



# Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance des finances de la Confédération en 2020

du 17 mars 2021

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 51 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10) nous vous soumettons le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur ses activités durant l'année 2020. Nous vous demandons d'en prendre acte.

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

17 mars 2021

Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:

Le président: Pirmin Schwander, conseiller national

Le vice-président: Thomas Hefti, conseiller aux États

## Résumé

*L'année 2020 a été une année exceptionnelle pour la Délégation des finances (DélFin). Ce résumé relate uniquement les dossiers les plus importants qu'elle a suivis durant l'année sous revue et ceux qui font l'objet de recommandations (cf. annexe). Le rapport traite de nombreux autres dossiers transversaux ou en lien avec les départements.*

*Covid-19: la pandémie de coronavirus apparue en Suisse au mois de mars 2020 a nécessité de prendre des mesures importantes et rapides. La DélFin s'est réunie à courte échéance lors de trois séances, les 22-23 mars, 7 avril et 14 avril, pour examiner attentivement les demandes de crédits soumises par le Conseil fédéral pour atténuer les graves conséquences de la pandémie pour l'économie et la société. Après l'examen du caractère urgent des crédits ainsi que de la question de l'efficacité et des risques, la délégation a approuvé des crédits urgents avec des avances provisoires pour 41,5 milliards de francs (crédits d'engagement urgents et crédits budgétaire urgents).*

*Les crédits d'engagement urgents ont représenté 30 milliards de francs. Ils ont été octroyés sous la forme de cautionnements solidaires pour permettre de surmonter un manque de liquidités des PME. Après une discussion approfondie, la DélFin a considéré que le cautionnement solidaire était un instrument pertinent dans cette situation d'urgence, même si elle avait recommandé dans son rapport d'enquête sur les cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer de ne plus y avoir recours. La DélFin considère que les deux situations ne sont pas comparables. La délégation reste toutefois pleinement consciente que ces cautionnements solidaires représentent un risque élevé pour la Confédération.*

*Les crédits budgétaires urgents se sont montés à 11,5 milliards de francs (6 milliards de francs pour l'assurance-chômage, 4 milliards de francs pour l'assurance perte de gain, 1,12 milliard pour le matériel sanitaire et moyens médicaux, 280 millions pour la culture, 100 millions pour le sport ainsi que 10 millions de francs pour la prévention de la pandémie). Compte tenu du caractère urgent des crédits demandés, la DélFin n'a pas échelonné l'approbation des crédits estimant que le train de mesures du Conseil fédéral devait être considéré comme un paquet entier.*

*Depuis sa création il y a 119 ans, la délégation n'avait jamais dû octroyer des crédits aussi élevés et dans une telle urgence. À part 1,2 milliard de francs pour Swissair en 2001, 7 milliards de francs pour le fonds de compensation AVS en 2007 et 6 milliards de francs pour le sauvetage de l'UBS en 2008, les demandes adressées à la Délégation des finances pour des crédits supplémentaires urgents avaient régulièrement diminué ces dernières années.*

*Compte tenu des montants extrêmement élevés et de la pression temporelle pour la mise en place des mesures, la délégation a suivi étroitement l'utilisation des fonds octroyés dans le cadre de la haute surveillance financière parallèle. Elle s'est informée au moyen de rapports établis tous les deux mois et d'entretiens avec les responsables des départements concernés. Elle s'est fait également seconder dans cette tâche par le Contrôle fédéral des finances (CDF).*

*Régime de retraite des magistrats: en été 2020, un ancien membre du Conseil fédéral a soumis à la Chancellerie fédérale une demande de versement d'une pension de retraite qu'il n'avait encore ni touchée, ni sollicitée. Le Conseil fédéral a approuvé la demande au début du mois de juillet, sous réserve de l'approbation de la DélFin. Fin août, après un examen détaillé, la délégation a conclu qu'elle n'était pas compétente pour approuver les paiements rétroactifs à des magistrats. Elle a par contre recommandé au Conseil fédéral de ne pas verser de manière rétroactive des rentes à d'anciens membres du Conseil fédéral afin de ne pas créer de précédent. Fin octobre, le Conseil fédéral a décidé de limiter le paiement d'une rente pour une période de cinq ans à compter de la date de la demande. La recommandation de la DélFin a été acceptée par le Conseil fédéral et mise en œuvre de manière partielle. Le Conseil fédéral a également exclu le versement des rentes non perçues pour les membres du Conseil fédéral et pour le chancelier de la Confédération qui sont en fonction à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2020, ce dont s'est félicité la Délégation des finances. Dans le but d'obtenir une vue d'ensemble de la pratique de la Chancellerie fédérale et du Tribunal fédéral, la délégation a chargé le CDF d'examiner l'application de la loi fédérale et de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats pour les années 2015 à 2020 et de lui faire rapport d'ici mi-2021. La DélFin est d'avis qu'une modernisation du système actuel des salaires et des pensions de retraite pour les magistrats doit être examinée. Elle a chargé son président de soumettre un postulat (20.4099) au Conseil des États. Le Conseil fédéral a accepté le postulat. Il va établir un rapport dans lequel il indiquera comment le système actuel relatif aux traitements et à la prévoyance professionnelle des magistrats pourrait être remplacé par un régime des traitements moderne, incluant la prévoyance professionnelle et la rente de survivants ainsi qu'une éventuelle indemnité de départ accordée jusqu'à la reprise d'une activité lucrative.*

*Cautionnement des navires de haute mer: la délégation a poursuivi ses travaux de haute surveillance financière parallèle commencés dans ce domaine en 2015. Le Conseil fédéral a mis en œuvre en 2020 sept recommandations émises en 2019 par la DélFin (cf. annexe). Concernant la recommandation relative à la protection contre les indiscretions en présence d'informations secrètes ou confidentielles, refusée par le Conseil fédéral, la délégation a décidé de ne pas insister. Elle considère cette recommandation comme liquidée. Par contre, elle a poursuivi ses travaux concernant la dernière recommandation encore en suspens dans ce domaine, à savoir celle qui préconise d'éviter les cautionnements solidaires. Le Conseil fédéral rejette une renonciation totale aux garanties de solidarité, mais partage l'avis de la délégation selon lequel, en principe, les cautionnements simples comportent moins de risques pour la Confédération que les cautionnements solidaires. La DélFin continue à considérer la garantie des prêts par des cautionnements solidaires de la Confédération comme un risque financier majeur. Elle reconnaît que l'instrument peut être utilisé de manière raisonnable dans des cas isolés en dehors du domaine de la navigation de haute mer. Dans ces cas exceptionnels, la Confédération doit définir clairement les conditions-cadres, clarifier soigneusement les risques à l'avance et responsabiliser davantage les institutions de financement que dans le cas des garanties de solidarité pour les navires de haute mer, par exemple en partageant le risque de perte, comme ce fut le cas pour certaines des garanties de solidarité Covid-19. De plus, la délégation a suivi de manière approfondie l'élaboration de critères de référence pour une*

*stratégie du Conseil fédéral de cautionnement dans le domaine des navires de haute mer. Elle s'est entretenue à ce sujet plusieurs fois avec le chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).*

*Digitalisation et informatique: La DélFin a recommandé en 2014 de centraliser davantage le pilotage et la gestion de l'informatique. C'est la raison pour laquelle elle s'est intéressée de très près à la mise sur pied du nouveau secteur «Transformation numérique et gouvernance de l'informatique» (TNI) de la Chancellerie fédérale. Le TNI est opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Il a notamment repris les tâches centrales de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) dissoute à la fin 2020. La DélFin soutient les objectifs visés par cette réorganisation (meilleure harmonisation des processus d'affaires au sein de l'administration fédérale, amélioration de l'exploitation des données, utilisation aussi économe et efficace que possible des moyens informatiques entre autres). Elle regrette néanmoins que les pouvoirs du secteur TNI de donner des instructions aux départements soient limités. La délégation va continuer à suivre la mise en œuvre de ses recommandations dans ce domaine.*

*À fin 2020, quinze projets informatiques de l'administration fédérale centrale étaient qualifiés de projets informatiques clés. Leur volume global s'élevait à plus de 6 milliards de francs. Donnant suite à la proposition de la DélFin, l'UPIC a précisé, au printemps 2020, les directives concernant les rapports relatifs aux projets informatiques clés de la Confédération et la disposition portant sur l'analyse de la valeur acquise qui a pu être utilisée dans plusieurs projets comme instrument de pilotage et de reporting.*

*La DélFin a constaté que l'un des problèmes les plus notables pour ces projets est la pénurie de personnel et son manque de qualification. Cette constatation concerne aussi bien le personnel de la Confédération que celui des fournisseurs et des mandataires externes et la manière d'y faire face. Ces pénuries ont frappé tant les organisations de projet que les organisations permanentes, de même que tous les prestataires (internes et externes). La première vague de la pandémie de Covid-19 et ses conséquences sur les ressources n'ont provoqué de retard que pour le projet de nouveau système de paiement des caisses de chômage SIPACfuture. La DélFin a pris connaissance d'une hausse des coûts de près d'un million de francs par rapport à ce qui était prévu. Cette hausse est due non seulement aux problèmes liés aux ressources humaines, mais surtout à la mise en œuvre simultanée dans l'ancien et le nouveau système des modifications légales temporaires résultant de la crise liée au Covid-19.*

*En 2020, la DélFin a également suivi de manière attentive l'évolution d'autres projets informatiques clés qui présentaient des risques (notamment SUPERB, DaziT, GENOVA et le programme Surveillance des télécommunications).*

*En matière de cybersécurité, la question de savoir si le délégué de la Confédération à la cybersécurité doit disposer du droit de donner des instructions a fait à nouveau l'objet de plusieurs discussions. La DélFin considère que ce droit est nécessaire pour une cyberdéfense efficace. En plus de réagir a posteriori à une cyberattaque, il devrait également pouvoir intervenir à titre préventif.*

*Dissociation des activités de RUAG: Durant l'année écoulée, la DélFin s'est également penchée sur les risques importants liés à la séparation de RUAG en MRO Suisse*

*(prestations destinées à l'Armée suisse) et RUAG International (domaines peu sensibles du point de vue sécuritaire). Elle s'est entretenue à plusieurs reprises avec la cheffe du DDPS sur les risques induits par la pandémie de Covid-19 sur les entreprises de RUAG actives dans le domaine aéronautique.*

## Table des matières

<b>Résumé</b>	<b>2</b>
<b>Liste des acronymes</b>	<b>9</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>13</b>
<b>2 Crédits</b>	<b>14</b>
2.1 Crédits urgents destinés à gérer la pandémie de Covid-19 et à atténuer ses conséquences sur l'économie et la société	14
2.2 Dépassements de crédit à inscrire au compte 2020	16
<b>3 Affaires de personnel</b>	<b>16</b>
3.1 Arrangement 2015	16
3.1.1 Classification de postes de cadres de plus haut niveau	16
3.1.2 Consultation des ordonnances sur le personnel	17
3.2 Rapport sur la rémunération des cadres	18
<b>4 Thèmes transversaux</b>	<b>19</b>
4.1 Covid-19: Compte rendu régulier	19
4.2 Retraite des magistrats	22
4.3 Digitalisation et informatique	25
4.3.1 Transformation numérique de l'administration fédérale	25
4.3.2 Administration numérique suisse	27
4.3.3 Cybersécurité et cyberdéfense	28
4.3.4 Haute surveillance financière des projets informatiques clés	29
4.4 Marchés publics de la Confédération	31
4.4.1 Controlling des achats	31
4.4.2 Vérification du prix	32
4.4.3 Ordonnance sur les marchés publics	33
4.4.4 Stratégie en matière d'acquisitions	33
4.5 Gouvernance d'entreprise	34
4.5.1 Dissociation des activités de RUAG	35
4.5.2 Swisscom SA	36
4.5.3 PostFinance	38
<b>5 Thèmes principaux par département</b>	<b>39</b>
5.1 Autorités et tribunaux (A+T)	39
5.1.1 Frais d'avocat du procureur général de la Confédération	39
5.1.2 Chancellerie fédérale: projet informatique clé «Réalisation et déploiement de GEVER Confédération» (GENOVA)	39
5.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)	40
5.2.1 Expo universelle 2020 de Dubaï	40
5.2.2 Audit de projet de construction et de rénovation à l'étranger	41

5.2.3	Utilisation du pavillon suisse et stratégie «Pavillon suisse 2020+»	42
5.3	Département fédéral de l'intérieur (DFI)	43
5.3.1	Covid-19: allocations pour perte de gain, culture, médicaments et vaccination	43
5.3.2	Audit des achats auprès de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV)	46
5.3.3	Efficiencia de la procédure portant sur les technologies de la santé	46
5.3.4	Subvention pour le contrôle du lait	48
5.4	Département fédéral de justice et police (DFJP)	49
5.4.1	Projets informatique clé «Surveillance des télécommunications»	49
5.5	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)	50
5.5.1	Covid-19: acquisition de biens médicaux et soutien au secteur du sport	50
5.5.2	Projets les plus importants du DDPS	52
5.6	Département fédéral des finances (DFF)	53
5.6.1	Projet informatique clé «SUPERB»	53
5.6.2	Projet informatique clé DaziT	54
5.7	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)	55
5.7.1	Covid-19: cautionnements solidaires de la Confédération	55
5.7.2	Covid-19: contributions fédérales aux programmes cantonaux d'aide aux cas de rigueur	57
5.7.3	Covid-19: indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail	58
5.7.4	Cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer	60
5.8	Département fédéral l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)	65
5.8.1	Covid-19: mesures prises dans le domaine de l'aviation	65
5.8.2	Programmes d'aménagement ferroviaire du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), y compris la NLFA	67
5.8.3	Subventions perçues dans le secteur des transports publics et contributions d'investissement en faveur des installations privées de transport de marchandises	69
5.8.5	Fonds pour les recherches forestières et l'utilisation du bois	72
<b>6</b>	<b>Mandat et organisation de la Délégation des finances</b>	<b>72</b>
6.1	Tâches et compétences de la Délégation des finances	72
6.2	Relations entre la haute surveillance et la surveillance	73
6.3	Coordination avec les commissions de haute surveillance	74

