</sup>. Celui-ci a eu lieu lors de la séance suivante, des 3 et 4 septembre 2012. Il est alors apparu que, si le projet était considéré comme étant sur la bonne voie sur les plans organisationnel et technique, il fallait tout de même envisager un redémarrage<sup>2030</sup>.

<sup>2024</sup> Cf. explications du président de la sous-commission à la séance de la CdF-N des 16 et 17.2.2012, p. 57. Cf. aussi le point de vue du président de la CdF-N de l'époque, d'après lequel il revient à la DélFin de se pencher sur le sujet, puisque la critique vient principalement du CDF (p. 58). Tous les membres n'étaient toutefois pas d'accord. Ainsi, un membre d'alors de la sous-commission compétente de la CdF-N indiquait, en marge de la visite d'information, qu'il ne comprenait pas pourquoi la sous-commission effectuait une visite auprès de l'AFC sans évoquer INSIEME ni pourquoi la DélFin se penchait sur ce projet (procès-verbal de la CdF-N1 du 26.3.2012, p. 48).

<sup>2025</sup> Procès-verbal de la visite d'information de la CdF-N1 à l'AFC du 26.3.2012, pp. 6 s.

<sup>2026</sup> Extrait du procès-verbal de la CdF-N des 7 et 8.5.2012, p. 42

<sup>2027</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 17 et 18.4.2012, p. 14

<sup>2028</sup> Procès-verbal de la CdF-E1 du 11.4.2012, p. 26

<sup>2029</sup> Extrait du procès-verbal de la CdF-N du 5.7.2012, pp. 4 s.

<sup>2030</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 3 et 4.9.2012, pp. 42 s.

Le 20 septembre 2012, la cheffe du DFF (depuis 2010) a informé les CdF de l'abandon d'INSIEME avant de publier un communiqué de presse sur le sujet<sup>2031</sup>.

## **7.3.2 Appréciation de la haute surveillance parlementaire exercée par les CdF**

### **7.3.2.1 Base d'information et activité de la CdF-N**

#### *Base d'information de la CdF-N*

Dans le cas d'INSIEME, la sous-commission compétente de la CdF-N s'est principalement appuyée sur les informations qu'elle obtenait de l'AFC et du DFF<sup>2032</sup>. Celles-ci ont été transmises dans le cadre de l'examen des budgets<sup>2033</sup> et des comptes d'Etat<sup>2034</sup> et lors des quatre visites que la sous-commission a effectuées auprès de l'AFC<sup>2035</sup>. En 2009 et 2010, la sous-commission a par ailleurs axé son activité de haute surveillance sur la stratégie informatique de la Confédération<sup>2036</sup>.

Jusqu'en 2012, la CdF-N s'est penchée sur INSIEME pour l'essentiel<sup>2037</sup> dans le cadre de l'examen préalable des budgets (de façon systématique à partir de 2008)<sup>2038</sup> et, à intervalles irréguliers, dans celui du compte rendu oral de la DélFin<sup>2039</sup>. Ses

<sup>2031</sup> Communiqué de presse du DFF du 20.9.2012: «Abandon du projet informatique INSIEME de l'AFC»

<sup>2032</sup> Il convient aussi d'y inclure l'USIC, dont le délégué (depuis 2007) s'est exprimé à diverses reprises sur INSIEME, au moins en marge des discussions, au sein de la sous-commission compétente de la CdF-N (procès-verbaux de la sous-commission du 26.8.2009, pp. 27 et 28 s. [visite d'information à l'AFC], du 6.10.2010, pp. 3 s., du 27.4.2011, p. 3, du 7.10.2011, p. 6, ainsi que des 17 et 18.4.2012, pp. 14 s.).

<sup>2033</sup> Séances de la CdF-N6 des 6.9.2005, 14.9.2007, 10.9.2008, 7.10.2009, 6.10.2010, 28.10.2010 et 7.10.2011

<sup>2034</sup> Séances de la CdF-N6 des 27.4.2005, 17.4.2008, 20.4.2009, 27.4.2010, 27.4.2011 ainsi que des 17 et 18.4.2012

<sup>2035</sup> Visites d'information des 27.8.2004, 26.8.2009, 26.3.2012 et, conjointement avec la sous-délégation compétente de la DélFin, du 22.6.2012

<sup>2036</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 20.4.2009, p. 40, et extrait du procès-verbal de la CdF-N6 du 27.4.2010, pp. 16 s.

<sup>2037</sup> Avant 2012, dans le cadre des comptes rendus de la sous-commission sur ses visites d'information auprès de l'AFC, le président de l'époque de la sous-commission n'a informé en 2009 que sur le fait qu'il fallait s'attendre à une demande de crédit supplémentaire. Il a ajouté que, pour le reste, le projet, après avoir rencontré diverses difficultés, était sur la bonne voie (procès-verbal de la CdF-N du 22.10.2009, p. 41).

<sup>2038</sup> Séances de la CdF-N du 12 au 14.11.2008, du 11 au 13.11.2009, des 18 et 19.10.2010 et du 23 au 25.11.2011. En revanche, le crédit d'engagement de 2005 n'a pas été évoqué à la séance de la CdF-N consacrée au budget. Dans le cadre de l'examen du compte d'Etat, la CdF-N n'a abordé INSIEME qu'à sa séance des 16 et 17.5.2011 (procès-verbal, p. 23).

<sup>2039</sup> Séances de la CdF-N des 27 et 28.3.2006 (consacrée au rapport d'activité 2005 de la DélFin), des 14 et 15.5.2009, des 18 et 19.10.2010, des 7 et 8.4.2011 (consacrée au rapport d'activité 2010 de la DélFin) ainsi que des 5 et 6.9.2011. Cf. aussi l'évocation d'INSIEME à la séance de la CdF-N des 6 et 7.9.2010, à l'issue du compte rendu de la DélFin, en guise d'exemple de projet qui a posé de gros problèmes (procès-verbal, p. 46).

informations provenaient donc, d'une part, de l'administration<sup>2040</sup> ou de ses représentants et, d'autre part et dans une large mesure, du CDF indirectement<sup>2041</sup>.

Pour diverses raisons, INSIEME a été régulièrement évoqué aux séances de la CdF-N en 2012<sup>2042</sup>. Cette année-là, un représentant du CDF s'est exprimé pour la première fois sur le projet puis, par la suite, régulièrement<sup>2043</sup>.

### *Intervention et activité de la CdF-N*

Jusqu'à l'abandon des négociations et le retrait du marché attribué à l'entreprise Unisys selon les règles de l'OMC, en 2007, INSIEME n'était pas un problème, mais constituait plutôt la solution aux difficultés rencontrées par l'AFC dans le domaine de l'informatique<sup>2044</sup>. Certains ennuis liés à INSIEME ont été évoqués pour la première fois lors de l'interruption de la collaboration avec Unisys<sup>2045</sup>. Du fait de ces développements, la sous-commission compétente a décidé de ne rien entreprendre de particulier dans un premier temps<sup>2046</sup>. A compter de 2008, elle s'est penchée – de même que la CdF-N sur la base de ses conclusions – à intervalles plus réguliers sur INSIEME, voire systématiquement dans le cadre des séances consacrées au budget.

Dans un premier temps, les enseignements tirés de l'abandon étaient au cœur des discussions. Le projet était déjà considéré par les personnes auditionnées comme se trouvant sur la bonne voie<sup>2047</sup>. Certes, de nouvelles difficultés<sup>2048</sup> sont venues s'y ajouter par la suite et elles ont du reste été admises; mais les représentants de l'AFC et du DFF ont maintenu quasiment en l'état leur appréciation de la situation, à savoir que le projet était (de nouveau) sur la bonne voie après des interventions dans ce sens<sup>2049</sup>.

<sup>2040</sup> Cf. également documentation écrite (messages relatifs au budget et aux crédits supplémentaires, messages relatifs au compte d'Etat et documentations complémentaires du DFF). Par la suite, seuls sont cités les documents desquels les informations ont directement été tirées.

<sup>2041</sup> Sur le fait que la DélFin s'appuyait dans une large mesure sur les informations du CDF, cf. chap. 7.2.2.1.

<sup>2042</sup> Jusqu'à la décision du DFF d'abandonner le projet, en septembre 2012: séance de la CdF-N des 16 et 17.2.2012 (à l'occasion du compte rendu oral de la DélFin sur le PCO du CDF de 2011), des 22 et 23.3.2012 (à l'occasion du traitement du rapport d'activité 2011 de la DélFin), des 7 et 8.5.2012 (à l'occasion du compte rendu de la sous-commission sur la visite d'information à l'AFC, de l'examen du compte d'Etat 2011 et de la prise de connaissance du rapport annuel 2011 du CDF), du 5.7.2012 (à l'occasion d'un autre compte rendu oral de la DélFin, notamment sur la visite de juin 2012 à l'AFC) ainsi que des 3 et 4.9.2012 (à l'occasion d'un entretien particulier avec la cheffe du DFF consacré à INSIEME).

<sup>2043</sup> Pour la 1<sup>re</sup> fois à la séance des 22 et 23.3.2012 (procès-verbal, pp. 50 à 52). Par ailleurs, cf. procès-verbal de la CdF-N des 7 et 8.5.2012, pp. 39 et 42; extrait du procès-verbal de la séance de la CdF-N du 5.7.2012, pp. 3 et 5; procès-verbal de la CdF-N des 3 et 4.9.2012, pp. 40 et 43.

<sup>2044</sup> Cf. chap. 7.3.1.1.

<sup>2045</sup> Procès-verbaux de la CdF-N6 du 9.5.2007, p. 16, et du 14.9.2007, pp. 18 s.

<sup>2046</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 14.9.2007, pp. 18 s.

<sup>2047</sup> Procès-verbaux de la CdF-N6 du 17.4.2008, pp. 23 et 54, du 10.9.2008, p. 16, du 26.8.2009, pp. 12 s. et 24; extrait du procès-verbal de la CdF-N6 du 27.4.2010, pp. 4 s.

<sup>2048</sup> Cf. chap. 7.3.1.2 et 7.3.1.3.

<sup>2049</sup> Par ex., procès-verbaux de la CdF-N6 du 27.4.2011, pp. 22 s., du 26.3.2012, pp. 4 et 6 s., ainsi que des 17 et 18.4.2012, p. 14. Cf. aussi la déclaration de la cheffe du DFF (depuis 2010) devant la CdF-N à la séance du 23 au 25.11.2011 (procès-verbal, pp. 48 s.).

Jusqu'à la demande de crédit supplémentaire, en 2010, la sous-commission compétente de la CdF-N partageait visiblement cette vision des choses. L'un de ses membres a du reste souligné, à la fin de la visite d'information à l'AFC du 26 août 2009, qu'il avait eu une excellente impression d'INSIEME. D'après lui, les erreurs commises avaient été reconnues et mises sur la table, ce qui était une bonne chose. Il concluait qu'il était confiant et qu'il avait une opinion positive du projet<sup>2050</sup>.

Si ce membre de la sous-commission est parvenu à ce jugement, c'est aussi parce que le responsable du mandat au sein du CDF (depuis 2008), qui accompagnait la sous-commission sur proposition du président de la DélFin<sup>2051</sup>, avait souligné, sans aucune vérification préalable de la part du CDF, que la mise en œuvre des recommandations formulées dans le contrôle du projet du CDF en 2008 semblait progresser de façon très satisfaisante. A son avis, des enseignements avaient été tirés du passé, ce qui n'empêcherait pas le CDF de suivre la mise en œuvre des recommandations, voire de prévoir ultérieurement un audit subséquent<sup>2052</sup>.

Suite à l'annonce d'un crédit supplémentaire<sup>2053</sup>, le président de la sous-commission a cependant précisé en substance qu'il était important, aux yeux de celle-ci, que le projet se poursuive de manière irréprochable, car elle aurait à se prononcer sur ce crédit supplémentaire et engagerait ainsi sa responsabilité<sup>2054</sup>.

A partir de l'automne 2010, la sous-commission s'est montrée plus critique à l'égard du projet et de ses responsables, que ce soit en rapport avec la situation générale de l'informatique au sein de l'administration fédérale<sup>2055</sup>, avec la demande de crédit supplémentaire<sup>2056</sup> ou, de façon plus générale<sup>2057</sup> avec le projet INSIEME<sup>2058</sup>. Ses comptes rendus à la CdF-N allaient également dans ce sens<sup>2059</sup>, mais elle n'a soumis aucune proposition; au contraire, elle a décidé de s'effacer devant la DélFin, qui

<sup>2050</sup> Procès-verbal de la sous-commission 6 de la CdF-N du 26.8.2009, p. 40

<sup>2051</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin des 14 et 15.4.2009, p. 3. Cf. chap. 6.4.2

<sup>2052</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 26.8.2009, p. 39

<sup>2053</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 26.8.2009, pp. 23 à 25

<sup>2054</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 26.8.2009, p. 40

<sup>2055</sup> Cf. notamment les procès-verbaux de la CdF-N6 du 6.10.2010, pp. 5 à 11 et 30 à 36, et du 27.4.2011, pp. 4 à 7, ainsi que l'extrait du procès-verbal de la CdF-N6 du 7.10.2011, pp. 6 s.

<sup>2056</sup> La procédure retenue (demander un crédit supplémentaire avec avance) a été critiquée explicitement, car il était évident depuis un certain temps déjà qu'un crédit supplémentaire serait nécessaire (procès-verbal de la CdF-N6 du 28.10.2010, p. 17).

<sup>2057</sup> Cf. notamment le procès-verbal de la CdF-N6 du 27.4.2011, pp. 22 à 24, l'extrait du procès-verbal de la CdF-N6 du 7.10.2011, pp. 22 et 24, et le procès-verbal de la CdF-N6 du 26.3.2012, p. 5.

<sup>2058</sup> En revanche, pendant un certain temps, la CdF-N n'a quasiment pas mis en question les gains d'efficacité d'environ 200 millions de fr. par an annoncés par l'AFC et le DFF une fois que le projet INSIEME serait achevé (cf. pour la 1<sup>re</sup> fois dans la demande globale du DFF, «Verpflichtungskredite für die Programme INSIEME der ESTV und FIRE 111 der EZV», du 27.6.2005, p. 2). Ce n'est que lors de la visite commune effectuée à l'AFC par la sous-délégation compétente de la DélFin et la sous-commission compétente de la CdF-N, le 22.6.2012, qu'il a été souligné qu'il ne fallait plus s'attendre à ce que ces gains d'efficacité puissent être réalisés (procès-verbal de la visite, pp. 18 s.; procès-verbal de la CdF-N du 5.7.2012, p. 1). Cf. aussi l'extrait du procès-verbal de la CdF-N des 7 et 8.5.2012, p. 42, durant laquelle le directeur du CDF (1998–2013) a mis en question le gain de 200 millions de fr. avancé, sans avoir vérifié l'estimation sur laquelle il reposait. La DélFin a eu une discussion au sujet de ce montant à sa séance des 9 et 10.9.2010, au cours de laquelle le directeur de l'AFC (2000–2012) avait exposé des arguments en termes de rentabilité (cf. extrait du procès-verbal, p. 100).

<sup>2059</sup> Procès-verbaux de la CdF-N des 18 et 19.10.2010, pp. 56 s., des 16 et 17.5.2011, p. 23, ainsi que des 7 et 8.5.2012, pp. 15 s.

suivait de près le projet depuis un certain temps déjà<sup>2060</sup>, et d'attendre ses résultats avant de décider éventuellement d'intervenir<sup>2061</sup>.

Après avoir souligné lors de diverses séances que, s'agissant d'INSIEME, la DélFin était prioritaire<sup>2062</sup>, la CdF-N a décidé lors de sa séance du 5 juillet 2012 de faire le bilan de son traitement du projet<sup>2063</sup> et de mener un entretien avec la cheffe du DFF (depuis 2010) en septembre 2012<sup>2064</sup>.

En marge de cet entretien, qui a eu lieu le 4 septembre 2012, la CdF-N a de nouveau précisé que la DélFin se penchait sur INSIEME, ce qui ne l'empêchait pas de se tenir elle-même informée directement<sup>2065</sup>. La cheffe du DFF (depuis 2010) a expliqué pour la première fois qu'INSIEME ne correspondait plus à ce qui avait été initialement prévu<sup>2066</sup>. Elle a en outre précisé qu'aucune comptabilité détaillée et aucune planification des coûts n'avaient été établies avant l'automne 2011<sup>2067</sup>. La décision relative à la suite de la procédure a été cependant de nouveau reportée afin d'éviter des doublons avec la DélFin<sup>2068</sup>.

S'agissant de l'examen des budgets au sein des CdF, la DélFin n'a jamais soumis de proposition ni formulé de recommandation pendant toute la durée d'INSIEME. Aucune des propositions déposées par des membres de la délégation relatives à une réduction des charges informatiques n'a recueilli de majorité<sup>2069</sup>.

<sup>2060</sup> Cf. indications fournies par la DélFin à la CdF-N dans le cadre de son compte rendu oral en 2009 (procès-verbal de la CdF-N des 14 et 15.5.2009, p. 38).

<sup>2061</sup> Procès-verbal de la CdF-N6 du 27.4.2011, p. 24. Il faut cependant aussi relever la discussion menée à ce sujet lors de la visite d'information de la CdF-N6 à l'AFC, le 26.3.2012 (procès-verbal, p. 48).

<sup>2062</sup> Cf. en particulier les indications dans les procès-verbaux de la CdF-N des 16 et 17.2.2012, pp. 57 s., ainsi que des 22 et 23.3.2012, pp. 50 s.

<sup>2063</sup> La question a été soulevée de savoir si la haute surveillance financière n'avait pas failli dans le cas d'INSIEME (tels sont en substance les propos tenus par le président de la CdF-N d'alors à la séance des 3 et 4.9.2012; cf. procès-verbal, p. 34).

<sup>2064</sup> Extrait du procès-verbal de la CdF-N du 5.7.2012, pp. 4 s.

<sup>2065</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 3 et 4.9.2012, p. 34. La compétence de la DélFin ne semblait toutefois pas être aussi claire que le président de la CdF-N d'alors tentait de l'exposer (cf. discussion dans le procès-verbal de cette séance, pp. 40 à 43).

<sup>2066</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 3 et 4.9.2012, p. 34

<sup>2067</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 3 et 4.9.2012, p. 37. Le REP d'alors l'avait déjà évoqué lors de la visite d'information de la sous-délégation compétente de la DélFin et de la sous-commission compétente de la CdF-N du 22.6.2012 (cf. procès-verbal, p. 10). Toutefois, l'information n'a été transmise ni à la DélFin ni à la CdF-N.

<sup>2068</sup> Procès-verbal de la CdF-N des 3 et 4.9.2012, p. 43

<sup>2069</sup> Procès-verbal de la CdF-N du 12 au 14.11.2008, pp. 47 s.; procès-verbal de la CdF-N du 11 au 13.11.2009, pp. 54 à 57; procès-verbal de la CdF-N du 10 au 12.11.2010, pp. 64 à 66; extrait du procès-verbal de la CdF-N du 23 au 25.11.2011, pp. 48 s. Les documents disponibles ne permettent pas de dire si ces propositions ont été déposées (aussi) en raison d'INSIEME. A la séance de la CdF-N du 12 au 14.11.2008, le chef du DFF (2004–2010) a justifié l'augmentation de 12 % des charges informatiques de la Confédération dans le budget 2009, par rapport à l'année précédente, notamment par les besoins accrus d'INSIEME (procès-verbal de la CdF-N du 12 au 14.11.2008, pp. 47 s.).

### *Possibilités de vérifier la plausibilité des informations obtenues*

Après l'abandon d'INSIEME, différents membres de la CdF-N et de la sous-commission compétente se sont demandé s'ils avaient été correctement informés à chaque fois qu'ils s'étaient saisis du projet<sup>2070</sup>.

A l'instar de la DélFin<sup>2071</sup>, la CdF-N et sa sous-commission auraient eu elles aussi différentes possibilités de vérifier les informations reçues de la part des représentants de l'administration si elles avaient considéré que cette démarche était nécessaire à l'exercice de leur fonction. Ainsi, elles auraient pu confier à un expert externe ou au SPFA le soin de vérifier la plausibilité des informations reçues<sup>2072</sup>. Or, en dépit d'une attitude plus critique à l'égard d'INSIEME à compter de l'automne 2010, elles n'ont pas recouru à cette possibilité.

La CdF-N aurait également pu faire appel au CDF, en vertu de l'art. 7, al. 2, LCF, pour qu'il l'assiste lors de l'examen du budget, par exemple pour vérifier les estimations sur lesquelles reposait une demande de crédit d'engagement ou bien seulement pour avoir son avis sur des objets qu'il avait étudiés dans le cadre de son activité de contrôle<sup>2073</sup>. Mais le CDF n'a jamais été sollicité<sup>2074</sup>.

Ainsi, personne n'a su que, jusqu'à l'automne 2011, les responsables du projet n'avaient pas établi de comptabilité détaillée concernant INSIEME, raison pour laquelle, aujourd'hui encore, les coûts ne peuvent être imputés aux différentes composantes du système<sup>2075</sup>.

### *Appréciation de la haute surveillance exercée par la CdF-N dans le cadre du projet INSIEME*

Les commissions de haute surveillance constatent que, en règle générale, la CdF-N ou sa sous-commission se sont penchées sur les problèmes d'INSIEME lorsqu'elles les identifiaient.

Les CdF et les CdG portent toutefois un jugement négatif sur les aspects suivants:

- la CdF-N et sa sous-commission se sont régulièrement tenues en retrait au motif que la DélFin examinait le projet INSIEME, alors qu'un partage des tâches n'avait jamais été convenu explicitement<sup>2076</sup>;

<sup>2070</sup> Cf. également les procès-verbaux de la CdF-N1 du 24.9.2012, pp. 5 s., ainsi que des 2 et 3.10.2012, pp. 77 s., et l'extrait du procès-verbal de la CdF-N des 15 et 16.10.2012, p. 31. Le secrétaire général du DFF (depuis 2010) a également constaté que la situation avait sans doute été «enjolivée» (procès-verbal de la séance du 24.9.2012, pp. 6 et 9). Cf. chap. 4.3.4 et 4.4

<sup>2071</sup> Cf. chap. 7.2.2.2

<sup>2072</sup> Cf. chap. 7.1.3

<sup>2073</sup> A ce sujet et concernant l'appréciation de l'information de la part du CDF, cf. chap. 6.6.11.2

<sup>2074</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 19 (directeur du CDF 1998–2013). Par ex., aucun représentant du CDF n'a participé aux séances de la CdF-N ou de sa sous-commission consacrées au crédit supplémentaire de 2010, bien que le CDF ait précisé à la séance de la DélFin des 14 et 15.4.2009, dans le cadre de l'examen de son PCO de 2008, que, dans l'optique de la demande prévisible d'un crédit additionnel et d'un crédit supplémentaire, il serait possible de poser des questions critiques et d'exiger des documents (extrait du procès-verbal, pp. 2 et 4).

<sup>2075</sup> Cf. chap. 2.3 et 4.3.3

<sup>2076</sup> Cf. chap. 7.3.2.3

- la CdF-N et sa sous-commission n’avaient aucune garantie de pouvoir accéder aux informations dont elles avaient besoin pour apprécier la situation.

### *Possibilités d’amélioration de la haute surveillance exercée par la CdF-N*

Les commissions de haute surveillance soulignent que, globalement, la CdF-N et sa sous-commission doivent pouvoir se fier aux informations que l’administration leur transmet. Cela vaut en particulier pour les renseignements qu’elles obtiennent dans le cadre des séances consacrées au budget et au compte d’Etat.

Pour que la CdF-N puisse véritablement exercer ses fonctions, il faut que la DélFin et le CDF lui rendent compte systématiquement de leurs constatations et appréciations lorsqu’il est prévisible qu’elles seront importantes pour elle, en particulier dans la perspective de l’examen préalable des budgets et des comptes d’Etat. Les commissions de haute surveillance demandent donc à la DélFin et au CDF d’aller au-devant des besoins de la CdF-N<sup>2077</sup>. Les CdG et les CdF considèrent aussi que, pour améliorer l’exercice de la haute surveillance financière, il est important d’améliorer la collaboration entre la DélFin et la CdF-N (cf. chap. 7.3.2.3).