---

6.4	Organisation de la Délégation des finances et statistique des objets	75
<b>7</b>	<b>Relations avec le CDF</b>	<b>75</b>
7.1	Fonction du CDF	76
7.2	Rapport annuel et comptes annuels 2019 du CDF	76
7.3	Programme annuel 2020 du CDF	77
7.4	Budget 2021 assorti d'un PITF 2022–2024 du CDF	78
<b>Annexe:</b>		
	Recommandations de la DélFin	79

## Liste des acronymes

AC	Assurance-chômage
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
AOS	Assurance obligatoire des soins
ANS	Administration numérique suisse
APG	Allocation pour perte de gain
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
ATG	AlpTransit Gothard SA
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BGRB Holding	Société de participation financière réunissant les participations de la Confédération dans les sous-groupes MRO Suisse et RUAG International
BO	Bulletin officiel
CA	Conférence des achats de la Confédération
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commissions des finances
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdG	Commissions de gestion
ChF	Chancellerie fédérale
CI	Conseil informatique de la Confédération
CSG	Conférence des secrétaires généraux
CSI-DFJP	Centre de service informatique du DFJP
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DaziT	Projet informatique de numérisation des processus de l'AFD
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion
DéIFin	Délégation des finances
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères

---

DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA
EPF	Écoles polytechniques fédérales
EPT	Équivalent plein temps
ERP	<i>Enterprise Resource Planning</i> , progiciels de gestion intégrés
ETS	Évaluation des technologies de la santé
FF	Feuille fédérale
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
FINMA	Autorité de surveillance des marchés financiers
GENOVA	Projet informatique visant à la réalisation et à l'introduction de GEVER Confédération
GEVER	Gestion électronique des affaires
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IRHT	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail
KBOB	Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics
LA	Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (RS 748.0)
LCF	Loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (RS 614.0)
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances (RS 611.0)
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
LOP	Loi du 17 décembre 2010 sur l'organisation de la Poste (RS 783.1)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (RS 171.10)
Lpers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
LPO	Loi du 17 décembre 2010 sur la poste (RS 783.0)
Ltrans	Loi du 17 décembre 2004 sur la transparence (RS 152.3)
MoM	Memorandum of Understanding
MPC	Ministère public de la Confédération
NCSC	Centre national pour la cybersécurité
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFAE	Office fédéral de l'approvisionnement économique du pays

OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFT	Office fédéral des transports
OIAF	Ordonnance abrogée du 9 décembre 2011 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (Ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale) RO 2020 5871
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMP	Ordonnance du 12 février 2020 sur les marchés publics (RS 172.056.11)
OPCy	Ordonnance du 27 mai 2020 sur les cyberrisques (RS 120.73)
Opers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
Opers-ServAS	Ordonnance sur le personnel du Service d'attribution des sillons
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
OSNM	Office suisse de la navigation maritime
OTNI	Ordonnance du 25 novembre 2020 sur la coordination de la transformation numérique et la gouvernance de l'informatique dans l'administration fédérale (RS 172.010.58)
PITF	Plan intégré des tâches et des finances
PME	Petites et moyennes entreprises
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique
RUAG int.	Entreprise de technologie et d'armement
RUAG MRO	Société chargée de fournir à l'armée suisse des prestations de maintenance, de réparation et de révision
SAS	Service suisse d'attribution des sillons
SCL	Swiss Cargo Line Reederei AG
SCT	Swiss Chemical Tankers AG
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SIPACfuture	Nouveau système de paiement des caisses de chômage
SR Technics	Fournisseur international de services de maintenance technique pour les aéronefs, les composants et les réacteurs

SUPERB	Programme de remplacement du système soutenant les processus de l'administration fédérale (finances, personnel, logistique, acquisitions et immobilier)
TNI	Transformation numérique et gouvernance de l'informatique
TP	Transports publics
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération

---

# Rapport

## 1 Introduction

La Délégation des finances (DélFin) est une délégation permanente des Commissions des finances des Chambres fédérales (CdF). Elle se compose de trois conseillers nationaux et de trois conseillers aux États, tous membres des CdF et nommés par celles-ci pour la durée d'une législature.

Selon l'art. 51, al. 2, de la loi sur le Parlement (LParl, RS 171.10), la DélFin examine et surveille l'ensemble des finances de la Confédération. Elle exerce des compétences dans cinq domaines. Tout d'abord, elle est appelée à donner son assentiment à des questions portant sur des rémunérations de cadres de plus haut niveau et à prendre des décisions au nom et pour le compte du Parlement en matière de crédit. Ensuite, elle reçoit les rapports de révision du Contrôle fédéral des finances (CDF) et exerce la surveillance concomitante sur la gestion financière du Conseil fédéral. Enfin, elle peut adresser des corapports sur les messages du Conseil fédéral aux CdF ou à d'autres commissions parlementaires. Cet examen comprend également les aspects financiers de la sécurité de l'État et du renseignement, conformément à la convention d'août 2009 passée entre la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) au sujet de la haute surveillance sur la sécurité de l'État et le renseignement. La Délégation des finances fixe elle-même la procédure et les sujets de ses évaluations. L'activité de haute surveillance de la Délégation des finances ne remplace pas le devoir de surveillance du Conseil fédéral sur les finances de la Confédération.

La DélFin exerce une haute surveillance avant tout concomitante des finances de la Confédération. Elle suit les dossiers de l'administration dès le processus de décision et donne ses appréciations au fur et à mesure. Cette manière de faire lui permet d'influer à temps sur des développements indésirables du point de vue de la haute surveillance financière et, si nécessaire, d'intervenir auprès du Conseil fédéral et de l'administration. Dans ce contexte, l'effet préventif de sa surveillance est tout aussi important que ses interventions effectives. La Délégation des finances observe les critères de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité dans le cadre de la haute surveillance concomitante des finances et des activités relatives à la gestion financière de la Confédération (art. 52, al. 2, LParl).

En cas d'urgence, la Délégation des finances donne son assentiment au Conseil fédéral pour des crédits additionnels ou des crédits supplémentaires ainsi que pour des dépassements de crédit, lorsque ceux-ci s'élèvent à cinq millions de francs ou plus conformément aux articles 28 et 34 de la loi sur les finances (LFC, RS 611.0).

Le caractère concomitant de sa haute surveillance a également conduit la Délégation des finances à s'intéresser à un grand nombre de sujets très différents sur l'ensemble de l'année, que ce soit en raison de propositions de l'administration en matière de personnel, de rapports d'audit du CDF ou de décisions du Conseil fédéral, ou encore des investigations qu'elle mène de sa propre initiative sur certains thèmes.

Au printemps 2020, la Délégation des finances a été très sollicitée par les crédits urgents visant à atténuer les conséquences de la pandémie de coronavirus pour l'économie et la société (cf. ch. 2.1).

Dans le présent rapport d'activité, la Délégation des finances a également sélectionné, parmi les nombreux dossiers qu'elle a examinés, ceux qui ont donné lieu à des discussions ou à des remarques critiques durant l'année écoulée. Le rapport reflète la situation à la fin de l'année 2020. Les informations supplémentaires plus récentes sont explicitement indiquées.

## 2 **Crédits**

### 2.1 **Crédits urgents destinés à gérer la pandémie de Covid-19 et à atténuer ses conséquences sur l'économie et la société**

Par les messages concernant les suppléments I et II au budget, le Conseil fédéral soumet au Parlement, pour une année, des demandes de crédits supplémentaires aux crédits budgétaires (paiements) et des demandes de crédits additionnels (engagements).

Si une charge ou une dépense d'investissement ne peut pas être ajournée et qu'il est impossible, partant, d'attendre que le Parlement approuve un crédit supplémentaire, le Conseil fédéral peut décider lui-même de libérer un crédit correspondant (avance) avec l'assentiment de la DélFin. Afin de ne pas entraver les prérogatives du Parlement en matière de vote des dépenses, le Conseil fédéral fait preuve de retenue en matière d'autorisation des avances.

Durant la période allant de 2001 à 2019, les demandes de crédits urgents les plus élevées approuvées par la DélFin concernaient le secteur aéronautique (env. 1,2 milliard de francs en 2001), l'affectation du produit de la vente d'or au fonds de compensation de l'AVS (env. 7 milliards en 2007) et le sauvetage d'UBS (env. 6 milliards en 2008). Hormis ces trois demandes extraordinaires, le nombre de demandes de crédits supplémentaires soumises par le Conseil fédéral n'a cessé de diminuer jusqu'à la fin 2019 (cf. rapport d'activité 2019, FF 2020 9283, ch. 2).

Un coup d'arrêt brutal a été donné à cette évolution au cours de l'année sous revue. Entre la mi-mars et la mi-avril 2020, le Conseil fédéral a en effet soumis à la délégation, pour approbation, trois annonces tardives concernant le supplément I au budget 2020 et portant sur des crédits urgents d'un montant total de près de 41,5 milliards de francs, dont 30 milliards de francs correspondaient à des crédits d'engagement (cautionnements solidaires liés au Covid-19, en faveur des entreprises) et environ 11,5 milliards de francs à des crédits budgétaires pour l'augmentation de la contribution de la Confédération à l'assurance-chômage (AC) (6 milliards), les allocations pour perte de gain (4 milliards), l'achat de matériel sanitaire et de médicaments (près de 1,1 milliard), l'aide aux secteurs de la culture (280 millions) et du sport (100 millions) ainsi que la protection de la santé et la prévention (10 millions). Toutes en lien avec le Covid-19, ces demandes de crédits visaient à lutter directement contre la pandémie et ses graves conséquences sur l'économie et sur la société.

Quelques jours après les décisions prises par le Conseil fédéral le 20 mars, le 3 avril et le 7 avril 2020, la DélFin s'est réunie à courte échéance lors de trois séances, les 22 et 23 mars, 7 avril et 14 avril, pour examiner attentivement les demandes de crédits. Elle a entendu à ce sujet les membres du Conseil fédéral compétents, ainsi que des représentants de l'Administration fédérale des finances (AFF), et a soigneusement étudié la question du caractère urgent des crédits ainsi que celle de l'efficacité et des risques. Dans ce cadre, elle a notamment examiné les possibilités d'échelonner certains crédits, mais, parvenant à la conclusion que le train de mesures du Conseil fédéral devait être considéré comme un paquet global, elle a reconnu le caractère urgent de la demande de crédits et approuvé le montant.

En 119 ans d'existence, c'était la première fois que la délégation autorisait des crédits d'un tel montant en un délai si bref. Elle a apporté la preuve que le Parlement pouvait assumer efficacement sa souveraineté en matière de finances (vote des dépenses), par le biais de la DélFin, même dans des conditions extraordinaires comme le confinement et l'interruption des travaux des conseils.

La délégation est préoccupée des répercussions qu'auront à moyen et à long termes les dépenses et engagements de la Confédération à hauteur de plusieurs dizaines de milliards de francs, ainsi que les baisses de recettes, d'un montant encore inconnu, sur les finances de la Confédération. Craignant que la marge de manœuvre budgétaire de la Confédération ne s'en trouve extrêmement réduite, elle a prié les deux CdF d'étudier attentivement ces questions.

La DélFin a par ailleurs précisé qu'elle attendait du Conseil fédéral qu'il procède à des contrôles détaillés des bénéficiaires des crédits, au plus tard en cas de non-remboursement, afin de déceler les octrois de crédits injustifiés, qu'il poursuive tout abus et qu'il associe le CdF à l'examen de la mise en œuvre des mesures prises pour lutter contre le Covid-19. Au cours de l'année sous revue, le Conseil fédéral et les départements concernés ont fait en sorte de satisfaire à l'exigence de la délégation. Dans le cadre de l'exercice de sa mission de haute surveillance financière concomitante, cette dernière a suivi étroitement l'utilisation des crédits approuvés et les mesures prises visant à empêcher toute aide ou octroi de crédits injustifiés en étudiant les rapports établis périodiquement par les départements et les rapports intermédiaires du CdF. De plus, elle s'est régulièrement entretenue avec les conseillers fédéraux compétents. Tous ces aspects sont détaillés dans le présent rapport aux chapitres 4.1, 5.3.1, 5.5.1, 5.7.1, 5.7.2 et 5.8.1.