Par ailleurs, il est fondamental aux yeux des CdF et des CdG que la CdF-N utilise plus activement les instruments et les moyens dont elle dispose. Il s’agit notamment de recourir plus souvent à des experts externes ou au CDF et d’utiliser les possibilités que l’examen préalable du budget et du compte d’Etat offre. Le SPFA joue un rôle non négligeable à cet égard. Il faut donc créer les conditions nécessaires pour qu’il puisse exercer ses fonctions de consultant dans l’intérêt de la CdF-N et de ses sous-commissions, sans que pour autant il ne puisse plus assister la DélFin. C’est la raison pour laquelle les commissions de haute surveillance sont d’avis que l’effectif du SPFA doit être renforcé<sup>2078</sup>.

C’est en utilisant davantage et de façon plus ciblée les possibilités et les ressources dont elle dispose que la CdF-N pourra à l’avenir encore mieux vérifier si la gestion des finances de la Confédération, la gestion financière de l’administration et l’établissement des comptes respectent les bases légales en matière de droit budgétaire et si l’emploi efficace et économique des moyens est assuré.

### **7.3.2.2 Base d’information et activité de la CdF-E**

Pendant toute la durée d’INSIEME, la sous-commission compétente de la CdF-E n’a abordé ce projet qu’en lien avec l’examen du budget<sup>2079</sup> et du compte d’Etat<sup>2080</sup>, dans le meilleur des cas<sup>2081</sup>. Elle ne s’y est jamais consacrée de façon approfondie.

<sup>2077</sup> Cf. chap. 6.6.11.2 (CDF) et 7.2.2.5 (DélFin)

<sup>2078</sup> Comme déjà indiqué au chap. 7.2.2.5

<sup>2079</sup> Procès-verbaux de la CdF-E1 du 5.9.2005, pp. 14 s., du 14.10.2009, pp. 12 et 26, ainsi que du 20.10.2010, pp. 22 s.

<sup>2080</sup> Procès-verbaux de la CdF-E1 du 14.4.2010, p. 33, du 6.4.2011, p. 13, et du 11.4.2012, p. 26

<sup>2081</sup> A la seule exception de l’évocation d’INSIEME en marge de la visite d’information de la sous-commission auprès de l’OFIT le 5.4.2012 (procès-verbal, pp. 6 et 15). Le président de la DélFin 2010 et 2014 avait alors indiqué que la DélFin examinait le projet INSIEME (procès-verbal, p. 23).

La DélFin suivant de près le projet, la sous-commission a sciemment exclu, au printemps 2011, de se pencher plus en détail sur INSIEME<sup>2082</sup>.

On peut conclure des documents disponibles qu'à aucun moment la sous-commission n'a mis en doute les quelques informations orales<sup>2083</sup> et écrites<sup>2084</sup> qu'elle recevait concernant INSIEME. Ainsi, elle a proposé à l'unanimité d'approuver les budgets et les comptes d'Etat, sans exiger d'explications supplémentaires. Elle n'a pas non plus précisé à la CdF-E qu'elle avait évoqué INSIEME en séance.

De son côté, la DélFin n'a informé la CdF-E que par écrit de ses activités en lien avec INSIEME – dans ses rapports d'activité<sup>2085</sup> – mais pas dans le cadre de ses comptes rendus oraux durant l'année, et elle ne lui a soumis aucune proposition à ce sujet<sup>2086</sup>. Ainsi, la CdF-E ne s'est jamais consacrée à INSIEME lors de ses séances, avant l'examen du rapport d'activité 2011 de la DélFin, les 19 et 20 avril 2012<sup>2087</sup>.

En ce qui concerne l'utilisation des instruments permettant de vérifier la plausibilité des informations obtenues, nous renvoyons aux explications relatives à la CdF-N (chap. 7.3.2.1).

Aux yeux des CdF et des CdG, la décision de la CdF-E de ne pas se pencher sur le projet INSIEME prête le flanc à la critique pour la raison suivante: la CdF-E savait que la DélFin se consacrait au projet et ne lui a jamais posé aucune question à ce sujet alors que celle-ci ne lui faisait pas de compte rendu oral. C'est la raison pour laquelle les commissions de haute surveillance considèrent que l'intensification de la collaboration entre la DélFin et la CdF-E est importante pour l'amélioration de l'exercice de la haute surveillance financière (cf. plus bas, chap. 7.3.2.3).

### 7.3.2.3 Partage des tâches entre la DélFin et les CdF

Rétrospectivement, les CdF et les CdG considèrent que l'absence d'un partage des tâches clairement défini entre les CdF et la DélFin concernant INSIEME<sup>2088</sup> n'était

<sup>2082</sup> Cf. remarques dans l'extrait du procès-verbal de la CdF-E1 du 6.4.2011, p. 13. Cf. également l'extrait du procès-verbal de la visite d'information à l'OFIT du 5.4.2012, p. 23, dans lequel il est de nouveau mentionné que la DélFin examine le projet INSIEME.

<sup>2083</sup> Le directeur de l'AFC (2000–2012) a par ex. déclaré à la séance de la CdF-E1 du 11.4.2012 que, après différentes difficultés, INSIEME était de nouveau sur la bonne voie (procès-verbal, p. 26).

<sup>2084</sup> Message du 1.10.2010 concernant le supplément II au budget 2010, pp. 13, 16, 30 et 35 (non publié dans la FF, cf. FF **2010** 6767); demande de crédit supplémentaire du chef du DFF (2004–2010) au Conseil fédéral du 18.6.2010 et documentation complémentaire du DFF sur le budget 2011 du 23.8.2010, pp. 25 s. et 41 à 43

<sup>2085</sup> Rapport annuel 2004 de la DélFin aux CdF, chap. 5.6.4 Problèmes informatiques de l'Administration fédérale des contributions (FF **2005** 2833, 2875 s.); rapport annuel 2005 de la DélFin aux CdF, chap. 5.6.3 Administration fédérale des contributions (AFC); projets informatiques (FF **2006** 3909, 3953); rapport annuel 2010 de la DélFin aux CdF, chap. 2.2.3 Administration fédérale des contributions, projet INSIEME (FF **2011** 3605, 3625 s.); rapport annuel 2011 de la DélFin aux CdF, chap. 3.6.1 Projet INSIEME, visite d'information auprès de l'Administration fédérale des contributions (FF **2012** 6501, 6544 s.)

<sup>2086</sup> Cf. chap. 7.2.1

<sup>2087</sup> Procès-verbal de la CdF-E des 19 et 20.4.2012, p. 57 (pas la moindre question n'a été posée sur le compte rendu du président de la DélFin 2012).

<sup>2088</sup> Procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 19 (président de la DélFin 2010 et 2014), p. 35 (président de la DélFin 2011) et p. 59 (présidente de la DélFin 2013)

pas judicieuse<sup>2089</sup>. Elle a eu pour effet que la CdF-E ne s'est pas du tout consacrée au projet. Même la CdF-N, qui s'est régulièrement penchée sur INSIEME, a renoncé à entreprendre des démarches malgré son appréciation de plus en plus négative du dossier et a laissé le soin à la DélFin de s'en occuper dans une large mesure.

Les CdF exercent non seulement une fonction en lien avec la souveraineté du Parlement en matière de finances, mais également une fonction de haute surveillance. Elles peuvent clarifier certains faits, et doivent même le faire pour autant que l'exécution du budget est concernée<sup>2090</sup>. Par conséquent, les commissions de haute surveillance considèrent qu'il est important qu'un partage des tâches clair entre la DélFin et les CdF soit convenu et que, à l'avenir, les CdF mènent un plus grand nombre d'enquêtes de leur propre chef, comme elles l'ont fait (exceptionnellement en collaboration avec les CdG) dans le cadre de la présente enquête relative à INSIEME.

## **7.4 Rôle des Commissions de gestion**

### **7.4.1 Exercice de la haute surveillance dans le cadre du projet INSIEME**

La CdG-N s'est penchée sur le projet INSIEME en marge de deux visites de service que sa sous-commission DFF/DFE<sup>2091</sup> a effectuées auprès de l'AFC. La visite du 11 octobre 2004 était consacrée à la DP TVA, celle du 20 octobre 2011 à l'ensemble de l'office.

Sans être le principal objet des deux visites, INSIEME a tout de même été évoqué à ces occasions. Lors de la deuxième visite, le directeur de l'AFC (2000–2012) a déclaré à la sous-commission qu'il était confiant et pensait que le projet pourrait être mené à bien, après quelques difficultés dues à sa complexité et touchant plus particulièrement au domaine de la gestion de projet<sup>2092</sup>.

A l'issue de ces deux visites, la sous-commission a considéré qu'il n'était pas nécessaire que la CdG-N intervienne, tout en informant cependant cette dernière, dans le cadre de ses comptes rendus, que le développement de l'informatique représentait un défi de taille pour l'AFC<sup>2093</sup>.

La CdG-E ne s'est jamais penchée sur INSIEME.

<sup>2089</sup> La présidente de la DélFin 2013 a déclaré au GTI qu'à défaut de partage des tâches, il y avait au moins une coordination (procès-verbal du GTI du 26.3.2014, p. 59); idem pour le président de la DélFin 2003 et 2007 (procès-verbal du GTI du 14.3.2014, p. 66). Il n'est cependant pas possible de savoir comment était conçue cette coordination. Au moins, nul ne semble contester l'importance d'une coordination (cf. discussion dans le procès-verbal de la CdF-N1 du 24.9.2012, pp. 17 s.).

<sup>2090</sup> Si les faits relèvent de problèmes de gestion, les CdF doivent s'adresser aux CdG et les en informer. Cf. chap. 7.5

<sup>2091</sup> Appelée aujourd'hui sous-commission DFF/DEFR (Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche [DEFR])

<sup>2092</sup> Procès-verbal de la sous-commission DFF/DFE du 20.10.2011, p. 29

<sup>2093</sup> Procès-verbal de la CdG-N du 21.10.2011, p. 19

## 7.4.2 **Appréciation de la haute surveillance parlementaire exercée par les CdG**

### *Appréciation de la haute surveillance parlementaire exercée par les CdG dans le cadre d'INSIEME*

Les CdG déterminent leurs sujets d'enquête de manière largement autonome et fixent leurs priorités en fonction de leur propre appréciation (cf. art. 52, al. 2, LParl), que le Conseil fédéral exerce ou non sa fonction de surveillance et quelle que soit la manière dont il s'en acquitte.

A cette fin, elles établissent chaque année un programme dans lequel elles déterminent des priorités dans chaque domaine de l'administration, en s'appuyant sur les lacunes et les possibilités d'amélioration qui leur sont signalées au sujet des organes contrôlés. L'origine de ces informations ne joue aucun rôle. Les CdG peuvent les obtenir de l'extérieur, au travers de requêtes (art. 129 LParl) ou bien de demandes et de communications d'autres commissions parlementaires. Elles peuvent également se saisir d'un sujet sur proposition de leurs membres, de leurs sous-commissions ou du CPA, si des problèmes leur sont signalés dans le cadre de leurs activités.

Les CdG ne disposaient pas d'informations venant du CDF<sup>2094</sup> et elles n'ont jamais été informées par les CdF ou par la DélFin d'éventuels problèmes de gestion<sup>2095</sup>.

Il a été précisé que la DélFin suivait de près le projet INSIEME uniquement dans le cadre des réunions trimestrielles des secrétariats des commissions de haute surveillance (qui ont pour but de coordonner les activités de haute surveillance des CdF et des CdG).

Certains développements du projet ont cependant été traités dans les médias. Ainsi, différents médias ont rapporté en 2007 la décision qui avait été prise d'interrompre le projet<sup>2096</sup> et ont consacré de longs articles au rapport annuel de la DélFin pour l'année 2011<sup>2097</sup>.

Les articles mentionnés plus haut auraient pu attirer l'attention de la CdG-N et de la CdG-E sur les problèmes que connaissait le projet INSIEME, mais ceux-ci n'ont pas été évoqués lors de leurs séances. La CdG-N a reçu d'autres indices de problèmes éventuels par le biais des comptes rendus de sa sous-commission compétente pour le

<sup>2094</sup> Le CDF n'a publié qu'en octobre 2012 les rapports qu'il a consacrés à INSIEME en 2006, 2008 et 2012, après que le DFF a mis en ligne les rapports de 2008 et de 2012 sur son site Internet (procès-verbal du GTI du 14.10.2013, p. 53 [vice-directeur du CDF 2000–2013]). Le rapport sur le contrôle de 2005 n'a pas été publié. Les rapports annuels du CDF, qui sont publiés, ne contenaient quasiment aucune indication concrète de problèmes liés à la gestion; ils précisaient plutôt, depuis 2007, qu'il n'était pas nécessaire que le Conseil fédéral ou le Parlement interviennent s'agissant de la mise en œuvre des recommandations du CDF (cf. rapports annuels du CDF 2007 du 31.1.2008, pp. 40 s.; 2008 de mars 2009, pp. 38 s.; 2009 de mars 2010, p. 37; 2010 de mars 2011, p. 39; 2011 d'avril 2012, p. 26).