L'art. 28, al. 3, et l'art. 34, al. 4, de la loi sur le contrôle des finances (LCF) prévoient que la convocation de l'Assemblée fédérale peut être demandée si le montant des crédits approuvés par la DélFin dépasse 500 millions de francs. Cette demande doit être déposée dans un délai d'une semaine après l'assentiment de la délégation. La session extraordinaire a alors lieu pendant la troisième semaine qui suit le dépôt de la demande de convocation de la session. Conformément à l'art. 2, al. 3, LParl, il faut un quart des membres de l'un des conseils pour convoquer une session extraordinaire. Selon l'art. 151, al. 2, de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral peut lui aussi demander la convocation des conseils à une session extraordinaire. Puisque ce dernier a fait usage de ce droit, le Parlement réuni en session extraordinaire début mai 2020 a autorisé a posteriori les crédits budgétaires et crédits d'engagement urgents approuvés par la délégation en mars et avril 2020.

Il faut toutefois préciser que la procédure prévue par la LFC au sujet de l'approbation de crédits urgents ne devrait être appliquée qu'avec retenue et sur une période plutôt courte, faute de quoi les prérogatives du Parlement en matière de vote des dépenses pourraient être considérablement entravées.

Se fondant sur ces considérations d'ordre institutionnel, la DélFin a recommandé au Conseil fédéral, à la mi-avril 2020, de recourir à la procédure ordinaire pour soumettre au Parlement toute autre aide financière, comme l'aide prévue à ce moment-là sous forme de liquidités en faveur du secteur aérien, de sorte que les CdF puissent procéder à un examen préalable et que le Parlement statue. Le Conseil fédéral a assuré à la délégation que, dans la mesure du possible, il soumettrait au Parlement ses demandes d'autres crédits liés au Covid-19 par la voie ordinaire. Durant le reste de l'année sous revue, aucune nouvelle demande de crédit urgent n'a été soumise à la délégation. À la mi-février 2021, le Conseil fédéral a recouru à la procédure ordinaire pour soumettre au Parlement, par le biais d'un supplément au budget 2021, une proposition d'augmentation des moyens financiers destinés aux programmes pour les cas de rigueur des cantons.

Pour la DélFin, il est important que, même dans un contexte extraordinaire, l'administration effectue ses planifications en temps utile et soigneusement et que des crédits supplémentaires urgents soient sollicités exclusivement en cas d'événements imprévisibles ou non planifiables. La délégation va maintenir l'approche qui est la sienne depuis longtemps en imposant des critères stricts pour justifier l'urgence des crédits supplémentaires et, le cas échéant, continuer d'exiger que le département concerné examine s'il existe des possibilités de compensation.

## **2.2 Dépassements de crédit à inscrire au compte 2020**

Des dépassements de crédit peuvent apparaître lors de la clôture des comptes, s'il n'y a pas de crédit suffisant pour couvrir une charge ou une dépense d'investissement. Le Conseil fédéral soumet les dépassements de crédit au Parlement pour approbation a posteriori, avec le compte d'État (art. 35 LFC). Depuis 2011, les dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs doivent être approuvés par la DélFin (art. 34 LFC).

Le Conseil fédéral n'a présenté à la délégation aucune demande de dépassement de crédit supérieur à 5 millions de francs à inscrire au compte 2020.

## **3 Affaires de personnel**

### **3.1 Arrangement 2015**

#### **3.1.1 Classification de postes de cadres de plus haut niveau**

Conformément aux chiffres 2.1 et 2.2 de l'Arrangement 2015 entre la Délégation des finances des Chambres fédérales et le Conseil fédéral sur la surveillance des affaires relatives au droit du personnel (Arrangement 2015), les départements soumettent à la Délégation des finances pour approbation le classement de postes dans les classes de

salaires 32 et supérieures ainsi que les changements de dénomination de certaines fonctions, ceci avant leur entrée en vigueur. Les propositions en question passent d'abord par un processus d'évaluation de la fonction par l'Office fédéral du personnel (OFPER), le Département fédéral des finances (DFF) et la Délégation des finances à l'issue duquel ces instances donnent leur assentiment avant d'être soumises au Conseil fédéral.

La Délégation des finances constate que les procédures ne posent pas de problème pour la plus grande partie des affaires concernant le personnel. Lors d'une réévaluation de fonction, elle a toutefois été amenée à demander des informations complémentaires à l'OFPER et s'est également entretenue avec un représentant du département concerné et la directrice de l'OFPER, avant de rallier les recommandations de celui-ci.

### **3.1.2 Consultation des ordonnances sur le personnel**

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

La Délégation des finances a été amenée à examiner lors de l'exercice sous revue les actes législatifs en matière de personnel de la fondation Pro Helvetia, du Conseil des Écoles polytechniques fédérales (EPF) et du nouveau Service d'attribution des sillons (SAS).

Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a consulté la Délégation des finances au sujet des modifications apportées à l'ordonnance du Conseil de fondation sur le personnel de la fondation Pro Helvetia, même si cet acte législatif n'entre pas à proprement parler dans son champ de compétence, le personnel de la fondation Pro Helvetia étant soumis au code des obligations (CO) et non à la LPers. La Délégation des finances n'a émis aucune remarque concernant les modifications apportées.

En ce qui concerne la révision de l'ordonnance sur le personnel du domaine des EPF (OPers-EPF), la Délégation des finances a pris note que celle-ci se fait en deux temps. La première étape, soumise en 2020, a pour but d'adapter les dispositions aux circonstances actuelles, aux exigences de la norme comptable IPSAS et, le cas échéant et dans la mesure du possible, de se rapprocher des règles en vigueur pour le personnel de l'administration fédérale. Des mesures moins généreuses que celles de la Confédération sont aussi prévues. C'est le cas notamment du paiement du salaire en cas de maladie de longue durée. Le Conseil des EPF prévoit une seconde étape en 2021 qui concerne l'invalidité professionnelle, la prime de fidélité après cinq ans d'ancienneté et la rente transitoire pour le deuxième pilier. Il s'agit de dispositions qui sont déjà

traitées de manière plus restrictive dans l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3) ou qui ont été complètement supprimées. Lors de sa séance du mois de juin 2020, la Délégation des finances s'est entretenue au sujet de cette révision avec le chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). Ce dernier reconnaît que la situation actuelle ne peut être que transitoire. Un droit du personnel harmonisé avec les dispositions de la Confédération, négocié en deux étapes avec le temps nécessaire, peut justifier un maintien temporaire de certains articles. Conserver une réglementation plus avantageuse, sans modification au-delà du temps des négociations, lui paraît problématique. La Délégation des finances a insisté pour que les règles spécifiques plus favorables n'engendrent pas des coûts supplémentaires au détriment de la recherche et de l'enseignement. Elle a également signifié qu'elle souhaite que les différences entre les dispositions applicables au personnel du domaine des EPF et la LPers soient réduites lors de la prochaine révision de l'OPers-EPF.

Dans le cadre de l'examen de l'ordonnance sur le personnel du Service d'attribution des sillons (OPers-ServAS), la Délégation des finances a constaté que de nombreux points étaient réglementés de manière similaire dans l'OPers. Seuls quelques éléments étaient spécifiques. La délégation s'est demandée par ailleurs s'il est bien nécessaire que le nouveau SAS ait une ordonnance sur le personnel aussi longue et complexe alors qu'il emploie uniquement 15 personnes. Les entités autonomes disposent d'une marge de manœuvre qui leur permet de tenir compte de leurs particularités. La Délégation des finances a suggéré au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de régler dans l'OPers-ServAS uniquement les domaines qui ne sont pas couverts par l'OPers ou réglementés d'une autre manière. La cheffe du DETEC a salué la proposition de la Délégation des finances. Le DETEC a donc fait pression avec succès pour que l'OPers soit applicable chaque fois que l'OPers-ServAS ne contient pas de règle spécifique.

## **3.2 Rapport sur la rémunération des cadres**

En vertu de l'art. 6a de la LPers, le Conseil fédéral établit chaque année un rapport sur le salaire des cadres des entreprises et des établissements de la Confédération à l'attention de la Délégation des finances. Ce rapport détaille les rémunérations des membres du Conseil d'administration et de la direction des entités concernées. Il comprend en particulier des informations sur les effectifs, les salaires et honoraires, les bonus et les systèmes de rémunération. Il contient aussi des indications sur la représentation des communautés linguistiques et des genres dans les organes dirigeants.

En 2018, la Délégation des finances avait confié un mandat au CDF afin de procéder à un contrôle de l'intégralité, de l'exactitude et de la traçabilité des informations contenues dans ce document. Elle avait aussi demandé d'analyser le cumul de mandats des cadres au sein des groupes et les conflits d'intérêts potentiels. En outre, elle avait souhaité connaître la situation des rémunérations pour les entreprises (filiales) qui ne sont pas publiées dans le rapport. Le CDF a travaillé sur le rapport sur le salaire des cadres de l'année 2017. Il s'est focalisé sur les rémunérations de RUAG Holding SA

et de la Poste Suisse SA. Ces sociétés présentent un intérêt particulier compte tenu de leurs nombreuses filiales en Suisse et à l'étranger.

Lors de sa séance de septembre, la Délégation des finances a pris connaissance du rapport du CDF et noté que les travaux effectués n'ont pas relevé d'écart ou de problème significatif. Le document mentionne que des mises à jour du cadre juridique sont nécessaires pour assurer l'intégralité des entités dans le rapport sur le salaire des cadres. Le CDF signale qu'une réflexion doit être menée quant au périmètre des filiales suisses à intégrer et au niveau de détail des rémunérations à communiquer. Le rapport a été publié en octobre 2020.

La Délégation des finances ne considère pas qu'il y a lieu d'agir actuellement dans ce dossier et continuera à le suivre attentivement, comme c'est le cas chaque année.

## **4 Thèmes transversaux**

### **4.1 Covid-19: Compte rendu régulier**

Pour lutter contre la pandémie de Covid-19 et atténuer ses conséquences sur l'économie et la société, les Chambres fédérales ont décidé jusqu'à la fin 2020 d'ouvrir des crédits d'un montant de près de 79 milliards de francs, dont 41,5 milliards pour des prêts et des cautionnements, 31,3 milliards pour des dépenses effectuées en 2020 et 6,65 milliards pour des dépenses à effectuer en 2021. La DélFin a approuvé environ 41,5 milliards de francs (52 %) de cette somme sous la forme de crédits urgents (cf. ch. 2.1).

L'allocation des moyens financiers nécessaires et la mise en œuvre rapide de tout un ensemble de mesures ont été effectuées alors qu'il fallait agir très vite, particulièrement durant la première phase de la pandémie, jusqu'à l'automne 2020. Dans ce contexte, la Confédération et les cantons ont pu s'appuyer sur des instruments éprouvés comme l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT), en les adaptant toutefois au nouveau contexte. Dans le même temps, il a fallu développer, négocier et mettre en œuvre de nouveaux instruments destinés à atténuer les effets de la pandémie et à fournir des aides ciblées, à l'instar des crédits de transition octroyés aux PME et garantis par les cautionnements solidaires de la Confédération ou encore des garanties accordées aux compagnies aériennes.

#### *Des risques financiers élevés*

Lorsqu'elle a approuvé les crédits urgents au printemps 2020, la DélFin a considéré que les risques financiers pour les finances fédérales étaient très élevés du fait de l'importance des crédits octroyés et de la vitesse à laquelle les mesures devaient être mises en œuvre. Elle a approuvé les crédits urgents en ayant conscience de ces risques élevés. Si l'on avait attendu plus longtemps pour débloquer des fonds ou mettre en œuvre des mesures, cela aurait pu avoir des conséquences encore plus dramatiques sur les finances fédérales. La priorité était de mettre simplement et rapidement les fonds requis à la disposition des personnes et entités concernées, en évitant toute bureaucratie. En parallèle, la DélFin a exigé du Conseil fédéral qu'il garantisse que les moyens

iraient uniquement aux personnes qui pouvaient y prétendre et qu'il poursuive systématiquement tout abus.

Depuis, la DélFin suit très attentivement la sollicitation et l'utilisation des moyens approuvés, l'exécution des mesures et la prévention de toute demande ou octroi de crédits injustifiés. Vu l'ampleur des mesures, elle se concentre sur les crédits et mesures auxquels sont liés les principaux risques qu'elle a identifiés.

#### *Compte rendu des départements*

À compter du printemps 2020, le DFI, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), le DFF, le DEFR et le DETEC ont adressé tous les deux mois à la DélFin des rapports sur l'utilisation de crédits déterminés, sur l'exécution ainsi que sur la surveillance et le contrôle exercés par l'administration pour empêcher et combattre les abus. Depuis l'été 2020, la délégation se penche également sur les garanties et crédits accordés par le Parlement au secteur aérien en étudiant les rapports du DETEC.

Lors des entretiens qu'elle a eus à intervalles réguliers avec les membres du Conseil fédéral compétents, la DélFin a évoqué la question de la surveillance, du contrôle et de la lutte contre les abus (cf. explications aux ch. 5.3.1, 5.5.1, 5.7.1, 5.7.2 et 5.8.1).