<sup>2095</sup> Ainsi, INSIEME n'a pas non plus été abordé dans le cadre de la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur), instituée pendant un certain temps pour assurer la coordination matérielle. Cf. chap. 7.5

<sup>2096</sup> Notamment St. Galler Tagblatt, édition du 4.9.2007, «Informatikprojekt geplätzt», et NZZ am Sonntag du 26.8.2007, «Bund möchte Millionenauftrag widerrufen»

<sup>2097</sup> Notamment Tagesanzeiger et Der Bund du 20.4.2012, «Finanzdelegation will Bundesverwaltung stärker kontrollieren lassen», Berner Zeitung du 20.4.2012, «Scharfe Kritik an der Bundesverwaltung», Netzwoche du 9.5.2012, «Informatikprojekt Insieme in der Kritik»

DDF (visites de service). Mais, manifestement, les CdG n'ont pas vu dans ces indications une raison suffisante pour intervenir elles-mêmes.

Avec le recul, les CdF et les CdG portent un jugement négatif sur l'absence d'implication des CdG dans le projet INSIEME. Une fois de plus se pose la question de savoir quelles mesures peuvent être prises pour que, à l'avenir, les CdG puissent exercer leur fonction de façon appropriée, même si l'objet à traiter est déjà examiné par les CdF ou par la DélFin.

Par ailleurs, les CdG ne se sont encore jamais véritablement intéressées, sur un plan général, à la gestion de projet et aux conditions à remplir pour garantir le succès de la conduite des projets au sein de l'administration fédérale. Vu la marge de manœuvre dont disposent les CdG, par rapport aux CdF, pour définir les objets dont elles veulent se saisir, cela s'explique difficilement.

#### *Possibilités d'amélioration de la haute surveillance exercée par les CdG*

Il est important d'améliorer la coordination institutionnelle entre, d'une part la DélFin et les CdF et, d'autre part, les CdG (cf. chap. 7.5).

Il faut par ailleurs veiller à améliorer le flux d'informations entre le CDF et les CdG. Ainsi, à la question de savoir pourquoi le CDF n'avait pas informé les CdG des problèmes en matière de gestion, alors qu'il localisait ces problèmes principalement dans la gestion de l'AFC<sup>2098</sup>, le directeur suppléant du CDF (1998–2013) a répondu que le CDF collaborait avec la DélFin et avec les CdF<sup>2099</sup>.

De fait, ce point de vue est conforme à l'actuelle règle édictée dans la LCF concernant l'information sur les constatations du CDF et la mise en œuvre de ses recommandations<sup>2100</sup>. Etant donné la fonction du CDF, qui consiste à «assist[e] l'Assemblée fédérale dans l'exercice [...] de sa haute surveillance de l'administration et de la justice fédérales» (art. 1, al. 1, let. a, LCF), les commissions de haute surveillance considèrent que non seulement la transmission directe de l'information aux CdG sur les lacunes constatées par le CDF en matière de gestion est pertinente et opportune, mais qu'elle s'impose. Comme l'a constaté le CDF lui-même, les limites entre haute surveillance financière et haute surveillance de la gestion tendent à s'estomper, en particulier dans le cadre des contrôles de l'efficacité économique prévus par la loi<sup>2101</sup>. C'est la raison pour laquelle les commissions de haute surveillance proposent d'adapter la LCF (cf. chap. 6.6.2.1 et motion 1 des CdF et des CdG dans le chap. 6.7).

<sup>2098</sup> Extrait du procès-verbal de la DélFin du 19.9.2012, p. 13

<sup>2099</sup> Procès-verbal du GTI du 14.10.2013, pp. 34 s. Cf. également les propos tenus par le vice-directeur du CDF (2000–2013), le 19.9.2012, devant la DélFin (procès-verbal p. 13). Il a déclaré en substance qu'il était surpris par la justification donnée pour la mesure prise à l'encontre de l'ancien directeur de l'AFC et que s'il n'y avait pas eu ce problème de marchés publics, il serait encore en poste. Il lui semblait être très difficile de demander des comptes à un haut fonctionnaire pour des manquements dans sa gestion. Or, la principale erreur résidait dans le manque de gestion du projet. Il avait déjà tenu des propos similaires devant la CdF-N (procès-verbal de la CdF-N des 22 et 23.3.2012, p. 51).

<sup>2100</sup> Art. 14, al. 1 et 4, LCF (RS **614.0**)

<sup>2101</sup> Procès-verbal de la CdG-N du 28.2.2014, p. 14

En vertu de l'art. 49, al. 1, LParl, toutes les commissions sont tenues de coordonner leurs travaux. Il n'existe pas d'obligation plus étendue pour les organes de haute surveillance. Etant donné que la haute surveillance des finances et la haute surveillance de la gestion sont dans une certaine mesure imbriquées l'une dans l'autre ou ne peuvent pas toujours être clairement délimitées<sup>2102</sup>, les secrétariats ont pour habitude de s'informer mutuellement des objets traités au sein de leurs commissions et de leurs délégations<sup>2103</sup>.

Dans le cadre de l'exercice de leur fonction en lien avec INSIEME, les organes de haute surveillance financière partaient du principe que le CDF contrôlait le projet, qu'il envoyait ses rapports à la DélFin et que, le cas échéant, la DélFin se manifesterait auprès des CdF<sup>2104</sup>. Bien qu'elles s'y soient engagées<sup>2105</sup>, ni la DélFin ni les CdF n'ont finalement informé les CdG des problèmes de gestion liés à INSIEME et elles ne les ont pas encouragés à se pencher sur le projet<sup>2106</sup>.

De leur côté, les CdG n'ont demandé ni à la DélFin ni aux CdF de les tenir informées au sujet d'INSIEME et elles n'ont jamais vérifié l'existence de problèmes de gestion pour ce projet d'une durée particulièrement longue. Elles n'ont pas non plus demandé à être informées des travaux de la DélFin et des CdF sur le projet INSIEME.

Aucun échange n'a eu lieu durant la majeure partie de la réalisation d'INSIEME, pas même dans le cadre de la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur) instituée pendant un certain temps pour assurer la coordination matérielle<sup>2107</sup>. Cette dernière n'a évoqué sous aucune forme le projet INSIEME.

Ce n'est qu'après l'avis négatif sur le projet émis par la DélFin dans son rapport d'activité 2011<sup>2108</sup> que les présidents de la délégation et de la CdG-N sont entrés en

<sup>2102</sup> Cette «zone grise» est même qualifiée de très vaste par certains (procès-verbal de la CdG-N du 28.2.2014, p. 14 [directeur du CDF depuis 2014]).

<sup>2103</sup> Pour les organes de la haute surveillance financière: ch. 5 Principes d'action de la DélFin; ch. 5.3 Principes d'action des CdF

<sup>2104</sup> Le CDF adhère lui aussi à cette approche (cf. propos tenus par son directeur [1998–2013] devant la DélFin: selon lui, l'une des fonctions de la DélFin est de traiter la question des marchés publics, car le CDF a pour mandat légal de contrôler ceux-ci et de rendre compte de ce contrôle à la DélFin [procès-verbal de la DélFin des 25 et 26.6.2012, p. 9]).

<sup>2105</sup> Cf. ch. 5, let. c, al. 2, Principes d'action de la DélFin: «Si la Délégation des finances constate un manquement sur le plan de la gestion des affaires, elle en informe les Commissions de gestion.» Ch. 5.3, let. a, Principes d'action des CdF. Cf. aussi art. 16, al. 2, du règlement du 8.11.1985 des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RO 1986 116), lequel a été abrogé avec effet au 1.1.2012 (RO 2011 5859, 5861).

<sup>2106</sup> Le CDF a informé la DélFin et la CdF-N que, selon lui, il existait un problème de gestion au sein de l'AFC. Cf. chap. 7.2.1 et 7.3.1.

<sup>2107</sup> Cf. anc. art. 54 LParl (RO 2003 3543, 3558), formellement abrogé avec effet au 2.3.2009 (RO 2009 725, 726). Réunie le 3.3.2008, la CPSur a décidé à l'unanimité de s'autodissoudre et de proposer la suppression de sa base légale dans la LParl.

<sup>2108</sup> Rapport annuel 2011 de la DélFin aux CdF, chap. 3.6.1 Projet INSIEME, visite d'information auprès de l'Administration fédérale des contributions (FF 2012 6501, 6544 s.

contact<sup>2109</sup>. Après l'abandon d'INSIEME, la CdG-N a demandé au président de la DélFin 2012 de l'informer des problèmes liés au projet<sup>2110</sup>. Or, à ce moment-là, il était déjà question de la coordination des organes de haute surveillance en vue de l'examen de l'abandon d'INSIEME et du suivi du projet subséquent.

Contrairement à l'intention initiale du législateur<sup>2111</sup>, la coordination entre les CdG et la DélFin ou les CdF n'a pu être améliorée par le biais de la priorité donnée par les organes de haute surveillance à certains critères de contrôle dans le cas d'INSIEME. Ainsi, lors du contrôle de l'efficacité économique de l'administration – il s'agit là du critère sur lequel la DélFin s'est le plus penchée en lien avec INSIEME<sup>2112</sup> –, il fallait impérativement clarifier des questions concernant la gestion<sup>2113</sup>. Or, celles-ci n'ont pas été transmises aux CdG.

S'appuyant sur les expériences réalisées dans le cadre d'INSIEME, les CdF et les CdG sont unanimes: il faut améliorer la coordination entre les différents organes de haute surveillance et, au moins dans certains domaines, tendre vers une collaboration accrue entre eux dans le respect des responsabilités de chacun<sup>2114</sup>.

Etant donné que l'instrument de la CPSur créé lors de l'adoption de la LParl ne s'est pas avéré probant (c'est la raison pour laquelle il a été supprimé)<sup>2115</sup>, les CdG et les CdF sont d'avis qu'il faut examiner de nouvelles voies, voire réexaminer des voies qui ont déjà été rejetées. Les organes de haute surveillance se pencheront de nouveau sur la question de la fusion des commissions de surveillance, notamment dans l'optique du lien plus étroit qui doit être établi entre tâches et ressources en matière de gestion administrative, par le biais du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG)<sup>2116</sup>.

## 7.6 Bilan intermédiaire concernant la haute surveillance parlementaire

L'objectif de la haute surveillance parlementaire n'est pas que le Parlement agisse en lieu et place du gouvernement. Cela serait en contradiction avec le régime des compétences ancré dans la Constitution. La gestion administrative est une tâche qui incombe à l'exécutif.

<sup>2109</sup> Cf. remarque liminaire du président de la DélFin 2012 à la séance de la DélFin des 25 et 26.6.2012 (procès-verbal p. 1) ainsi que les indications du président de la CdG-N 2012/2013 à la séance de la CdG-N du 5.9.2012 (procès-verbal p. 30)

<sup>2110</sup> Procès-verbal de la CdG-N du 16.10.2012, pp. 27 à 38, en particulier pp. 31 à 33

<sup>2111</sup> Initiative parlementaire – Loi sur le Parlement (LParl), rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1.3.2001 (FF 2001 3298, 3390)

<sup>2112</sup> Cf. chap. 7.2.2.1

<sup>2113</sup> Selon le directeur du CDF (depuis 2014) devant la CdG-N (procès-verbal de la CdG-N du 28.2.2014, p. 14)

<sup>2114</sup> Cela correspond aux propos tenus par le président de la DélFin 2012 (procès-verbal du GTI du 26.3.2014, pp. 45 et 47)

<sup>2115</sup> Cf. avis du rapporteur lors des débats au sein du Conseil des Etats (BO 2008 E 715)

<sup>2116</sup> La question du regroupement des CdG et des CdF en une seule commission de surveillance a été débattue pour la dernière fois lors des travaux préparatoires de la LParl pour finalement être rejetée, comme elle l'avait toujours été jusque-là (cf. Initiative parlementaire – Loi sur le Parlement (LParl), rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1.3.2001 [FF 2001 3298, 3388 à 3390]).