En 2021, la DélFin concentrera son activité de surveillance financière concomitante principalement sur les mesures pour les cas de rigueur selon la loi Covid-19 (RS 818.102), l'assurance-chômage et les cautionnements solidaires liés au Covid-19 (DEFR), les allocations pour perte de gain liée au coronavirus, les vaccins et les médicaments (DFI), la Pharmacie de l'armée (DDPS) ainsi que l'aviation et Skyguide (DETEC). Pour ce faire, elle se fondera sur les rapports que les départements établiront désormais à une fréquence trimestrielle. Lors de ses entretiens réguliers avec les membres du Conseil fédéral, elle entend en outre évoquer l'évolution financière dans les domaines de la culture et du sport.

#### *Compte rendu du CDF*

Le CDF représente l'un des instruments les plus efficaces de la surveillance financière concomitante. Lorsqu'elle a approuvé les premiers crédits urgents en mars 2020, la DélFin a exigé du Conseil fédéral qu'il associe suffisamment tôt le CDF au contrôle de la mise en œuvre des mesures liées au Covid-19.

Vu le caractère extraordinaire de la situation, le CDF a adapté son agenda au printemps afin de disposer des ressources nécessaires pour effectuer des audits et des contrôles spéciaux en lien avec le Covid-19. Soutenu par la DélFin, il a préféré mettre l'accent, dans les domaines particulièrement touchés par les effets de la pandémie, sur des audits effectués en parallèle des mesures mises en œuvre plutôt que sur des audits a posteriori. Dans le but de déceler les sollicitations d'aides multiples et les paiements injustifiés, il s'est attaché en priorité à contrôler les directives et processus de l'administration ainsi que des dossiers, des transactions et des analyses de données. Au début, l'administration a réagi à ces audits menés par le CDF en parallèle aux mesures prises en exprimant certaines réserves, lesquelles ont toutefois pu être levées au cours de l'année sous revue.

La DélFin a veillé à ce que les rôles soient clairement répartis entre le CDF et l'administration. Il ne faut pas que, menant des audits d'accompagnement, le CDF soit considéré comme étant coresponsable de la mise en œuvre des mesures par les unités administratives compétentes. Ces audits spéciaux ne doivent pas compromettre l'indépendance et l'impartialité des futurs audits du CDF.

Au cours de l'année sous revue, le CDF a présenté à la DélFin quatre rapports intermédiaires consacrés à ses audits spéciaux et les a publiés. Les résultats de certains de ces audits sont détaillés dans le présent rapport d'activité aux chiffres 5.3.1, 5.5.1, 5.7.1 et 5.7.2.

À la mi-mars 2020, le Conseil fédéral a déclaré l'état de situation extraordinaire en vertu de la loi sur les épidémies (RS 818.101). Cet état a prévalu jusqu'en juin 2020. Durant cette période, le Conseil fédéral a tenu douze séances ordinaires et sept séances extraordinaires, adopté plus de 40 ordonnances et confié près de 130 mandats à la Chancellerie fédérale et aux départements. Le rythme élevé des séances et des décisions a exercé une pression importante sur le Conseil fédéral et l'administration pour qu'ils adaptent à la nouvelle situation les bases légales, les processus et les instruments. Ce contexte a eu notamment pour effet que les mesures prises et les conditions d'octroi de moyens financiers n'ont pas fait systématiquement l'objet d'harmonisation et de coordination dans les différentes dispositions d'exécution. Nombre de mesures visant à atténuer les conséquences économiques du Covid-19 dépendaient d'autres mesures. Les personnes concernées pouvaient prétendre à des aides financières, toutes mesures confondues, tantôt en les cumulant, tantôt à titre subsidiaire, tantôt exclusivement dans un ordre chronologique défini. Initialement, le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration ne disposaient pas d'une vue d'ensemble de ces interdépendances. En effectuant des analyses de données et en comparant les différentes bases de données, le CDF permet aux unités administratives compétentes de mieux contrôler le respect des directives dans le contexte global. Le CDF transmet systématiquement aux unités administratives compétentes, à des fins de clarification, les anomalies ou les irrégularités qu'il détecte lorsqu'il procède aux analyses de données.

À l'automne 2020, certaines des mesures d'urgence adoptées au cours du premier semestre étaient arrivées à échéance, alors que d'autres avaient été transposées dans le droit ordinaire. C'est la raison pour laquelle le CDF a mis un terme à ses audits d'accompagnement début 2021 pour focaliser ses audits a posteriori sur l'efficacité des mesures et la gestion des conséquences financières de la pandémie (cf. programme annuel 2021 du CDF).

La DélFin salue les efforts exceptionnels que les collaborateurs du CDF ont déployés en 2020 dans le cadre des audits d'accompagnement. Elle se félicite que le CDF poursuive en 2021 son analyse dans les domaines des cautionnements solidaires liés au Covid-19, des allocations pour perte de gain et de l'IRHT ainsi que ses analyses de données, toutes mesures confondues, et qu'elle l'en informe. Ces analyses sont importantes car elles permettent de détecter les abus et infractions aux critères d'éligibilité et d'appuyer l'administration dans les contrôles qu'elle effectue en amont.

## 4.2 Retraite des magistrats

Au cours de l'année sous revue, la DélFin s'est penchée en détail sur le régime de retraite des magistrats. En vigueur depuis octobre 1989, le système actuel de traitement et de retraite des magistrats découle de la loi fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats (RS 172.121) et de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats (RS 172.121.1). Il s'applique aux membres du Conseil fédéral, aux juges fédéraux ordinaires et aux chanceliers de la Confédération.

### *Demande de versement rétroactif d'une pension de retraite*

Au milieu de l'année 2020, un ancien membre du Conseil fédéral a demandé à la Chancellerie fédérale de lui verser la retraite qu'il n'avait pas sollicitée jusque-là. Début juillet, le Conseil fédéral a approuvé la demande – sous réserve de l'aval de la DélFin. À ses yeux, la décision d'autoriser le paiement de la retraite complète à titre rétroactif relevait de son pouvoir discrétionnaire et devait, par analogie avec l'art. 4 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats, être soumise à l'approbation de la délégation.

Cette dernière a examiné la demande du Conseil fédéral en détail à la fin du mois d'août et entendu le chancelier de la Confédération à ce sujet. Avant et pendant la séance de la DélFin, la Chancellerie fédérale a remis à la délégation tous les documents demandés par cette dernière.

### *La DélFin estime qu'elle n'a pas la compétence d'approuver un versement rétroactif*

Tout d'abord, la DélFin a étudié la question de savoir dans quelle mesure elle était compétente en la matière, selon les dispositions légales en vigueur et leur interprétation, et s'il y avait lieu en l'occurrence d'entrer en matière sur la demande du Conseil fédéral visant à ce qu'elle approuve ou rejette la décision de ce dernier de façon contraignante.

Les dispositions de la loi fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats et de l'ordonnance ad hoc de l'Assemblée fédérale ne prévoient aucune compétence expresse de la DélFin d'approuver un droit rétroactif des magistrats à une retraite. L'exigence de solliciter l'approbation de la DélFin à ce sujet ne figure pas non plus dans l'Arrangement 2015.

La DélFin estime qu'aucune compétence la concernant ne peut être déduite par analogie des dispositions des art. 3, al. 3, et 4, al. 2, de l'ordonnance, dans lesquelles le législateur a prévu l'approbation de la délégation respectivement pour l'octroi d'une retraite complète en cas de *démission prématurée* d'un magistrat pour raisons de santé et lorsqu'un membre du Conseil fédéral ou le chancelier de la Confédération *démis-sionne prématurément*. En optant pour cette approbation de la DélFin, le Parlement entendait inscrire dans l'ordonnance une participation *minimale* du Parlement dans ces situations exceptionnelles (BO 1989 III 825). C'est la raison pour laquelle la délégation considère qu'elle n'est pas censée donner son approbation dans tous les cas où le Parlement a prévu de conférer au Conseil fédéral un pouvoir d'appréciation en vertu de l'ordonnance. Une entrée en matière de la DélFin sur la demande du Conseil

fédéral créerait un précédent pour des cas que le législateur n'a pas expressément réglés.

La délégation a ainsi constaté qu'elle ne disposait d'aucune compétence d'approbation dans le présent cas, ni, partant, d'un droit de participation sur cette question. Par conséquent, elle n'est pas entrée en matière sur la demande du Conseil fédéral, qui portait sur une approbation ou un rejet contraignants.

*Appréciation de la décision du Conseil fédéral sous l'angle de la haute surveillance concomitante sur les finances*

Néanmoins, conformément à l'art. 51, al. 2, de la LParl, il appartient à la DélFin d'examiner et de surveiller l'ensemble des finances de la Confédération. Eu égard aux incidences financières et au risque de créer un précédent, la délégation s'est prononcée, dans le cadre de sa compétence de haute surveillance sur les finances, sur la *question de principe* du versement rétroactif de retraites à des magistrats.

Après avoir quitté leurs fonctions, les magistrats ont immédiatement droit à une retraite à vie. Contrairement à une rente versée par une caisse de pension, une retraite est une indemnité pour services rendus, qui doit permettre à son bénéficiaire de conserver son niveau de vie après avoir quitté ses fonctions. Il s'agit d'une institution *sui generis* et non d'une institution de prévoyance professionnelle sous la forme d'une assurance.

La loi et l'ordonnance ne prévoient pas de dispositions pour le cas où un magistrat ne ferait pas valoir son droit au versement de la retraite immédiatement après avoir quitté ses fonctions, mais demanderait un versement rétroactif à un moment ultérieur. De l'avis de la DélFin, l'interprétation de la loi et de l'ordonnance ne permet pas non plus de déduire un droit à un versement rétroactif.

Aux yeux de la délégation, accorder un droit rétroactif à la retraite dans un cas particulier créerait un précédent pour tous les magistrats. Cela reviendrait en outre à permettre au bénéficiaire de retirer un capital accumulé, comme c'est le cas dans le domaine de la prévoyance vieillesse, ce qui ne correspondrait ni à la volonté du législateur, ni à la nature juridique de la retraite.

En vertu de l'art. 12, al. 4, LFC, le Conseil fédéral et l'administration sont tenus de gérer les finances de la Confédération notamment en appliquant le principe de l'emploi ménager des fonds. Cette règle s'applique aussi aux retraites versées aux magistrats. La DélFin estime donc que des retraites ne doivent être versées que si elles sont effectivement dues.

Au vu de ce qui précède, la délégation a recommandé au Conseil fédéral de renoncer de manière générale au versement rétroactif de retraites à d'anciens conseillers fédéraux.

Fin octobre, le Conseil fédéral a décidé de limiter à cinq ans le versement rétroactif de retraites aux magistrats. Parallèlement, il a pris position sur la recommandation de la DélFin. Fin novembre, le chancelier de la Confédération et le directeur de l'Office fédéral de la justice (OFJ) ont exposé la position du Conseil fédéral.

Par sa décision, ce dernier a suivi la recommandation de la délégation dans la mesure où, en limitant à cinq ans le versement rétroactif, il tient davantage compte, dans le

cadre de sa marge d'appréciation, du principe de l'usage ménager des fonds au sens de la LFC et où il n'entend verser des retraites qu'à concurrence du montant effectivement dû selon son interprétation des dispositions légales, laquelle diverge de celle de la DélFin. Celle-ci a pris acte des explications fournies.

#### *Exécution des dispositions légales de l'Assemblée fédérale en vigueur*

Aussi longtemps qu'un ancien magistrat perçoit un revenu, sa retraite est réduite dans la mesure où le total de la retraite et du revenu provenant d'une activité lucrative et de la rente excède le traitement annuel d'un magistrat en fonction. Le calcul et le contrôle du montant de la retraite relèvent de la responsabilité de l'autorité chargée de l'exécution de l'ordonnance; dans le cas des membres du Conseil fédéral, c'est la Chancellerie fédérale qui est compétente; dans celui des juges fédéraux, c'est le Secrétariat général du Tribunal fédéral.

Dans le cadre d'une audition menée à la fin août 2020, le chancelier de la Confédération a exposé en détail la pratique de la Chancellerie fédérale en matière d'exécution. Afin d'avoir une vue d'ensemble des pratiques de la Chancellerie fédérale et du Tribunal fédéral, la DélFin a chargé le CDF d'examiner l'exécution de la loi fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats et de l'ordonnance correspondante par les services compétents durant les années 2015 à 2020 et de lui soumettre un rapport à ce sujet au plus tard à la fin du premier semestre 2021.

#### *Adaptations ponctuelles des bases légales existantes*

La DélFin se félicite de la décision du Conseil fédéral, qui entend exclure toute possibilité, pour les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération en fonction à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2020, de requérir le paiement de retraites qu'ils n'auraient pas perçues. Les membres du Conseil fédéral et les chanceliers de la Confédération qui ne sont déjà plus en fonction ainsi que les juges fédéraux ordinaires ne sont toutefois pas concernés par cette décision. Selon le chancelier de la Confédération, il ne s'agit là que de très peu de cas.

#### *Examen du système de traitement et de retraite des magistrats*

De l'avis de la DélFin, le système actuel de traitement et de retraite des magistrats est fondé sur une situation obsolète en ce qui concerne le marché du travail et les conditions de vie; il ne tient pas compte des modifications de loi entrées en vigueur depuis 1989 et présente des lacunes pour ce qui est de l'application. Étant donné que la délégation ne dispose pas du droit de soumettre directement des propositions au Parlement, elle a chargé son président, après avoir consulté le président de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, de déposer, un postulat (20.4099) au Conseil des États. Ce postulat charge le Conseil fédéral d'établir un rapport dans lequel il indiquera comment remplacer le système actuel relatif aux traitements et à la prévoyance professionnelle des magistrats par un régime des traitements moderne, incluant la prévoyance professionnelle et la rente de survivants ainsi qu'une éventuelle indemnité de départ accordée jusqu'à la reprise d'une activité lucrative. Le régime en question ne devra présenter aucune incohérence systémique avec la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40) ni aucune difficulté d'application. Le Conseil fédéral examinera pour ce faire les modèles

envisageables et en montrera les avantages, les inconvénients et les conséquences financières.

Le postulat a été signé par les deux membres du Conseil des États qui siègent à la DélFin. À la mi-novembre 2020, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Début décembre, le Conseil des États lui a transmis le postulat.

### **4.3 Digitalisation et informatique**

#### **4.3.1 Transformation numérique de l'administration fédérale**

Depuis plus de 12 ans, la surveillance du domaine de l'informatique de la Confédération est l'une des activités centrales de la DélFin. Cette dernière a adressé au Conseil fédéral en 2014 et 2015 des recommandations sur des thèmes fondamentaux, dont elle examine la mise en œuvre chaque année. Dans ces recommandations, elle exige une gestion et un pilotage de l'informatique plus centralisés (gouvernance), le déploiement d'une architecture informatique d'entreprise à l'échelle de l'administration fédérale et d'une planification interdépartementale à moyen terme ainsi que l'adaptation des bases légales (cf. aperçu en annexe). Dans son dernier rapport d'activité, elle a souligné que le Conseil fédéral avait pris conscience de l'importance que revêt la numérisation de l'administration fédérale, qu'il avait demandé des examens ad hoc et opté pour des changements dans certains domaines; elle a par contre regretté la timidité du gouvernement face aux énormes enjeux qui accompagnent la numérisation (cf. rapport d'activité 2019, FF 2020 9283, ch. 4.1.1).

En 2020, le Conseil fédéral a pris d'importantes décisions visant à renforcer la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes dans les domaines de la transformation numérique (Administration numérique suisse [ANS, cf. ch. 4.3.2), de la structure de gouvernance et de pilotage de l'informatique et de la numérisation au sein de l'administration fédérale. Le Conseil fédéral a défini à la mi-avril les grandes lignes de la numérisation, il a précisé leur mise en œuvre à la mi-juin et approuvé à la mi-novembre les bases légales ad hoc. L'ordonnance sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (OIAF) a été remplacée le 1<sup>er</sup> janvier 2021 par l'ordonnance sur la transformation numérique et l'informatique (OTNI, RS 172.010.58).

Le secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique (TNI) constitue la pièce maîtresse, sur le plan organisationnel, de la nouvelle orientation donnée à la transformation numérique de l'administration fédérale. Comptant environ 65 collaborateurs, ce nouveau secteur a entamé ses activités début janvier 2021. Il est rattaché à la Chancellerie fédérale et directement subordonné au chancelier de la Confédération. Il a repris les tâches centrales de l'ancienne Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC), dissoute à la fin 2020, et absorbé la direction opérationnelle Suisse numérique de l'Office fédéral de la communication (OFCOM) ainsi que le service GEVER Confédération, rattaché à la Chancellerie fédérale. Il exerce également la fonction d'état-major de la délégation du Conseil fédéral «Transformation

numérique et gouvernance de l'informatique» et il collabore étroitement avec la Conférence des secrétaires généraux (CSG); cette dernière assiste la Chancellerie fédérale dans la coordination supradépartementale et l'élimination des divergences.

Au cours de l'année sous revue, la DélFin s'est intéressée de très près à ces nouveautés; elle s'est entretenue à plusieurs reprises avec le chancelier de la Confédération ainsi que, à la mi-novembre, avec le responsable du secteur TNI. Les discussions ont porté notamment sur les tâches, les compétences et les responsabilités des acteurs concernés (Conseil fédéral, CSG, Conseil de la transformation numérique et de la gouvernance informatique de la Confédération [Conseil TNI], chancelier de la Confédération et responsable TNI), sur le droit du chancelier de la Confédération et du responsable TNI de donner des instructions aux départements et sur la collaboration envisagée entre le secteur TNI, le Centre national pour la cybersécurité (NCSC, cf. ch. 4.3.3) et le chargé de mission ANS de la Confédération et des cantons (cf. ch. 4.3.2), ces derniers étant tous deux rattachés au Secrétariat général du DFF.

La DélFin soutient les objectifs visés par cette réorganisation, à savoir une meilleure harmonisation des processus d'affaires au sein de l'administration fédérale, l'amélioration de l'exploitation des données, l'utilisation aussi économe et efficace que possible des moyens informatiques ainsi que la mise en œuvre plus rapide des décisions. Néanmoins, elle constate que les départements et les offices restent les principaux acteurs de la numérisation dans leur domaine de compétence et que, de ce fait, les conflits entre les intérêts des départements et les intérêts supérieurs de la Confédération ne sont toujours pas exclus. Certes, le secteur TNI assure une vue d'ensemble supradépartementale sur les projets, les ressources et les prestations administratives de la transformation numérique et de l'informatique au sein de l'administration fédérale; il peut aussi édicter des directives, lancer ses propres projets de numérisation et soutenir ceux des départements et des offices. Cependant, ses pouvoirs de donner des instructions aux départements sont limités.

Il est très important aux yeux de la DélFin que la collaboration entre le secteur TNI, le NCSC et le chargé de mission ANS fonctionne parfaitement. L'OTNI prévoit que ces trois entités siègent au Conseil TNI, qui conseille le secteur TNI dans l'exécution de ses tâches, qu'elles s'informent mutuellement et se consultent dans certains cas.

La DélFin salue la décision courageuse prise par le Conseil fédéral au cours de l'année sous revue de réorganiser le domaine de la transformation numérique et le fait que la mise en œuvre qui s'en est suivie a été rapide. Les structures et processus nouvellement déployés doivent encore passer l'épreuve de la mise en pratique et apporter la preuve qu'ils sont appropriés pour réagir aux enjeux de la transformation numérique et pour résoudre plus rapidement qu'auparavant les conflits d'intérêts pouvant surgir à ce sujet au sein de l'administration fédérale. C'est la raison pour laquelle la délégation maintient les recommandations qu'elle avait adressées au Conseil fédéral en 2014 et en 2015 et continuera de suivre d'un œil attentif leur mise en œuvre, confiée désormais à la Chancellerie fédérale et au secteur TNI.

### 4.3.2 Administration numérique suisse

Depuis plusieurs années, la DélFin suit le développement de projets informatiques réalisés en étroite collaboration avec les cantons. Les structures propres au fédéralisme posent un grand défi quant à la mise en œuvre et à l'exploitation de ces systèmes: certains projets ont par le passé dû être interrompus ou ils ont conduit à des solutions très complexes et onéreuses. Selon l'avis de droit intitulé «Rechtsgrund-lagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen» (en allemand uniquement), présenté par l'OFJ à la mi-décembre 2011, il n'existe actuellement aucune base constitutionnelle donnant à la Confédération une compétence réglementaire générale vis-à-vis des cantons dans le domaine informatique.

En 2019, la DélFin a demandé au Conseil fédéral de prendre en main le projet de création d'une norme constitutionnelle allant dans ce sens. Ce dernier a répondu, en avril 2020, que la transformation numérique ne pourra réussir que si les trois échelons de l'État collaborent étroitement. Il a ajouté qu'il est probable que le fait que la Confédération s'attribue une nouvelle compétence de réglementation se heurtera à de grandes résistances. Le Conseil fédéral a donc demandé l'établissement d'un avis de droit qui doit définir les conditions requises au niveau du droit constitutionnel et déterminer s'il y a lieu d'introduire une nouvelle norme. Dans le cadre du projet «Administration numérique suisse», le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ont décidé d'adopter une procédure échelonnée et de mettre en œuvre la première étape. Dans un premier temps, l'organisation «Cyberadministration suisse» et la Conférence suisse sur l'informatique (CSI) devront fusionner pour former, d'ici 2022, une nouvelle organisation nommée «Administration numérique suisse». Il sera ainsi possible de créer une synergie entre les différentes ressources disponibles. Par ailleurs, les efforts visant à mettre en place des infrastructures nationales et des services de base pour l'administration numérique doivent être sensiblement renforcés. Au cours de la deuxième étape, l'ANS sera évaluée jusqu'en 2025; une étude des éventuelles modifications législatives nécessaires pour fixer des normes contraignantes sera menée et débouchera sur des propositions.

La nouvelle «Administration numérique suisse» sera un organe paritaire, géré conjointement par la Confédération et les cantons. Elle sera tout d'abord mise en place sous la forme d'une plateforme politique subordonnée au DFF et dont l'objet sera de fixer des normes contraignantes. Les bases juridiques, financières et organisationnelles de l'ANS seront définitivement fixées par un groupe de travail conjoint de la Confédération et des cantons en 2021 et elles seront avaluées au plus tard à la fin de cette année. Le chargé de mission de l'Administration numérique doit prendre ses fonctions le 1<sup>er</sup> mars 2021.

La transformation numérique en cours au sein de la Confédération et des cantons constitue un défi de taille. La DélFin considère d'un œil critique la manière dont est conçue l'ANS, tout comme le fait que le chargé de mission n'ait pas le pouvoir de donner des instructions. Elle suivra très attentivement la mise en place de l'ANS, les prochaines étapes vers l'élaboration d'une base constitutionnelle en vue de l'extension des compétences réglementaires de la Confédération ainsi que la collaboration entre le chargé de mission ANS, d'une part, et le secteur TNI de la Chancellerie fédérale et le NCSC du DFF, d'autre part (cf. ch. 4.3.1).

### 4.3.3 Cybersécurité et cyberdéfense

Depuis 2015, la DélFin accorde une attention particulière à la cybersécurité et à la cyberdéfense de la Confédération (cf. rapport d'activité 2019, FF 2020 9283, ch. 4.1.3). À cet effet, elle s'entretient régulièrement avec le chef du DFF et la cheffe du DDPS. Cette année encore, ces deux thèmes étaient à l'ordre du jour de quatre séances. La question de savoir si le délégué de la Confédération à la cybersécurité doit disposer du droit de donner des instructions a été débattue à plusieurs reprises. La DélFin considère que ce droit est nécessaire pour une cyberdéfense efficace.

À la mi-février, la délégation s'est entretenue de la situation en matière de cybersécurité avec la cheffe du DDPS et le chef du DFF, lequel était accompagné du délégué de la Confédération à la cybersécurité. La cheffe du DDPS a présenté l'avancement de la mise en œuvre dans son département. Des tâches importantes relevant de la cyberdéfense reviennent à l'armée et au service de renseignement ainsi que, sur le plan technique, à Armasuisse Sciences et technologies, qui a créé un Cyber-Defence Campus. La cheffe du DDPS a indiqué que les travaux de mise en œuvre progressaient conformément au calendrier au sein de son département. Mais elle a ajouté que les défis à relever étaient nombreux. Elle a souligné que le DDPS ne considérait pas qu'il était nécessaire que le délégué à la cybersécurité puisse donner des instructions, arguant que celui-ci n'était pas en mesure d'acquiescer des connaissances suffisantes pour pouvoir donner des instructions dans tous les domaines de l'administration. Elle a préféré mettre l'accent sur la nécessité d'une coordination efficace. Pour sa part, le délégué de la Confédération à la cybersécurité a indiqué qu'il avait besoin de disposer de certains droits de donner des instructions. Il demande à pouvoir donner aux offices des instructions en matière de cybersécurité et à assurer la conduite des opérations en cas de cyberattaque. Le chef du DFF et le délégué à la cybersécurité ont expliqué que la Confédération est en contact étroit avec la place financière. Ils ont ajouté que les systèmes de paiement sont considérés comme étant particulièrement vulnérables et que les échanges au sein de l'administration fédérale et avec le secteur privé se sont bien déroulés.

La DélFin a étudié à la mi-mai le rapport 2019 sur la sécurité informatique de la Confédération, dont il ressort que le niveau de la sécurité informatique tient compte des menaces actuelles et est comparable à celui d'organisations étatiques similaires et à celui du secteur privé. Les directives en matière de sécurité informatique doivent être appliquées et contrôlées intégralement et partout si l'on veut maintenir le niveau de sécurité actuel et le garantir à long terme. Le faible nombre des contrôles effectués est problématique. La délégation a par ailleurs examiné un rapport du CDF sur les directives en matière de sécurité au sein de la Base d'aide au commandement (BAC). Le CDF a constaté que la mise en œuvre de ces directives prenait plus de temps que prévu, mais la BAC ne partageait pas son avis. Les constatations du CDF ont été intégrées dans le rapport sur la sécurité informatique et le Conseil fédéral a demandé au DDPS de mettre en œuvre les recommandations du CDF.

La DélFin s'est penchée à la fin juin sur l'ordonnance sur les cyberrisques édictée par le Conseil fédéral (OPCy, RS 120.73). Celle-ci attribue principalement des fonctions de coordination au délégué de la Confédération à la cybersécurité. La délégation est d'avis que ce dernier dispose de pouvoirs de donner des instructions trop restreintes:

en plus de réagir a posteriori à une cyberattaque, il devrait également intervenir à titre préventif.