Par conséquent, les commissions de haute surveillance tiennent à souligner que la DélFin, les CdF et les CdG n'étaient pas responsables d'INSIEME et ne sont pas non plus responsables de son échec.

Dans le cadre de leur inspection, les CdF et les CdG ont néanmoins mis le doigt sur différentes lacunes et identifié des potentiels d'optimisation en ce qui concerne la réalisation des objectifs de la haute surveillance.

L'objectif de la haute surveillance parlementaire est le suivant: faire en sorte que le Conseil fédéral et l'administration rendent compte de l'accomplissement de leurs tâches. Il s'agit d'inciter le gouvernement à adhérer à un processus d'apprentissage qui permet d'améliorer en permanence la gestion de l'Etat et l'exécution de la loi en ce sens qu'il est remédié aux lacunes et aux dysfonctionnements et que des potentiels d'optimisation sont identifiés et exploités. De cette manière, le Parlement s'emploie à une meilleure mise en œuvre des directives et des objectifs politiques. Concrètement, il veille à ce que l'administration agisse dans un cadre légal et à ce que les tâches soient remplies selon les critères de l'opportunité, de l'efficacité et de l'efficience économique (art. 26, al. 3, LParl). Cela concourt aussi à préserver, voire à renforcer la confiance dans le gouvernement et l'administration.

Les commissions de haute surveillance sont d'avis que la DélFin peut améliorer sa haute surveillance si elle élargit sa base d'information, en ne se fondant plus presque exclusivement sur les informations fournies par le CDF, si elle définit plus de priorités pour son activité et si elle utilise davantage les instruments et outils dont elle dispose. Les CdF et les CdG estiment par ailleurs indispensable que la charge de travail de la DélFin soit réduite, notamment par le biais d'un partage des tâches clair entre les CdF et la DélFin.

Les commissions de haute surveillance considèrent en outre qu'un partage des tâches clair permettra aux CdF d'exercer plus activement leur fonction de haute surveillance. Pour y parvenir, il est fondamental que, à l'instar de la DélFin, celles-ci utilisent activement les instruments mis à leur disposition. Il faut par ailleurs que les informations dont elles ont besoin leur soient transmises tant par la DélFin que par le CDF.

En vue de permettre une plus grande autonomie et une activité plus soutenue des organes de la haute surveillance financière, ceux-ci vont examiner l'opportunité d'un renforcement des effectifs, notamment au sein du SPFA.

Etant donné que la frontière entre haute surveillance financière et haute surveillance de la gestion a tendance à s'estomper de plus en plus et au vu des défis qui attendent les organes de haute surveillance dans le cadre de la mise en œuvre du NMG, les commissions de haute surveillance considèrent que l'amélioration de la coordination et une collaboration accrue au niveau des organes entre, d'une part la DélFin et les CdF et, d'autre part, les CdG contribueront elles aussi à optimiser l'exercice de la haute surveillance. A ce titre, les CdF et les CdG examineront de nouveau la question d'une fusion des commissions de surveillance.

## 8 Conclusions et suite de la procédure

### 8.1 Conclusions

Le projet INSIEME a été lancé par l'AFC en 2001 dans le but de créer un système informatique global pour tous les types d'impôts destiné à remplacer les systèmes informatiques vieillissants. Il était prévu que le nouveau système fournisse des informations et des services sur Internet, afin d'améliorer les prestations offertes aux contribuables, aux autorités et aux organisations concernés. Grâce à la meilleure collaboration entre ses divisions principales et à l'optimisation de l'analyse des risques lors des inspections fiscales, l'AFC tablait sur des recettes fiscales supplémentaires de 200 millions de francs par an.

Douze années plus tard, le 20 septembre 2012, la cheffe du DFF (depuis 2010) informait de sa décision d'interrompre le projet INSIEME. A cette date, celui-ci avait déjà coûté environ 105 millions de francs – 115,9 millions de francs si l'on considère les travaux liés à l'interruption – sans avoir apporté de contrepartie notable. FISCAL-IT, le projet qui lui succède et qui a quasiment les mêmes objectifs, a dû être lancé en 2012.

Dans ce contexte, les CdF et les CdG des Chambres fédérales ont décidé de soumettre l'échec d'INSIEME à un examen, afin d'en tirer des enseignements pour des projets informatiques ultérieurs. Il s'agissait, premièrement, de faire la lumière sur la gestion du projet et sur la surveillance exercée par les organes supérieurs (de tous les niveaux hiérarchiques jusqu'au Conseil fédéral), deuxièmement, d'identifier et d'évaluer les responsabilités des organes fédéraux impliqués ainsi que des fournisseurs externes et, troisièmement, de clarifier les fonctions et les rôles du CDF (en tant qu'organe suprême en matière de surveillance financière) ainsi que des organes de haute surveillance parlementaire dans le cadre du projet INSIEME.

#### *Transparence au niveau de la gestion du projet et au niveau de la surveillance exercée par les organes supérieurs (de tous les niveaux hiérarchiques jusqu'au Conseil fédéral)*

Le premier objectif n'a été que partiellement atteint. La documentation lacunaire (cf. recommandation 1) et les contraintes temporelles n'ont pas permis de procéder à une vérification complète des activités liées à INSIEME et à sa surveillance.

#### *Responsabilités des organes fédéraux impliqués et des fournisseurs externes*

Là encore, les responsabilités des fournisseurs externes n'ont pu être clarifiées en conclusion, faute d'informations.

Pour évaluer les responsabilités des organes fédéraux impliqués dans le projet de quelque manière que ce soit au cours de sa longue mise en œuvre, les commissions de haute surveillance ont étudié les fonctions et les tâches de ceux-ci.

En tant qu'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération, le Conseil fédéral exerce une surveillance constante et systématique de l'administration fédérale; cette surveillance est complète dans le cas de l'administration fédérale centrale (surveillance des organes et surveillance administrative). Le chef du département dirige son département et en assume la responsabilité politique. Au sein du département, il a toujours qualité pour donner des instructions, procéder à des contrôles et

intervenir personnellement dans une affaire<sup>2117</sup>. Ainsi, le Conseil fédéral et les départements doivent s'assurer que les tâches fixées par la Constitution et les lois sont exécutées. Les tâches de direction et de surveillance suprêmes qui incombent au Conseil fédéral et celles de direction et de surveillance qui incombent aux chefs des départements ne peuvent être déléguées. Dans l'exercice de ces tâches, le Conseil fédéral et les chefs de département sont toutefois assistés par leurs états-majors (ChF et secrétariats généraux), par différents offices qui assument des tâches interdépartementales (entre autres l'AFF et l'OFIT) ainsi que par le CDF. Plusieurs autres organes sont par ailleurs chargés de la coordination (par ex. le CI et la Conférence des secrétaires généraux). De leur côté, les directeurs des offices fédéraux sont responsables devant les chefs de département de la direction des unités administratives qui leur sont subordonnées et de l'exécution des tâches qui leur sont confiées.

Concernant le projet INSIEME (chap. 3), les commissions de haute surveillance ont constaté que son échec était à mettre sur le compte principalement de la direction défaillante exercée par le mandant du projet (le directeur de l'AFC [2000–2012]) et les responsables de l'ensemble du projet. Certes, le directeur de l'AFC (2000–2012) a régulièrement souligné qu'INSIEME était un projet stratégique et a défini la vision du projet. Dans les faits toutefois, il ne s'y est pas suffisamment consacré: preuve en est que le projet ne faisait pas l'objet d'un contrôle de gestion spécifique (du projet) ni d'une prise en compte des risques incluant planification et gestion. D'emblée, le REP qu'il a nommé lors de la deuxième phase d'INSIEME (2007–2011) s'est avéré ne pas être à la hauteur de sa fonction (cf. recommandation 3). Or, il a fallu attendre plus de trois ans et demi pour qu'il soit remplacé, c'est-à-dire à un moment où le projet n'était déjà plus sur les bons rails. L'échec du projet est également dû au fait que la direction de l'AFC n'était pas exemplaire en ce qui concerne le respect des règles et des directives claires définies pour la gestion et la réalisation de projets informatiques, ainsi que pour l'acquisition de biens et services (cf. recommandation 4). Ainsi, un certain flou a régné jusqu'à la fin s'agissant des rôles des services impliqués. Par conséquent, les CdF et les CdG considèrent que l'OFIT a lui aussi sa part de responsabilité dans l'échec d'INSIEME; il avait la possibilité de le faire et il aurait dû exiger que les rôles soient clarifiés, éventuellement en demandant si nécessaire l'intervention du DFF (cf. recommandation 2), auquel tous ces services sont rattachés.

En ce qui concerne la surveillance et la gestion au sein de la hiérarchie (chap. 4), les CdF et les CdG ont constaté que ni l'AFC ni le DFF n'avaient exercé leurs fonctions de direction et de surveillance de manière satisfaisante: des conflits n'ont pas été réglés, des décisions incompréhensibles ont été prises concernant le personnel, et personne n'a veillé à ce que des informations fiables soient disponibles sur le déroulement du projet.

Au sein de l'AFC, le système de pensée cloisonnée des deux divisions principales, auquel la direction n'a pas pu mettre un terme, a empêché toute vue d'ensemble d'INSIEME. Cela tenait également au fait que l'organisation de projet n'était pas suffisamment dissociée de l'organisation permanente, ce qui n'a pas contribué à clarifier les rôles au sein de l'office (cf. recommandation 5). De son côté, le DFF n'a pas réussi à faire en sorte que l'AFC, l'OFIT et l'OFCL collaborent, alors que cette

<sup>2117</sup> Par «qualité pour intervenir personnellement dans une affaire», on entend la possibilité, pour une instance administrative supérieure, d'agir en lieu et place d'une instance qui lui est subordonnée.

collaboration était indispensable (cf. recommandation 9). De plus, il a mis beaucoup de temps à se rendre compte que les informations liées au projet étaient lacunaires. Le directeur de l'AFC (2000–2012) a réussi jusqu'à la fin à présenter INSIEME sous un jour plutôt favorable au DFF (et également aux organes de haute surveillance), soit en enjolivant la réalité, soit en promettant des améliorations. Les commissions de haute surveillance mettent cela sur le compte tant du manque de clarification du rôle du DFF que des instruments lacunaires dont il dispose pour la surveillance (cf. recommandations 6 et 7). Le flux d'information défailant lors de passations de pouvoir à la tête du département a lui aussi eu pour effet d'affaiblir la surveillance par le DFF (cf. recommandation 8).

En ce qui concerne le Conseil fédéral et sa responsabilité (chap. 5), les CdF et les CdG ont constaté que celui-ci ne s'est penché sur INSIEME que dans le cadre de ses tâches relatives aux finances. Or, il ne disposait pas pour cela des informations nécessaires (cf. recommandations 11, 15 et 22). Les commissions de haute surveillance considèrent par ailleurs que la conception de la gestion des risques de la Confédération est fondée sur des informations – en partie – insuffisantes (cf. recommandations 16 et 20). De plus, l'organisation dont est responsable le Conseil fédéral en matière de TIC manquait de clarté s'agissant des compétences et des rôles (cf. recommandations 10, 13 et 14) et elle ne permettait pas à l'UPIC/USIC ni au CI d'accomplir leur mission (cf. recommandation 12).

Pour les raisons citées plus haut, les CdF et les CdG parviennent à la conclusion que l'AFC est la principale responsable de l'échec d'INSIEME: la gestion et la surveillance du projet étaient insuffisantes. De plus, des prescriptions claires, relatives en particulier à la gestion de projet et aux acquisitions, ont été violées. Du fait de ses tâches et de sa fonction, le DFF porte lui aussi une part de responsabilité: il a en effet négligé de vastes pans de sa fonction de surveillance et de direction notamment au cours de la période s'étendant de 2004 à 2010. A un échelon supérieur, le Conseil fédéral est responsable de l'échec d'INSIEME, car il n'a pas su définir des conditions-cadres claires ni donner des directives claires.