À la mi-novembre, la DélFin a échangé avec le chef du DFF et le délégué à la sécurité sur une étude que l'Université d'Oxford a consacrée à la cybersécurité en Suisse. Ceux-ci lui ont expliqué que la sécurité était adaptée à la situation actuelle en termes de menaces, mais qu'il existait encore des différences entre les prestataires. Ils ont précisé que la Délégation Cyber du Conseil fédéral allait se pencher sur les résultats de l'étude, tout en relevant que la Confédération n'était pas compétente pour toutes les recommandations faites dans cette étude et que celle-ci n'évoquait pas les compétences décisionnelles en matière de cyberdéfense. Le délégué a indiqué que ses compétences à donner des instructions étaient actuellement suffisantes, ajoutant cependant que cette question était examinée en permanence. La DélFin a décidé de suivre attentivement la mise en œuvre des conclusions du rapport.

La DélFin a pris acte de deux rapports d'audit du CDF à la mi-février 2021. Le premier portait sur la sécurité informatique de la commande et de l'automatisation de bâtiments fédéraux (domotique). Les systèmes domotiques sont en effet une porte d'entrée pour les cyberattaques. Le CDF a du reste constaté qu'ils devaient être mieux protégés. L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), compétent en la matière, va mettre en œuvre les recommandations du CDF. Le second rapport concernait la surveillance exercée par l'Autorité de surveillance des marchés financiers (FINMA) sur la cybersécurité des prestataires financiers, dont l'un des problèmes réside dans le fait que les banques signalent les cyberattaques à la FINMA de manière trop lacunaire. Pour cette raison, cette dernière a publié une communication sur la surveillance et elle entend mettre en œuvre les recommandations du CDF. La DélFin a demandé aux CdF des deux conseils de se pencher sur ce sujet lors de leurs séances consacrées à la réalisation des objectifs stratégiques de la FINMA.

La DélFin est d'avis que le succès de la numérisation de la Confédération passe obligatoirement par une réaction rapide et efficace aux cyberattaques, laquelle requiert une organisation et des mesures de protection efficaces ainsi qu'un certain savoir-faire. Tous sont sollicités: l'administration fédérale bien sûr, mais aussi, au vu des importantes interconnexions, les cantons, les entreprises et la société. La DélFin continuera de suivre avec attention le développement de la cybersécurité et de la cyberdéfense; elle reprendra en particulier la question des mécanismes décisionnels avec les conseillers fédéraux compétents dès que la mise en œuvre de l'OPCy aura permis de collecter suffisamment d'expériences en la matière.

#### **4.3.4 Haute surveillance financière des projets informatiques clés**

Les projets informatiques clés sont des projets informatiques de l'administration fédérale qui, en raison des ressources financières ou humaines qu'ils mobilisent, de leur portée stratégique, de leur complexité ainsi que de leurs répercussions ou de leurs risques, requièrent une conduite, un pilotage, une coordination et un contrôle renforcés. Le Conseil fédéral décide quels projets doivent être gérés comme des projets clés. Sur la base de la LCF et des directives du Conseil fédéral du 16 mars 2018 concernant

les projets informatiques de l'administration fédérale et le portefeuille informatique de la Confédération, le CDF mène des audits réguliers et systématiques des projets informatiques clés.

La haute surveillance exercée par la DélFin se concentre sur la stratégie informatique de la Confédération et sur les projets informatiques clés définis par le Conseil fédéral. Dans ce cadre, la DélFin s'appuie sur les rapports du Conseil fédéral sur l'état des projets informatiques clés de la Confédération qui lui sont remis chaque année au printemps et en automne, sur les rapports d'audit du CDF ainsi que sur les entretiens qu'elle a à ce sujet avec les départements concernés.

Le présent chapitre se rapporte à la forme des comptes rendus semestriels du Conseil fédéral ainsi qu'à quelques aspects transversaux. Les projets informatiques clés qui ont donné matière à discussion ou qui ont fait l'objet de remarques de la part de la DélFin sont traités dans des chapitres séparés (cf. ch. 5).

### *Les projets clés*

À fin 2020, quinze projets informatiques de l'administration fédérale centrale représentant un volume global de plus de 6 milliards de francs étaient qualifiés de projets informatiques clés. Le programme «Systèmes de postes de travail 2020 (SPT2020)» et le projet «Système de communication vocale de l'armée» ont été radiés de cette liste, le premier parce qu'il a été achevé et le deuxième parce que ses objectifs ont été atteints dans une large mesure. L'analyse de la valeur acquise, qui a été réalisée pour la majorité des projets, peut être utilisée comme instrument de pilotage et de reporting. Donnant suite à la proposition de la DélFin, l'UPIC a complété, au 15 mai 2020, les directives concernant les rapports relatifs aux projets informatiques clés de la Confédération par une disposition portant sur cette analyse.

### *Les ressources humaines en tant que facteur de risque*

En 2020, la DélFin a constaté que les rapports sur l'avancement de projets faisaient souvent état, au chapitre des risques les plus notables, et notamment pour ce qui est des principaux projets clés, d'une pénurie de personnel et de son manque de qualification, qu'il s'agisse du personnel de la Confédération ou de celui des fournisseurs et des mandataires externes. Ces pénuries ont frappé tant les organisations de projet que les organisations permanentes, de même que tous les prestataires (internes et externes). La première vague de la pandémie de Covid-19 et ses conséquences sur les ressources n'ont provoqué de retard que pour le projet SIPACfuture.

En septembre 2020, le Conseil fédéral a pris acte du rapport sur l'état des projets au premier semestre 2020. À cette occasion, il a indiqué à la DélFin qu'il ne voyait pour l'heure aucune nécessité de prendre des mesures supplémentaires visant à garantir le bon déroulement des projets informatiques clés.

La DélFin ne partageait pas cet avis. Au contraire, elle a constaté que toutes les indications relatives aux délais présentées dans l'analyse de la valeur acquise au 30 juin 2020 se trouvaient en «zone rouge» (retards). En outre, il apparaissait que le manque de ressources en matière de personnel est un problème récurrent dans plusieurs projets informatiques clés.

La DélFin estime que des mesures supplémentaires s'imposent. La planification des ressources est un élément essentiel de ce succès, d'autant plus dans les conditions particulières découlant de la pandémie de Covid-19. Selon l'UPIC, il a été possible, en règle générale, de résoudre les problèmes liés à la première vague de Covid-19. Toutefois, les difficultés qui se sont accentuées en raison de la pandémie persistent et peuvent encore aggraver la situation.

Le projet SIPACfuture est concerné par cette situation à plusieurs titres. En juin 2020 déjà, la clôture de ce projet semblait en danger en raison de la pandémie de Covid-19. Les caisses de chômage et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) se sont vus contraints de réaffecter à la gestion de la crise une grande partie des ressources internes attribuées au projet. En outre, les modifications entreprises pendant la pandémie de Covid-19, notamment l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail, doivent être intégrées dans la nouvelle application SIPAC 2.0. Par conséquent, le volume du projet n'est plus le même. Le déploiement du système dans son intégralité, prévu pour Pâques 2021, doit être reporté d'une année, selon les informations fournies par le DEFR. Cela pourrait engendrer des coûts supplémentaires considérables.

Les inquiétudes de la DélFin portent sur tous les projets informatiques clés, qui subissent des retards en raison du Covid-19, ainsi que sur les problèmes relatifs au personnel, qui existaient déjà avant mars 2020. La DélFin a fait savoir au Conseil fédéral qu'elle considérait comme opportun de prendre des mesures génériques.

Mi-février 2021, le Conseil fédéral a indiqué à la DélFin les mesures au moyen desquelles les risques liés aux ressources humaines pesant sur les différents projets informatiques clés ont pu être réduits à fin 2020 et pourront l'être en 2021. En raison de la pandémie de Covid-19, les projets SIPACfuture, Maintien de la valeur de Polycom 2030 et SUPERB ont accusé plusieurs mois de retard. En février, le chef du DEFR a confirmé à la DélFin que le projet SIPACfuture sera introduit avec près d'une année de retard et coûtera près d'un million de francs de plus que prévu non seulement en raison des problèmes liés aux ressources humaines, mais aussi et surtout en raison de l'implémentation simultanée dans l'ancien et dans le nouveau système des modifications légales temporaires résultant de la crise liée à la pandémie de Covid-19. La Délégation des finances estime que les problèmes de ressources existent depuis des années et ne peuvent pas simplement être attribués au Covid-19. La DélFin suivra attentivement le développement de ce projet en 2021 et en discutera avec les conseillers fédéraux compétents, avec le chancelier de la Confédération et avec le délégué TNI.

## **4.4 Marchés publics de la Confédération**

### **4.4.1 Controlling des achats**

Depuis 2015, le Conseil fédéral renseigne la DélFin tous les automnes sur l'évolution des marchés publics de la Confédération durant l'année précédente. En 2020, la DélFin s'est une nouvelle fois informée à propos des marchés publics de l'administration fédérale, en se fondant sur le rapport des services d'achat centraux de la Confédération concernant les marchés publics et sur le set de reporting du controlling des achats du

DFF, qui ont tous deux été publiés. Elle a discuté du développement du controlling avec le chef du DFF et a abordé plusieurs questions relatives aux achats avec la cheffe du DDPS. Elle a constaté que la qualité du controlling pouvait encore être améliorée. S'agissant du DDPS, dans deux domaines (obligation de publication en cas d'adjudication de gré à gré et volume des prestations / cahier des charges), elle a remarqué que les achats avaient été effectués de manière correcte, mais que l'établissement des statistiques était lacunaire.

#### 4.4.2 Vérification du prix

La gestion prudente des deniers publics implique que les pouvoirs publics doivent les utiliser de façon économe et efficace pour accomplir leurs tâches. L'objectif des vérifications des prix est d'éviter que l'administration fédérale paie des prix trop élevés lors d'achats *qui ne sont pas ouverts* à la concurrence. Selon le set de reporting du controlling des achats, l'administration fédérale adjuge chaque année de gré à gré – c'est-à-dire sans les soumettre au jeu de la concurrence – plusieurs centaines de marchés supérieurs au seuil OMC, pour une valeur totale d'un milliard de francs environ.

Sur la base de l'ordonnance sur les marchés publics (OMP; RS 172.056.11), il existe depuis des décennies un droit de regard sur les contrats conclus entre les fournisseurs de prestations et l'administration fédérale. Ainsi, le CDF ou les services de révision interne des offices fédéraux peuvent procéder à titre fiduciaire, pour le compte des services d'achat de la Confédération, à une vérification détaillée du calcul des prix pratiqués par le fournisseur. Sur la base de cette vérification, ils indiquent à l'office acquéreur si le monopole entraîne un désavantage pour la Confédération et s'il y a par conséquent lieu de corriger le prix. La vérification du calcul et son résultat sont clairs et compréhensibles pour le fournisseur concerné.

D'une part, la convention relative au droit de regard a un effet préventif auprès des fournisseurs en situation de monopole. D'autre part, les vérifications mettent régulièrement à jour des *postes de coûts injustifiés*, dans lesquels il apparaît parfois que des deniers publics pouvant dépasser le million de francs sont dépensés sans contrepartie pour un mandat, lorsque des coûts sont intégrés au calcul sans motif valable. À l'étranger, il est courant de vérifier les prix et les coûts auprès des mandataires des pouvoirs publics. Par exemple, dans le domaine de la défense, plusieurs États de l'OTAN ont conclu des conventions spécifiques portant sur une aide administrative mutuelle en matière de vérification des prix et des coûts. L'Allemagne, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, la France, l'Italie, la Norvège et le Royaume-Uni ont signé de tels accords d'aide administrative entre leurs autorités respectives de vérification des prix.

Les exemples les plus récents concernent deux vérifications de prix effectuées par le CDF sur des projets du DDPS. Au total, elles ont permis de réduire les prix d'environ 9 millions de francs. Le CDF vérifie, dans les différents contrats examinés, si le prix a été calculé de manière compréhensible, appropriée et conforme au principe de causalité. La vérification du prix permet uniquement de déterminer si le fournisseur n'a considéré, dans son calcul, que des coûts réels et proportionnés et s'il propose à des tiers des prestations comparables aux mêmes conditions (clause de l'entreprise la plus

favorisée). Par contre, elle ne peut pas déterminer si d'autres fournisseurs auraient pu proposer la prestation à de meilleures conditions.

#### 4.4.3 Ordonnance sur les marchés publics

Le 12 février 2020, le Conseil fédéral a révisé l'OMP et a fixé son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021, en même temps que la loi fédérale sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1). Répondant au souhait de la DélFin et des CdF, il a intégré à l'art. 24 de l'ordonnance la notion de vérification du prix (auparavant «droit de regard») en tant que compromis, conformément à la pratique observée jusqu'ici. Il a formulé les dispositions relatives à la vérification du prix de façon potestative. Ainsi, l'adjudicateur décide, pour chacun des projets d'acquisition, s'il y a lieu de convenir avec le soumissionnaire d'un droit de consultation du calcul du prix. La DélFin salue expressément la décision du Conseil fédéral, qui est dans l'intérêt du contribuable et de la haute surveillance sur les finances (cf. rapport d'activité 2019 de la délégation, FF 2020 9283, ch. 4.2.2).