#### *Fonction et rôle des organes de haute surveillance parlementaire*

S'agissant de la clarification de la fonction et du rôle de la haute surveillance parlementaire, il convient de souligner que cette dernière, contrairement à la surveillance, ne constitue pas un instrument de conduite de l'administration, mais est l'expression de la primauté de la représentation du peuple sur le gouvernement. Il s'agit donc principalement d'un contrôle démocratique exercé sur les activités du gouvernement et de l'administration. Logiquement, le Parlement ne peut pas annuler ou modifier des décisions de l'administration, ni agir à la place de celle-ci ou lui donner des instructions impératives. La haute surveillance parlementaire se limite pour l'essentiel à collecter des informations, formuler des critiques, émettre des recommandations, voire initier des mesures en recourant aux instruments dont dispose le Parlement. Contrairement à la surveillance du Conseil fédéral et des départements précitée, elle est effectuée ponctuellement, essentiellement, au travers de la définition de priorités. Dans l'exercice de leurs fonctions, les organes de haute surveillance sont assistés par leurs secrétariats et – à l'instar du Conseil fédéral et des départements lors de l'exercice de leur fonction de surveillance – par le CDF.

Par conséquent, les commissions de haute surveillance tiennent à souligner qu'en tant qu'organes de haute surveillance parlementaire, la DÉFin, les CdF et les CdG n'exercent aucune fonction «opérationnelle» par rapport au Conseil fédéral et à

l'administration fédérale. Elles n'étaient donc pas responsables d'INSIEME et n'ont aucune part de responsabilité dans son échec.

Les CdF et les CdG parviennent cependant à la conclusion que, dans le cas d'INSIEME, elles non plus n'ont pas rempli avec satisfaction leur tâche d'organes de haute surveillance parlementaire (chap. 7)<sup>2118</sup>.

Les commissions de haute surveillance sont d'avis que cela tient en particulier au fait que les instruments dont disposaient les organes de haute surveillance n'ont quasiment pas été utilisés et que la répartition des tâches ou la coordination entre les différentes instances n'a été que très marginale. Ainsi, pour traiter du projet INSIEME, la DélFin s'est principalement appuyée sur le CDF sans connaître précisément son fonctionnement, si bien qu'elle n'a pu que difficilement se faire une idée des problèmes qui ont persisté durant toute la mise en œuvre d'INSIEME. De leur côté, les CdF ont à peine examiné INSIEME étant donné que la DélFin s'en chargeait; or, aucune répartition des tâches n'a été explicitement convenue. Enfin, malgré une large autonomie en matière de définition des objets à traiter et le fait que quelques problèmes avaient été signalés, les CdG ne se sont pas penchées elles non plus sur le projet.

#### *Fonction et rôle du CDF en tant qu'organe suprême en matière de surveillance financière*

Les CdF et les CdG considèrent que le CDF, en tant qu'organe suprême en matière de surveillance financière qui ne fait partie ni de la hiérarchie administrative ni de la haute surveillance parlementaire, ne porte pas la responsabilité directe de l'échec d'INSIEME du fait de son rôle. Ce rôle doit cependant être évalué à l'aune de l'assistance que le CDF a fournie au Conseil fédéral lors de l'exercice de la surveillance ainsi qu'à l'Assemblée fédérale lors de l'exercice de la haute surveillance parlementaire concernant INSIEME. A ce sujet, les commissions de haute surveillance parviennent à la conclusion que cette assistance n'était appropriée ni pour le Conseil fédéral ni pour les organes de haute surveillance (chap. 6).

Ainsi, le CDF a identifié relativement tôt de nombreuses lacunes d'INSIEME et formulé des recommandations pour qu'elles soient comblées. Or, il n'a quasiment jamais porté ces recommandations à la connaissance des chefs du DFF et du Conseil fédéral ni ne leur a signalé concrètement les problèmes qui se posaient; il a directement informé la DélFin, considérée comme l'interlocuteur principal parmi les organes de haute surveillance, cette information s'accompagnant cependant souvent d'une appréciation indiquant qu'il n'était pas nécessaire que la DélFin intervienne.

Les CdF et les CdG considèrent que des adaptations doivent être apportées au traitement et à la transmission des informations par le CDF, tant dans la LCF (cf. motion) que dans la façon de procéder du CDF (cf. recommandations 17, 18, 19 et 21). Les commissions de haute surveillance sont d'avis qu'à l'avenir, le CDF devrait accorder une plus grande importance à l'assistance qu'il fournit au Conseil fédéral. En revanche, l'assistance qu'il offre aux organes de haute surveillance devrait être séparée plus distinctement de l'exercice des tâches de la DélFin. Le CDF devrait se

<sup>2118</sup> Les organes de haute surveillance parlementaire ont décidé de ne pas émettre de recommandation les concernant. Toutefois, il va de soi qu'elles se pencheront sur les constatations et les conclusions portant sur leurs rôles et leurs fonctions dans le cadre de ce projet, qu'elles aborderont les lacunes et les problèmes identifiés et, le cas échéant, qu'elles prendront les mesures nécessaires.

concentrer prioritairement sur la mise à disposition des informations (la plus ciblée possible) tant des organes de haute surveillance que du Conseil fédéral et des départements. Pour qu'il puisse s'acquitter de cette tâche, il faut que sa base d'information soit améliorée (en particulier au travers de la mise en œuvre effective de ses recommandations).

*Principales raisons de l'échec d'INSIEME et enseignements à en tirer pour les projets informatiques ultérieurs*

En résumé, les commissions de haute surveillance considèrent que les lacunes énumérées ci-après ont été déterminantes dans l'échec d'INSIEME:

- Les compétences et les responsabilités des services impliqués et, partant, les tâches qu'ils devaient effectuer ont toujours manqué de clarté<sup>2119</sup>.
- Les règles n'ont pas été respectées par les divers acteurs impliqués et les instructions n'ont souvent pas été suivies, soit sciemment, soit par méconnaissance de ces instructions – sans que ces infractions soient sanctionnées. Il s'agit d'une constatation pour laquelle les commissions de haute surveillance n'ont aucune compréhension.
- Les informations ont été diffusées sans tenir compte du rôle respectif des destinataires<sup>2120</sup>.
- Les informations reçues étaient considérées en l'état, sans que leur plausibilité soit vérifiée, ne serait-ce que par échantillonnage<sup>2121</sup>.
- Le recours aux compétences et au savoir-faire existants en-dehors de la hiérarchie était insuffisant.

Les CdF et les CdG sont d'avis qu'il est urgent d'édicter des directives claires à tous les échelons, qui portent en particulier sur les tâches, les compétences et les responsabilités de tous les acteurs impliqués. Elles prennent note du fait que, depuis l'interruption d'INSIEME, le Conseil fédéral a initié quelques mesures, notamment dans le domaine du droit des marchés publics et des directives applicables aux projets (cf. postulats 1 et 2).

Il faut par ailleurs que la surveillance soit fiable et efficace, tant au niveau des offices que des départements, et qu'elle mette au jour et fasse sanctionner en particulier les violations concernant les règles et directives établies. Cependant, le respect des directives n'est pas seulement une question de contrôle et de surveillance, les commissions de haute surveillance estiment que les aspects culturels spécifiques aux différents organes concernés sont tout aussi déterminants (cf. recommandation 9).

Selon l'avis des CdF et des CdG, il faut examiner les points nécessitant une intervention et prendre les mesures qui s'imposeront.

<sup>2119</sup> Il est difficile de déterminer dans quelle mesure cela était dû notamment au nombre élevé d'organes les plus divers mis en place au sein de l'administration fédérale à des fins de coordination. Les commissions de haute surveillance doivent cependant se demander si, de ce fait, les véritables responsabilités n'ont pas été diluées.

<sup>2120</sup> La diffusion des informations à des organes qui en prenaient certes connaissance, mais qui n'étaient associés en aucune sorte aux processus du projet, a engendré une situation insatisfaisante. Chacun était d'avis qu'un autre service aurait dû réagir. Etant donné toutefois que l'information n'était suivie d'aucune réaction, tous pensaient qu'il n'y avait pas lieu de s'inquiéter.

<sup>2121</sup> La dépendance des autorités impliquées vis-à-vis de l'AFC était telle qu'il était aisé pour cette dernière d'enjoliver la situation concernant le déroulement du projet.

## 8.2

### Suite de la procédure

Les CdG et les CdF demandent au Conseil fédéral et au CDF de prendre position, d'ici au 27 février 2015, sur les constatations et les recommandations qui les concernent. Elles prient par ailleurs le Conseil fédéral et le CDF de leur présenter la manière dont ils envisagent de mettre en œuvre les recommandations des commissions de haute surveillance ainsi que le calendrier prévu.

De leur côté, les commissions de haute surveillance vont se pencher sur les constatations et propositions qui les concernent.

21 novembre 2014      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 documents

Département fédéral des finances: *Administrativuntersuchung vom 13. Juni 2012 – Beschaffungsprozesse INSIEME* (en allemand)

*Titre abrégé utilisé dans le présent rapport:*  
[Enquête administrative du DFF du 13.6.2012]

Audit Letter n° 14 du CDF de février 2013 aux directions de l'administration fédérale

[Audit Letter n° 14 du CDF de février 2013]

Charte INSIEME (projet) du 16.3.2011

Commentaire du 9.12.2012 relatif aux directives sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération

Concept d'enquête pour l'inspection INSIEME du 3 mai 2013 – mandat du groupe de travail aux commissions mères

[Concept d'enquête des CdF et des CdG du 3.5.2013]

Co-rapport du DFAE du 9 juin 2010 relatif à la proposition du DFF du 31 mai 2010 et du 9 juin 2010

[Co-rapport du DFAE du 9.6.2010]

Co-rapport du DFJP du 29 juin 2005 relatif à la proposition du DFF du 27 juin 2005 concernant les crédits d'engagement pour le programme INSIEME de l'AFC et FIRE III de l'AFD

[Co-rapport du DFJP du 29.6.2005]

Décision du Conseil fédéral du 18 juin 2010 concernant des crédits additionnels pour le financement du projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions

[Décision du Conseil fédéral du 18.6.2010]

Demande collective de crédits d'engagement pour le programme INSIEME de l'AFC et FIRE III de l'AFD du 15 août 2005

[Demande collective de crédits d'engagement de l'AFD du 15.8.2005]

Documentation complémentaire du DFF sur le budget 2011 du 23.8.2010

Explications relatives à la révision de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP) du 24 octobre 2012

[Rapport explicatif concernant la révision totale de l'Org-OMP du 24.10.2012]

Explications relatives à l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) du 25 novembre 1998

[Explications relatives à l'OLOGA du 25.11.1998]

HERMES 5, Méthode de gestion pour tous les projets, Manuel de référence, édition 2013, Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC)  
[HERMES, édition 2013]

HERMES, Conduite et déroulement de projets dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), Développement de systèmes, édition 2003, Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC)  
[HERMES, édition 2003]

HERMES, Conduite et déroulement de projets informatiques, édition 1995, Office fédéral de l'informatique (OFIT)  
[HERMES, édition 1995]

Initiative parlementaire – Loi sur le Parlement (LParl), rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1.3.2001 (FF 2001 3298)

Initiative parlementaire Züger – Loi sur le Contrôle fédéral des finances – Révision de l'art. 15, avis du Conseil fédéral du 15.6.1992 (FF 1992 V 833)

Initiative parlementaire Züger – Loi sur le Contrôle fédéral des finances – Révision de l'art. 15, rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 6.4.1992 (FF 1992 V 829)

Mandat de projet du 14 septembre 2007 confié au groupe de travail INSIEME-Relaunch  
[Mandat de projet à l'AIR du 14.9.2007]

Message du 1.10.2010 concernant le supplément II au budget 2010

Message du 10.9.2008 relatif à la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP)  
(FF 2008 7371)

Message du 24.8.2005 concernant le budget 2006

Message du 24.11.2004 concernant la modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, LFC) (FF 2005 5)

Message du 23.2.2000 sur le financement de la réorganisation de l'informatique et de la télécommunication dans l'administration fédérale (NOVE-IT) (FF 2000 1556)

Message du 22.6.1998 concernant la révision de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF) (FF 1998 V 4101)

Message du 30.3.1994 concernant la modification de la loi sur le Contrôle des finances (FF 1994 II 709)

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 25.11.1966 concernant le projet de loi sur le contrôle fédéral des finances (FF 1966 II 724)

Proposition de projet «Gesamtvorhaben INSIEME» du 17 décembre 2009  
[Proposition de projet «Gesamtvorhaben INSIEME» du 17.12.2009]

Rapport annuel [...] de l'Inspection des finances de l'AFC au directeur de l'AFC;  
Activités de l'Inspection des finances de l'AFC en [...]. Rapport annuel au directeur  
de l'AFC

[Rapport annuel ... de l'IDF AFC]

Rapport annuel [...] sur l'activité du Contrôle fédéral des finances

[Rapport annuel ... du CDF]

Rapport annuel de l'Inspection des finances de l'AFC [...]; rapport de l'Inspection  
des finances de l'AFC concernant l'examen des comptes de l'AFC [...]