Plusieurs députés se sont opposés à cette nouvelle règle, rappelant que le Parlement n'avait pas souhaité que la vérification du prix soit intégrée dans la LMP en tant que norme obligatoire. En août 2020, le Conseil fédéral a proposé de rejeter les motions de même teneur Feller 20.3251 et Gapany 20.3266 «Ordonnance sur les marchés publics. Abroger l'article 24 pour faire respecter le principe «pacta sunt servanda»». Le droit de regard ou droit de consultation du calcul du prix a toujours fait et doit continuer de faire l'objet d'un accord entre les parties; par conséquent, il n'y a pas de violation du principe «pacta sunt servanda». Il faut prévoir l'instrument de la vérification du prix, qui permet de garantir l'utilisation économique des deniers publics dans la mesure où cela est nécessaire. Or, la formulation potestative répond à ce besoin. Le Conseil des États a adopté une motion d'ordre transmettant la motion 20.3266 à la commission thématique compétente, pour examen préalable.

#### 4.4.4 Stratégie en matière d'acquisitions

Fin 2017, la DélFin a recommandé au Conseil fédéral de définir, pour l'entrée en vigueur de la nouvelle LMP, une stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions (cf. recommandation en annexe). Cette stratégie contiendra des orientations et des objectifs bien précis, qui serviront de cadre aux services d'achat de la Confédération lorsqu'ils devront définir et mettre en œuvre leurs propres objectifs opérationnels. La mise en œuvre des objectifs sera pilotée et vérifiée au moyen du contrôle stratégique des marchés publics qui devra être utilisé non seulement comme un instrument de reporting, mais aussi comme un instrument d'aide à la conduite.

Fin octobre 2020, en réponse à la recommandation de la délégation, le Conseil fédéral a adopté et publié la stratégie de l'administration fédérale en matière d'acquisitions «Stratégie de mise en œuvre concernant la révision totale du droit des marchés publics 2021 – 2030». Cette période correspond à celle qui a été fixée pour la Stratégie pour le développement durable 2030.

La Conférence des achats de la Confédération (CA) et la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB) préciseront les directives du Conseil fédéral au moyen de recommandations et d'autres instruments, afin de soutenir les services d'achat et les services demandeurs de la Confédération lors de la mise en œuvre des axes stratégiques établis par le Conseil fédéral. Les services d'achat et les services demandeurs se fondent sur les recommandations et sur les instruments pour définir leurs propres objectifs opérationnels. Ils sont responsables de la mise en œuvre des objectifs du Conseil fédéral en matière d'acquisitions et veillent à ce que ces objectifs soient atteints.

La CA et la KBOB assurent chaque année le contrôle de la mise en œuvre des objectifs définis dans la stratégie en matière d'acquisitions au moyen du controlling stratégique des achats. Au besoin, elles peuvent édicter d'autres recommandations et mettre en place d'autres instruments pour l'année suivante.

Elles doivent aussi informer régulièrement le public des acquisitions de la Confédération: pour ce faire, elles sont chargées d'élaborer, d'ici 2023, un projet de révision partielle de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP; RS 172.056.15).

Mi-novembre 2020, la DélFin a constaté que le Conseil fédéral avait poursuivi la mise en œuvre de ses recommandations de 2017. Il a révisé l'OMP. Une stratégie en matière d'acquisitions existe désormais formellement. Cette stratégie doit toutefois encore être concrétisée par les directives de la CA et de la KBOB. La DélFin ne voit pour l'heure aucune nécessité de prendre des mesures supplémentaires, mais attendra la mise en œuvre et la concrétisation de la stratégie (recommandations et instruments de la CA et de la KBOB) avant de considérer sa recommandation comme mise en œuvre.

## 4.5 Gouvernance d'entreprise

Se fondant sur diverses observations du CDF consécutives à des audits effectués auprès de RUAG et de Skyguide, la DélFin a prié le Conseil fédéral d'inscrire explicitement dans les objectifs stratégiques des entités de la Confédération devenues autonomes que celles-ci doivent effectuer régulièrement des audits de la sécurité informatique.

Dans sa stratégie de propriétaire, la Confédération doit veiller à définir des objectifs concrets en matière de sécurité informatique et de cybersécurité, surtout pour les infrastructures critiques. Cela contribue à responsabiliser les membres du conseil d'administration des entités devenues autonomes et permet aussi un contrôle efficace de la part des sociétés de révision. La DélFin estime que les entités devenues autonomes pour lesquelles il conviendrait de définir la sécurité informatique comme objectif stratégique sont en premier lieu RUAG et Skyguide, ainsi que les CFF et Swisscom.

Le Conseil fédéral a déclaré à la délégation qu'il attachait lui aussi de l'importance à cette question. Il pilote la gestion des risques, de la sécurité et de la conformité au sein des entreprises de la Confédération avec un objectif stratégique à part entière qui renvoie à la norme internationale ISO 31000 (management du risque). Il s'agit d'une

norme intégrale qui couvre toutes les catégories de risques. Les objectifs stratégiques fixent des jalons pour l'action des organes dirigeants des entreprises de la Confédération, tout en leur conférant la responsabilité de gestion la plus ample possible. Bien que, dans le cas de Skyguide et de la Poste Suisse SA, l'objectif stratégique du management du risque ait été complété respectivement par une exigence de la norme ISO 19600 et une exigence de la norme ISO 37301, le Conseil fédéral est d'avis qu'une grande retenue doit être de mise dans le renvoi à des normes de gestion différenciées lors de la définition des objectifs stratégiques.

Le Conseil fédéral a procédé à des clarifications concernant la gestion de la sécurité de l'information au sein des grandes entités de la Confédération devenues autonomes que sont Swisscom, les CFF, la Poste, Skyguide et BGRB Holding (RUAG) et a constaté que ces dernières disposaient déjà de systèmes de management de la sécurité de l'information (SMSI) conformes à des normes internationales. Les SMSI de Swisscom, des CFF et de la Poste, en particulier, ont été certifiés selon la norme ISO 27001 et le Conseil fédéral part du principe qu'ils font tous l'objet d'un audit interne et externe au moins une fois par an.

#### **4.5.1 Dissociation des activités de RUAG**

Le groupe RUAG doit être scindé en deux entités: RUAG MRO, qui sera le centre de compétence pour le matériel de l'Armée suisse, et RUAG International, qui reprendra les prestations fournies dans les domaines civils tels que l'aéronautique et l'astronautique civiles avec RUAG Space. Au niveau organisationnel, la séparation est déjà effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020; le processus de dissociation juridique et financière des deux entités s'étendra, quant à lui, jusqu'à la fin de l'année 2021. Il est important, aux yeux de la délégation, que la Confédération adopte une position ferme envers RUAG et défende ses intérêts de propriétaire avec toute la force nécessaire. La DélFin suit attentivement le volet financier du processus de dissociation ainsi que le déroulement des opérations de vente et de liquidation de RUAG International. Elle concentre en particulier son attention sur la destination du produit de la vente des différentes divisions de la société (cf. rapport d'activité 2019, FF 2020 9283, ch. 5.5.1). Le processus de dissociation des activités est du ressort du DDPS ainsi que du DFF et de l'AFF, cette dernière ayant compétence pour la division RUAG International. La DélFin s'est donc entretenue avec les chefs des deux départements et avec le directeur de l'AFF, afin qu'ils l'informent de l'avancement du processus ainsi que des risques et des possibilités inhérentes à cette opération.

##### *Mandat d'audit donné au CDF*

Le 8 juin 2020, la DélFin a demandé au CDF d'examiner le processus de scission de RUAG en mettant l'accent sur le volet financier. Il s'agissait plus précisément de contrôler si les désinvestissements, les réinvestissements et les flux financiers au sein des entités RUAG MRO Holding SA et RUAG International Holding SA étaient conformes aux objectifs définis par le Conseil fédéral, si les coûts de la scission étaient justifiés et économiques, et si les intérêts de la Confédération étaient préservés dans le cadre de la division du patrimoine. Le CDF a accepté ce mandat et rendu son rapport

intermédiaire en novembre 2020. La DélFin a alors eu des entretiens sur l'état des travaux avec des représentants du DDPS ainsi que du DFF et de l'AFF.

En décembre 2020, le CDF a informé le Conseil fédéral, en vertu de l'art. 15, al. 3, LCF, au sujet d'anomalies constatées au sein de RUAG. L'entreprise a réagi immédiatement et remédié aux manquements concernant un immeuble en adoptant un plan d'urgence ainsi que d'autres mesures.

La DélFin a pris acte du rapport d'audit du CDF sur la dissociation des activités de RUAG à sa séance de février 2021. L'audit du CDF a montré que les intérêts de la Confédération étaient préservés dans le cadre de la division du patrimoine et que le projet de dissociation des activités était mené de façon transparente et économique. Cela vaut également pour les coûts de la scission. L'exécution des désinvestissements et les flux financiers sont sous contrôle, mais ils ne sont pas conformes aux directives formulées dans les objectifs stratégiques. RUAG International n'a pas investi dans la création d'un groupe aérospatial et n'a pas non plus versé de dividende spécial. En raison de l'état précaire de sa trésorerie, l'entreprise conserve provisoirement les produits des désinvestissements en tant que réserve de liquidités. Pour rester solvable, RUAG International a en effet besoin d'une ligne de crédit de 392 millions de francs que les banques n'étaient d'accord de lui octroyer que contre des garanties. Ces garanties ont été fournies par BGRB Holding SA le 17 avril 2020. Elles expireront le 31 décembre 2021. Dans la mesure où BGRB Holding SA répond de cette garantie sur son patrimoine, il existe à l'heure actuelle encore une dépendance financière entre RUAG International et RUAG MRO. Si la garantie devait être réalisée, il faudrait puiser dans le patrimoine de RUAG MRO. Le 18 décembre, le Conseil fédéral a adapté les exigences concernant le développement de RUAG à la situation actuelle. N'ayant pas d'autre option à proposer, le CDF a renoncé à émettre une recommandation.

La DélFin a en outre prié le DDPS de la renseigner sur les immeubles qui, en cas de nécessité, pourraient contribuer à améliorer la trésorerie de RUAG International. Elle continuera de suivre de près le processus de scission de RUAG.

#### 4.5.2 Swisscom SA

En 2018, la DélFin a chargé le CDF d'effectuer un audit du système de gestion des risques de Swisscom SA. Elle a assorti ce mandat de la condition suivante: le CDF devra mener l'audit avec la sensibilité requise, en tenant compte des dispositions du droit de la société anonyme, du droit boursier et du droit des marchés des capitaux, en veillant à la confidentialité des informations susceptibles d'influencer les cours et en s'assurant que les investigations ne puissent conduire à une inégalité de traitement entre les actionnaires.

La DélFin a abordé à plusieurs reprises la question de la *compétence de révision* du CDF à l'égard de Swisscom. Le DETEC et Swisscom ont fait part de réticences liées, notamment, à la législation sur la société anonyme, les bourses et les marchés des capitaux. La délégation a fait preuve de compréhension pour la situation particulière de Swisscom, une société dont les actions sont cotées en bourse. Elle a aussi reconnu que, si des informations sensibles étaient portées à la connaissance du public dans le

cadre de l'audit du CDF, cela pourrait avoir des conséquences graves pour l'entreprise. Elle a toutefois refusé de suspendre le mandat dans l'attente d'une modification des bases légales, estimant que les dispositions en vigueur étaient suffisamment précises pour garantir la protection des intérêts légitimes de Swisscom.

Avant de transmettre son rapport à la DélFin, le CDF a attiré l'attention du conseil d'administration de Swisscom sur son obligation d'informer le public et son actionnariat des résultats de l'audit du CDF, au cas où celui-ci révélerait des faits susceptibles d'influencer les cours. Il n'y a pas eu de «publicité ad hoc» (conformément à l'art. 53 du règlement de cotation de SIX), ce qui tend à indiquer que le CDF n'a rapporté aucun fait de cette nature.

La DélFin a examiné le rapport d'audit du CDF en avril 2020. Dans ce rapport, le CDF constate en particulier que le système de gestion des risques de Swisscom n'a fait l'objet d'aucun contrôle de la part de l'organe de révision interne de l'entreprise pendant dix ans. Le CDF avait accepté les conditions-cadres posées par Swisscom pour la réalisation de l'audit. Normalement, il ne tolère pas ce genre de restrictions, car elles sont de nature à influencer sur l'indépendance et l'objectivité des opérations d'audit.

Les rapports que le CDF établit sur mandat de la DélFin ont la qualité de document de commission et sont donc soumis au secret des commissions visé à l'art. 47 LParl. Dès lors, ils sont exclus du champ d'application de la loi sur la transparence (art. 4 LTrans [RS 152.3] en relation avec l'art. 47 LParl) et leur publication n'est possible qu'avec l'accord exprès de la délégation. Dans ce cas précis, la DélFin a décidé de ne pas publier le rapport d'audit du CDF. Elle a porté le rapport à la connaissance des CdF et des Commissions de gestion (CdG) (commissions de haute surveillance) dans la perspective de la séance conjointe de leurs sous-commissions chargées d'apprécier la réalisation des objectifs stratégiques de Swisscom. Le rapport est également soumis au secret des commissions dans ce cadre. Il s'agissait aussi de permettre à la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) de procéder à l'examen préalable de la motion Ettlín du 27 septembre 2019» (19.4371) «Les entreprises de la Confédération partiellement privatisées ne doivent plus être soumises à la surveillance du Contrôle fédéral des finances» en connaissance du contenu du rapport d'audit du CDF sur le système de gestion des risques de Swisscom.