[Rapport de révision des comptes ... de l'IDF AFC]

Rapport d'audit de Capgemini du 22 mars 2007 concernant INSIEME REAL: *Projektaudit INSIEME REAL. Zweiter Lenkungsausschuss* (en allemand)

[Rapport d'audit de Capgemini du 22.3.2007]

Rapport d'audit de SQS du 17 novembre 2010: *Projekt INSIEME: SQS PractiQ-HealthCheck, Ergebnispräsentation* (en allemand)

[Rapport d'audit de SQS du 17.11.2010]

Rapport de KPMG du 11 juin 2012 à l'attention du SG-DFP: *Projekt Gurten – Unterstützung in der Administrativuntersuchung INSIEME* (en allemand)

[Rapport KPMG du 11.6.2012]

Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi que le rôle du DFP en relation avec la CFP du 7 octobre 1996

[Rapport de la CEP CFP du 7.10.1996]

Rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur les événements survenus au Département militaire fédéral (CEP DMF) du 17 novembre 1990

[Rapport de la CEP DMF du 17.11.1990]

Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats du 20 avril 2012 concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2011 (FF 2012 6501)

[Rapport annuel 2011 de la DélFin aux CdF]

Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats du 8 avril 2011 concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2010 (FF 2011 3605)

[Rapport annuel 2010 de la DélFin aux CdF]

Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats du 28 février 2006 concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2005 (FF 2006 3909)

[Rapport annuel 2005 de la DélFin aux CdF]

Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats du 16 février 2005 concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2004 (FF 2005 2833)

[Rapport annuel 2004 de la DélFin aux CdF]

Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats du 26 février 2003 concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2002 (FF 2003 6339)

[Rapport annuel 2002 de la DélFin aux CdF]

Rapport de l'Administration fédérale des finances du 6 janvier 2014 au groupe de travail INSIEME: *Informatikprojekt INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung. Antworten der EFV auf die Fragen der Arbeitsgruppe INSIEME der GPK/FK*

[Rapport de l'AFF au GTI du 6.1.2014]

Rapport de l'Administration fédérale des contributions du 25 janvier 2013: *Informatikvorhaben INSIEME der ESTV, Teil 1, verfasst von dem stv. Direktor der ESTV (seit 1995)*

[Rapport de l'AFC (directeur suppléant de l'AFC depuis 1995) du 25.1.2013, 1<sup>re</sup> partie]

Rapport de l'Administration fédérale des contributions du 25 janvier 2013: *Informatikvorhaben INSIEME der ESTV, Teil 2, verfasst von dem Vizedirektor der ESTV (seit 2008)*

[Rapport de l'AFC (vice-directeur de l'AFC depuis 2008) du 25.1.2013, 2<sup>e</sup> partie]

Rapport de l'Administration fédérale des contributions du 25 janvier 2013: *Informatikvorhaben INSIEME der ESTV, Teil 3, verfasst von dem GPL (2011–2012)*

[Rapport de l'AFC (REP 2011–2012) du 25.1.2013, 3<sup>e</sup> partie]

Rapport de l'Inspection des finances de l'Administration fédérale des contributions du 11 juillet 2011: *Contrôle d'aspects financiers du projet INSIEME: Rapport à Monsieur Urs Ursprung, Directeur de l'Administration fédérale des contributions*

[Rapport IDF AFC du 11.7.2011]

Rapport de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication du 25 janvier 2013: *Das Projekt INSIEME aus BIT-Sicht (2001–2013)* [en allemand]

[Rapport de l'OFIT du 25.1.2013]

Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 30 mai 2010: *Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis* (FF 2011 2903)

[Rapport des CdG du 30.5.2010]

Rapport du Conseil fédéral du 15 janvier 2014: *Rapport complémentaire du Conseil fédéral sur le projet informatique INSIEME*

- Gestion du projet et surveillance exercées par les niveaux inférieurs à la direction de l'office entre 2001 et 2012
- Rapport sur les raisons du recours à des experts externes de 2001 à 2012

- Rapport sur l'examen prévu du domaine des marchés publics
- Rapport sur les exigences relatives au système de 2001 à 2012

[3<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 15.1.2014]

Rapport du Conseil fédéral du 13 novembre 2013: *Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC) – Rapports complémentaires – Rapport destiné aux Commissions des finances et aux Commissions de gestion*

- La gestion du projet et la surveillance
- L'implication d'experts externes
- Les investigations effectuées dans le domaine des marchés publics
- Les exigences relatives au système INSIEME entre 2001 et 2012

[2<sup>e</sup> rapport du Conseil fédéral du 13.11.2013]

Rapport du Conseil fédéral du 27 février 2013: *Rapport du Conseil fédéral concernant le projet informatique INSIEME – Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions – Rapport destiné aux Commissions de gestion et aux Commissions des finances*

[1<sup>er</sup> rapport du Conseil fédéral du 27.2.2013]

Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion et sur les points essentiels de la gestion de l'administration fédérale en [..., volume I/II]

[Rapport de gestion du Conseil fédéral ...]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 14 mai 2013: *Auflösung des Projekts INSIEME. Eidgenössische Steuerverwaltung* (en allemand)

[Rapport du CDF du 14.5.2013]

Rapport du Contrôle fédéral des finances de janvier 2012: *Projekt INSIEME – Eidgenössische Steuerverwaltung* (en allemand)

[Rapport du CDF de janvier 2012]

Rapport du Contrôle fédéral des finances de décembre 2011: *Qualitäts- und Wirksamkeitsbeurteilung Finanzinspektorat: Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV*

[Rapport du CDF de décembre 2011]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 21 octobre 2009: *Informatikstrategieorgan Bund (ISB): Prüfung im Bereich der Informatikstrategie Bund*

[Rapport du CDF du 21.10.2009]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 18 décembre 2008: *Eidg. Steuerverwaltung – Gesamtvorhaben INSIEME* (en allemand)

[Rapport du CDF du 18.12.2008]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 28 novembre 2006: *Qualitäts- und Wirksamkeitsbeurteilung. Finanzinspektorat der Eidg. Steuerverwaltung*

[Rapport du CDF du 28.11.2006]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 29 mai 2006: *Eidgenössische Steuerverwaltung – Prüfung zum Stand des Programms INSIEME, insbesondere über das Projekt INSIEME DATA und das Konzept für die Datenmigration* (en allemand)  
[Rapport du CDF du 29.5.2006]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 22 septembre 2005: *Eidg. Steuerverwaltung. Bericht über die Dienststellenrevision 2005 bei der Hauptabteilung Mehrwertsteuer (Finanzaufsichtsprüfung)*  
[Rapport du CDF du 22.9.2005]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 28 juillet 2005: *Bundesamt für Informatik und Telekommunikation. Prüfung des Projektes Katastrophenvorsorge Bundesverwaltung. Auszug ESTV*  
[Rapport du CDF du 28.7.2005]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 25 février 2005: *Rapport à la Direction de l'Administration fédérale des contributions sur l'analyse critique des projets internes INSIEME, INISCH et FITIN*  
[Rapport du CDF du 25.2.2005]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 16 février 2004: *Bericht an den Direktor der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) über die Beschaffungen und die Kreditführung im Bereich der IT-Investitionen*  
[Rapport du CDF du 16.2.2004]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 19 décembre 2003: *Informatikstrategieorgan Bund: Follow-up der Prüfung 2001 des Programms NOVE-IT*  
[Rapport du CDF du 19.12.2003]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 7 novembre 2003: *Bericht an die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) über die Dienststellenrevision 2003 bei der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben (HA DVS), Bereich Verrechnungssteuern (VST)*  
[Rapport du CDF du 7.11.2003]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 5 novembre 2003: *Bericht an die Direktion des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation über die Informatikprüfung in den Bereichen Entwicklung, Unterhalt und Betrieb von Systemen*  
[Rapport du CDF du 5.11.2003]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 31 octobre 2002: *Bericht an die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) über die Dienststellenrevision 2002 bei der Hauptabteilung Mehrwertsteuer (HA MWST)*  
[Rapport du CDF du 31.10.2002]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 25 mars 2002: *Bericht an die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) über die Dienststellenrevision 2001 bei der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben (DVS), speziell Bereich Verrechnungssteuern*  
[Rapport du CDF du 25.3.2002]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 22 octobre 2001: *Bericht an die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) über die Revision bei der Hauptabteilung Mehrwertsteuer (HA MWST)*

[Rapport du CDF du 22.10.2001]

Rapport du Contrôle fédéral des finances du 12 septembre 2000: *Bericht an die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) über die Revision bei der Hauptabteilung Mehrwertsteuer (HA MWST)*

[Rapport du CDF du 12.9.2000]

Rapport du groupe de travail «Compétences informatiques de l'AFC» du 15.12.2003 (en allemand)

Rapport final d'Accenture d'avril 2009 concernant l'audit du projet INSIEME: *Abschlussbericht zum Projektreview INSIEME Projekt für die Eidgenössische Steuerverwaltung* (en allemand)

[Rapport d'audit d'Accenture d'avril 2009]

Rapport final de la réforme de l'administration fédérale 2005/2007 du 20.12.2007

Rapport «Jahr-2000-Bericht ESTV, Dezember 1999–Januar 2000», état au 14.1.2000

[Rapport «Jahr-2000-Bericht ESTV» du 14.1.2000]

Rapport succinct de l'Inspection des finances de l'Administration fédérale des contributions du 19 novembre 2010: *Finanzprüfung im Projekt INSIEME. Rechnungsstellung*

[Rapport succinct de l'IDF AFC du 19.11.2010]

Résultats obtenus le 15 novembre 2007 par le groupe de travail INSIEME-Relaunch (en allemand)

[Résultats de l'AIR du 15.11.2007]

*Feuille d'information n° 5: informatique fédérale 2012–2015* (état au 16.12.2013), UPIC

[Feuille d'information n° 5: informatique fédérale 2012–2015]

*Stratégie TIC de l'administration fédérale 2007–2011*, UPIC

[Stratégie TIC 2007–2011]

## Liste des abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AFS	Archives fédérales suisses
AIR	Groupe de travail INSIEME-Relaunch
BNS	Banque nationale suisse
BO	Bulletin officiel
CA	Conférence des achats de la Confédération
CBP	Conférence des bénéficiaires de prestations
CCMP	Centre de compétence des marchés publics
CdF	Commissions des finances des Chambres fédérales
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF-E	Commission des finances du Conseil des États
CdF-E1	Sous-commission 1 de la CdF-E
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdF-N1	Sous-commission 1 de la CdF-N
CdF-N6	Sous-commission 6 de la CdF-N
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CEPr	Comité pour l'ensemble du projet INSIEME
CEP	Commission d'enquête parlementaire (selon l'art. 163 LParl)
CEP CFP	CEP chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la CFP ainsi que le rôle du DFF en relation avec la CFP
CEP DMF	CEP chargée d'examiner les événements survenus au DMF
CFP	Caisse fédérale de pensions
ChF	Chancellerie fédérale
CI	Conseil informatique de la Confédération
CIC	Conférence informatique de la Confédération
CMA	«Custom-made architecture» [conception sur mesure avec très peu de composants standard]
CP	Comité de pilotage
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPSur	Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance
CSG	Conférence des secrétaires généraux
Cst.	Constitution (RS 101)
DAT	Impôt fédéral direct, impôt anticipé, droits de timbre
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DéIFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie [aujourd'hui DEFR]
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DITAF	Directives du Conseil fédéral du 23 février 2000 concernant l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (Directives informatiques du Conseil fédéral)
DMF	Département militaire fédéral [aujourd'hui DDPS]
DMOIAF	Directives du DFF du 19 février 2013 concernant la mise en œuvre de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale
DP	Division principale
DP DAT	Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre de l'AFC
DP TVA	Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée de l'AFC
FF	Feuille fédérale
FITIN	Projet «Fitte Organisation für INSIEME» [organisation dynamique pour INSIEME]
GAI	Gestion des affaires d'INSIEME
GTI	Groupe de travail INSIEME des CdG et des CdF
IDF	Inspection des finances
IDF AFC	Inspection des finances de l'Administration fédérale des contributions
INISCH	Projet «INSIEME in Schwung» [INSIEME en mouvement]
INSIEME	Projet «Gemeinsame IT-Systeme ESTV» [systèmes communs des TI des divisions de l'AFC]
KPMG	Klynveld, Peat, Marwick et Goerdeler, société de services d'audit, de services fiscaux et de conseil
LBO	Organisation des bénéficiaires de prestations
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances; RS 614.0)
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances; RS 611.0)
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
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)

LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
Mo.	Motion
MOLIS	«Mehrwertsteuer-Online-Informationssystem» [système d'information TVA]
MPC	Ministère public de la Confédération
NMG	Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
OFC	Office fédéral de la culture
OFC	Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01)
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et des télécommunications
OFPER	Office fédéral du personnel
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)
OILC	Ordonnance du 5 décembre 2008 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (RS 172.010.21)
OLAr	Ordonnance du 8 septembre 1999 relative à la loi fédérale sur l'archivage (ordonnance sur l'archivage; RS 152.11)
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OLPA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement; RS 171.115)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMP	Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (RS 172.056.11)
Org DFF	Ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances (RS 172.215.1)
Org-OMP	Ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (RS 172.056.15)
PCO	Contrôle de projet [«project controlling»]
REP	Responsable de l'ensemble du projet INSIEME
RMA	«Ready-made architecture» [recourant majoritairement à des modules standard SAP]
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSP	Règlement des Services du Parlement du 16 mai 2014
SA	Société anonyme
SAP	Fournisseur européen de logiciels et de softwares, qui sont développés par cette entreprise [«Systems, applications and products»]
SCI	Système de contrôle interne

SG-DFF	Secrétariat général du DFF
SPFA	Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin
STOLIS	«Stempelabgaben-Online-Informationssystem» [système d'information des droits de timbre]
TI	Technologies de l'information
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée [type d'impôt]
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]

## Liste des personnes auditionnées

Nom et prénom	Fonction	À partir du	Jusqu'à/au
Altherr Hans	Conseiller aux États Président de la DélFin	08.03.2004	aujourd'hui
		01.01.2010	31.12.2010
		01.01.2014	aujourd'hui
Carobbio Guscetti Marina	Conseillère nationale Présidente de la DélFin	04.06.2007	aujourd'hui
		01.01.2013	31.12.2013
Conti Giovanni	Directeur de l'OFIT	15.08.2011	aujourd'hui
Fetz Marco	Responsable du CCMP	01.09.2010	30.06.2013
Fischer Peter	Délégué de l'UPIC, président du CI	01.05.2007	aujourd'hui
Flückiger Federico	Responsable TIC du DFF	01.06.2009	aujourd'hui
Fünfschilling Hans	Conseiller aux États Président de la DélFin	06.12.1999	02.12.2007
		01.01.2004	31.12.2004
Gasser Jörg	Secrétaire général du DFF	01.11.2010	aujourd'hui
Grüter Kurt	Directeur du CDF	01.10.1998	31.12.2013
Grütter Peter	Secrétaire général du DFF	01.05.1996	31.03.2007
Gschwandner Norbert	Chef de l'IDF AFC	01.03.2005	aujourd'hui
Hänni Silvio	Responsable ressources du DFF Secrétaire général suppléant du DFF	01.10.2008	aujourd'hui
		01.03.2011	aujourd'hui
Hofmann Urs	Conseiller national Président de la DélFin	06.12.1999	28.02.2009
		01.01.2003	31.12.2003
		01.01.2007	31.12.2007
Hug Adrian	Directeur de l'AFC	01.04.2013	aujourd'hui
Huissoud Michel	Vice-directeur du CDF Directeur suppléant du CDF Directeur du CDF	01.01.2000	31.05.2013
		01.06.2013	31.12.2013
		01.01.2014	aujourd'hui
König Peter	Chef de la révision du CDF	01.01.2009	aujourd'hui
Loepfe Arthur	Conseiller national Président de la DélFin	06.12.1999	04.12.2011
		01.01.2011	31.12.2011

Nom et prénom	Fonction	À partir du	Jusqu'à/au
Marchand Gustave Ernest	Directeur de l'OFCL	01.01.1999	aujourd'hui
Merz Hans-Rudolf	Conseiller fédéral Chef du DFF	01.01.2004	31.10.2010
Meyer Andreas	Chef de mandat du CDF	01.06.2008	aujourd'hui
Meyerhans-Sarasin Elisabeth	Secrétaire générale du DFF	01.04.2007	31.10.2010
Prader Eva	Vice-directrice de l'OFIT	01.11.2007	30.06.2012
Redli Marius	Directeur de l'OFIT	01.07.1999	30.04.2011
Roth Daniel	Chef du service juridique du DFF	01.10.2010	aujourd'hui
Römer Jürg	Délégué de l'USIC	01.01.2001	30.04.2007
Rumo Gabriel	Vice-directeur de l'AFC	01.06.2008	aujourd'hui
Tanner Samuel	Directeur suppléant de l'AFC Directeur par intérim de l'AFC	01.01.1995 01.07.2012	aujourd'hui 31.03.2013
Ursprung Urs	Directeur de l'AFC	01.03.2000	31.07.2012
Villiger Kaspar	Conseiller fédéral Chef du DFF	01.01.1989 01.01.1996	31.12.2003 31.12.2003
Vuillemin Armin	Directeur suppléant du CDF	01.01.2000	31.05.2013
Widmer-Schlumpf Eveline	Conseillère fédérale Cheffe du DFF	01.01.2008 01.11.2010	aujourd'hui aujourd'hui

**Personnes impliquées dans l'établissement du rapport  
au sein du secrétariat des CdG et du SPFA**

Beatrice Meli Andres, secrétaire des CdG/DélCdG

Christoph Albrecht, secrétaire suppléant des CdG

Stefan Koller, secrétaire des CdF/DélFin

Roberto Ceccon, secrétaire suppléant des CdF/DélFin

Philipp Mäder, collaborateur scientifique des CdG

Martin Allemann, collaborateur scientifique du groupe de travail INSIEME

Quentin Schärer, collaborateur scientifique du groupe de travail INSIEME

Hanspeter Loder, collaborateur scientifique du groupe de travail INSIEME

Beat Wolfensberger, collaborateur scientifique du groupe de travail INSIEME

## Liste des recommandations et des interventions

### *Motion 1: surveillance exercée par le CDF – modification de la LCF*

Le Conseil fédéral est chargé de présenter à l'Assemblée fédérale un projet de révision de la LCF selon lequel:

- le CDF transmet désormais ses rapports d'audit complets aux chefs des départements concernés en lieu et place des résumés; l'envoi doit être fait en parallèle à la remise des rapports aux unités contrôlées (suppression de la 3<sup>e</sup> phrase de l'art. 14, al. 1, LCF ainsi que complément à l'art. 12, al. 1, LCF); (*chap. 4.4.2.5 et 6.6.5*)
- le CDF devra porter directement à la connaissance des CdG et de la Dé-ICdG les manquements importants qu'il a constatés dans la gestion des affaires. Le CDF en informera les CdG et la DélCdg en même temps que la DélFin; (*chap. 6.6.2.1*)
- le CDF peut refuser des mandats spéciaux qui compromettraient l'indépendance ou l'impartialité de ses activités de révision ultérieures. Le CDF devra communiquer par écrit à l'organe lui ayant confié un mandat spécial s'il accepte ou refuse ce mandat; en cas de refus, il doit en exposer les raisons (complément à l'art. 1, al. 2, LCF); (*chap. 6.6.2.2*)
- le CDF doit informer tous les offices et organes concernés assumant des tâches interdépartementales, lorsqu'il constate des défauts dans l'organisation, dans la gestion administrative ou dans l'exécution des tâches (modification de l'art. 13, al. 2, LCF); (*chap. 6.6.7.2*)
- 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'art. 14, al. 3 et 4, LCF; (*chap. 6.6.9.1 et 6.6.10*)
- le CDF, s'il constate que des recommandations pendantes importantes, c'est-à-dire toutes les recommandations du niveau d'importance le plus élevé, n'ont pas été mises en œuvre dans les délais impartis, s'adresse alors à l'instance de surveillance supérieure (chef du département – Conseil fédéral) pour qu'elle intervienne. Une fois cette procédure utilisée, la responsabilité d'informer le CDF de l'état de la mise en œuvre des recommandations pendantes incombera au chef du département concerné; (*chap. 6.6.10*)
- A l'avenir, le CDF n'est plus autorisé à publier les appréciations de la DélFin concernant les rapports d'audit du CDF (modification de la dernière phrase de l'art. 14, al. 2, LCF); (*chap. 7.2.2.5*)

*Postulat 1: évaluation d'HERMES 5 (chap. 3.3.3)*

Les CdF et les CdG chargent le Conseil fédéral, d'une part, d'examiner l'opportunité d'évaluer les effets des remaniements de la méthode de gestion de projet HERMES 5, basés notamment sur les enseignements tirés du projet INSIEME, ce trois ans après leur mise en œuvre au printemps 2013 au sein de l'administration fédérale et, d'autre part, de rendre compte de cet examen.

*Postulat 2: évaluation de (grands) projets (chap. 3.3.3)*

Les CdF et les CdG chargent le Conseil fédéral, d'une part, d'examiner s'il y a lieu, à l'avenir, de soumettre les (grands) projets à des évaluations au cours de leur déroulement et une fois qu'ils sont conclus et, d'autre part, de rendre compte de cet examen d'ici la fin de l'année 2015.

*Recommandation 1: gestion et archivage des dossiers (chap. 1.4.1)*

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.

*Recommandation 2: répartition des tâches entre les bénéficiaires et les fournisseurs de prestations (chap. 3.5.4.2)*

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.

*Recommandation 3: direction de projet (chap. 3.6.5.3)*

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.

*Recommandation 4: contrôle de la conformité au droit par les services d'achat centraux (chap. 3.7.4.4)*

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.

*Recommandation 5: séparation entre l'organisation permanente et l'organisation du projet (chap. 4.3.1.1)*

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.

*Recommandation 6: fonctions de surveillance dévolues aux secrétariats généraux (chap. 4.4.1.3)*

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 standard. 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.

*Recommandation 7: contrôle, à l'échelon des départements, de la mise en œuvre des recommandations du CDF (chap. 4.4.2.5)*

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.

*Recommandation 8: transfert du savoir lors des passations de pouvoir (chap. 4.4.2.7)*

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.

*Recommandation 9: coopération et coordination des activités au sein des départements et entre les départements (chap. 4.4.3.5)*

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.

*Recommandation 10: définition des responsabilités en matière de TIC (chap. 5.3.1.3)*

Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à vérifier si la nouvelle OAIF 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.

*Recommandation 11: information du Conseil fédéral par le CDF (chap. 5.3.2.2)*

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.

*Recommandation 12: compétences de l'UPIC (chap. 5.4.1.3)*

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.

*Recommandation 13: responsabilité en matière d'octroi de dérogations relatives aux prescriptions informatiques (chap. 5.4.1.3)*

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.

*Recommandation 14: regroupement des standards et normes (chap. 5.4.3.2)*

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.

*Recommandation 15: procédure d'octroi en matière de crédits TIC (chap. 5.4.3.2)*

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.

*Recommandation 16: critères de sélection des risques (chap. 5.4.4.2)*

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.

*Recommandation 17: hiérarchisation des recommandations du CDF (chap. 6.6.3)*

Les CdF et les CdG recommandent au CDF de 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.

*Recommandation 18: recours plus fréquent à l'art. 15, al. 3, LCF par le CDF (chap. 6.6.6)*

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.

*Recommandation 19: mention systématique des recommandations pendantes («révisions en suspens») importantes dans les rapports annuels du CDF (chap. 6.6.10)*

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).

*Recommandation 20: prise en compte, dans le cadre de la gestion des risques de la Confédération, des recommandations pendantes («révisions en suspens») importantes (chap. 6.6.10)*

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.

*Recommandation 21: avis et assistance du CDF (chap. 6.6.11.2)*

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.

*Recommandation 22: mention des avis exprimés par le CDF dans le cadre de la consultation des offices (chap. 6.6.11.2)*

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.