#### *Avis relatif à la motion Ettlín 19.4371*

La Délégation des finances s'est aussi exprimée sur les grandes lignes de la motion 19.4371. Elle a relevé que l'adoption de cette dernière non seulement restreindrait l'étendue de la compétence du CDF en matière de révision dans sa fonction d'instance suprême de contrôle des finances publiques de la Confédération, mais limiterait aussi les compétences de haute surveillance financière des CdF, de la DélFin et du Parlement sans raison impérative et de façon disproportionnée. De fait, en vertu de l'art. 26, al. 2, LParl, l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance financière dans le cadre défini à l'art. 8 LCF. Or, selon l'art. 8, al. 1, let. e, LCF, les entreprises dont la Confédération détient plus de 50 % du capital social sont soumises à la surveillance financière du CDF. Par conséquent, si le champ de la surveillance financière du CDF est restreint, celui de la haute surveillance financière de la DélFin et des CdF l'est aussi. Pour des questions juridiques et politiques liées à la surveillance financière, la DélFin

est donc clairement d'avis que la Confédération doit pouvoir effectuer des contrôles auprès des entreprises dont elle détient plus de 50 % du capital social. Le 30 octobre 2020, le Conseil national a rejeté la motion Ettlín 19.4371.

### 4.5.3 PostFinance

La loi sur l'organisation de la Poste (LOP; RS 783.1) interdit à PostFinance d'octroyer des crédits ou des hypothèques à des tiers. En raison des faibles taux d'intérêt qui perdure depuis 2008, la capacité de rendement de PostFinance a fortement diminué et diminuera encore si aucune mesure n'est prise. Il en résulte une baisse de la valeur de l'entreprise de même que de la capacité de PostFinance à constituer des fonds propres ou à verser des dividendes. Le financement du service universel est plus difficile.

Le Conseil fédéral a mené une procédure de consultation sur la révision partielle de la LOP en 2020. Le projet mis en consultation visait à accorder à PostFinance un accès au marché des crédits et des hypothèques, dans un volume cependant limité aux dépôts de la clientèle que PostFinance se voit confier dans le cadre du mandat de service universel en matière de services de paiement. En janvier 2021, se fondant sur les résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a décidé de transférer la majorité de contrôle détenue par la Poste (et donc indirectement par la Confédération) à PostFinance, tout en garantissant, en tant que propriétaire (indirect) de PostFinance, l'apport de fonds propres supplémentaires exigé par la FINMA pour combler un déficit de fonds propres résiduel en cas de faillite. Cette garantie de capitalisation devra être d'une durée et d'un montant limités et être rémunérée aux conditions du marché.

La privatisation de PostFinance signifie également sa séparation du groupe Poste. Cela suppose une révision des dispositions de la loi sur la poste (LPO; RS 783.0) régissant le service universel. Le DETEC a confié à un groupe d'experts l'élaboration de propositions concernant la conception future des services postaux et des services de paiement relevant du service universel ainsi que de leur financement. Le Conseil fédéral a chargé le DETEC de lui présenter, d'ici fin 2021, les résultats des travaux du groupe d'experts et de lui soumettre, de concert avec le DFF (AFF), une proposition concernant la suite de la procédure. La DélFin a suivi les développements concernant PostFinance dans le cadre de ses échanges avec les commissions de surveillance et les commissions thématiques du Parlement qui s'occupent de la question de PostFinance, ainsi que de ses entretiens avec les chefs du DETEC et du DFF. La situation actuelle ne nécessite pas d'intervention immédiate sous l'angle de la haute surveillance financière concomitante, mais la délégation suivra de près les développements futurs ainsi que la révision partielle de la LOP et de la LPO. Elle s'intéressera tout particulièrement à la concrétisation de l'intention du Conseil fédéral de garantir, en tant que propriétaire (indirect) de PostFinance, l'apport de fonds propres supplémentaires exigé par la FINMA.

## **5 Thèmes principaux par département**

### **5.1 Autorités et tribunaux (A+T)**

#### **5.1.1 Frais d’avocat du procureur général de la Confédération**

L’Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a ouvert une enquête disciplinaire concernant le procureur général de la Confédération en mai 2019. Le 2 mars 2020, l’AS-MPC a publié une décision faisant suite à l’enquête disciplinaire concernant le procureur général de la Confédération qu’elle avait ouverte en mai 2019. Dans ce document, elle a indiqué que le procureur général de la Confédération avait décidé que tous les collaborateurs du Ministère public de la Confédération (MPC) entendus par l’AS-MPC en tant que personnes appelées à fournir des renseignements pouvaient mandater un représentant légal aux frais du MPC. En outre, le procureur général de la Confédération avait décidé – sans toutefois en informer l’AS-MPC – que ses frais d’avocat seraient pris en charge par le MPC, sous forme d’avance, jusqu’à ce que la DélFin ait tranché la question.

La DélFin, qui n’a jamais été saisie de cette demande, n’aurait de toute manière pas eu la compétence de l’examiner ou de prendre une décision à ce sujet. À des fins de clarification, elle a entendu le procureur général de la Confédération et l’AS-MPC. Le procureur général de la Confédération a déclaré qu’il rembourserait l’avance qui lui avait été faite et qu’il demanderait à un tribunal de statuer. Par la suite, l’AS-MPC a fait part à la DélFin de ses constatations relatives à ce remboursement.

#### **5.1.2 Chancellerie fédérale: projet informatique clé «Réalisation et déploiement de GEVER Confédération» (GENOVA)**

Depuis 2013, la DélFin s’intéresse au système de gestion électronique des affaires de l’administration fédérale (GEVER Confédération). La réalisation et le déploiement d’une solution GEVER standardisée se font dans le cadre du programme «GENOVA» (cf. rapport d’activité 2019 de la DélFin, FF 2020 9283, ch. 5.1.1). Dirigé par la Chancellerie fédérale, le projet est mis en œuvre au sein des départements.

Au cours de l’année sous revue, la délégation s’est entretenue deux fois avec des représentants de la Chancellerie fédérale qui assume la responsabilité du projet. Elle a pris acte du fait que le programme, qui avait longtemps rencontré de grandes difficultés, était à présent en bonne voie et qu’il devrait pouvoir être mené à bien sans que les coûts de 150 millions de francs prévus soient dépassés. À la fin de l’année 2020, les applications gérées par le fournisseur de prestations, l’ISCeco, étaient stables. Selon la Chancellerie fédérale, les économies sur les coûts d’ex-ploitation indiquées dans le message relatif au crédit d’engagement GEVER (15.062, FF 2015 6357) pourront vraisemblablement être réalisées. L’installation du programme standardisé sur quelque 30 000 postes de travail devrait permettre de réduire la facture de 18,4 millions de francs par an sur dix ans d’exploitation. L’acceptation du programme pose

quelque peu problème auprès des utilisateurs qui ne sont amenés à s'en servir qu'occasionnellement. Des mesures de formation et de formation continue ainsi qu'une simplification de l'interface utilisateurs doivent permettre d'y remédier. Enfin, le système de versement de documents par voie électronique aux Archives fédérales était lui aussi en bonne voie à la fin de 2020.

Pour la DélFin, la question de la compatibilité du système avec DaziT et SUPERB revêt une grande importance. D'après la Chancellerie fédérale, cette compatibilité est garantie. Une approche coordonnée a été convenue pour DaziT et GENOVA.

Au vu des coûts malgré tout élevés du système, il est primordial pour la DélFin que l'administration fédérale utilise le système tel que cela était prévu et que les économies sur les coûts d'exploitation soient réalisées. Il convient par ailleurs de se servir de GEVER comme instrument de mise en œuvre de la numérisation de l'administration fédérale. En raison de la crise du coronavirus, le déploiement du système a accusé un retard de 6 mois au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), en Suisse. L'installation du système dans les services des représentations du DFAE à l'étranger et dans ceux du domaine Défense du DDPS doit encore être finalisée. La DélFin continuera de suivre l'évolution du programme GENOVA jusqu'à son achèvement, qui est prévu pour 2021.

## **5.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)**

### **5.2.1 Expo universelle 2020 de Dubaï**

Depuis 2016, la Délégation des finances procède au suivi de tous les projets de participation de la Suisse à certaines manifestations internationales qui dépassent 10 millions de francs. Elle demande dans ce cas que le département compétent établisse un budget détaillé et que des rapports intermédiaires lui soient régulièrement fournis. La délégation est ainsi tenue au courant chaque année de l'évolution du projet et de tout risque qui pourrait avoir un impact budgétaire. Comme le plafond des coûts de la présence de la Suisse à l'exposition universelle de Dubaï a été fixé à 14,84 millions de francs, ce projet fait l'objet d'un tel suivi.

Compte tenu de la pandémie de coronavirus et des restrictions qui en découlent, le DFAE a établi à l'intention de la Délégation des finances un rapport intermédiaire extraordinaire présentant la situation au début mars 2020 sur les risques encourus. Les investissements faits jusque-là pour l'expo de Dubaï se montaient à 5,6 millions de francs et 2,7 millions francs étaient prévus pour la construction du pavillon. Le sponsoring atteignait 920 000 francs à fin 2019, sur un total budgété de 1,15 million de francs.

La pandémie du Covid-19 a entraîné le report de nombreux événements de par le monde. Les Jeux olympiques de Tokyo et l'Expo 2020 de Dubaï ont été tous les deux reportés d'une année. Le Conseil fédéral a décidé le 29 avril 2020 de confirmer son intention de participer à ces deux événements majeurs. Les coûts supplémentaires s'élèvent à 1,5 million de francs pour le pavillon suisse à l'Expo de Dubaï. Le plafond de dépenses pour la présence de la Suisse a ainsi passé de 14,84 à 16,34 millions de francs. Le Conseil fédéral a annoncé que les coûts additionnels feront l'objet d'une

compensation au sein du DFAE et que l'ensemble des sponsors des deux événements avaient confirmé leur intérêt pour une participation aux événements en 2021.

La DélFin des finances a examiné avec le chef du DFAE lors de sa séance de septembre les répercussions financières du report en 2021 de ces deux manifestations. À cette occasion, elle a pris connaissance du 4<sup>ème</sup> rapport intermédiaire relatif au pavillon suisse pour l'exposition 2020 de Dubaï (état au 30 juin 2020) qui montre que les coûts additionnels de 1,5 million de francs correspondent à des coûts supplémentaires d'entretien et de construction ainsi qu'à des salaires. Du côté des recettes, les sponsors ont confirmé leur engagement de soutenir le pavillon avec les moyens et produits initialement prévus malgré le report de l'Expo et la situation économique peu favorable. Le total du sponsoring s'élève à 4,3 millions de francs. L'objectif du soutien financier externe s'élevait initialement à 7,5 millions de francs.

Suite aux vives réactions qu'avait suscité un partenariat avec un grand cigarettier, le DFAE a procédé à la révision de son règlement de sponsoring de manifestation. Durant sa séance de février 2021, la Délégation des finances a pris connaissance des nouvelles Directives du DFAE sur la collaboration avec des sponsors. Ces directives entrent en vigueur en 2021 et s'appliquent à la centrale à Berne, dans l'ensemble du réseau extérieur et lors de la participation de la Suisse à de grandes manifestations internationales. Les rapports entre le DFAE et les sponsors d'événements sont ainsi réglés de manière globale. Ces directives ont été approuvées par le Conseil fédéral le 18 décembre 2020 en même temps que la stratégie de communication internationale. Cela permet au Conseil fédéral d'appliquer les mêmes règles aux différents départements.

Au vu des éléments transmis par le département, la délégation a estimé qu'il n'y avait pas eu lieu de prendre des mesures particulières en matière de haute surveillance financière. Elle continuera à être régulièrement informée sur le développement de ce dossier au cours de l'année 2021.

### **5.2.2                    Audit de projet de construction et de rénovation à l'étranger**

Dans son rapport «Audit du projet de rénovation globale de la chancellerie à Washington» effectué auprès du DFAE et de l'OFCL (rapport d'audit 19383), le CDF relatait que les coûts du projet étaient passés d'environ 7 à 14 millions de francs entre 2015 et 2018. Le projet de rénovation partielle est devenu un projet de rénovation totale. Dans le cadre du supplément I au budget 2020, un montant de 6 millions de francs, dû à des facteurs financiers et au marché de la construction, a en outre été approuvé pour le relèvement du crédit d'engagement destiné à la rénovation totale de l'ambassade de Suisse à Washington DC. Ainsi, le coût total des travaux est estimé actuellement à 20 millions de francs.

La Délégation des finances a constaté lors de sa séance du mois de septembre 2020 que la rénovation légère de l'ambassade, prévue initialement, s'est transformée en un assainissement total dont le budget a triplé. À la demande de la délégation, le CDF a considéré avec l'OFCL si le projet pouvait encore être adapté. Comme les travaux de rénovation sont trop avancés, elle a pris acte qu'il n'était plus possible de remettre en

question ce projet, même partiellement. Par contre, le CDF prévoit d'effectuer une analyse rétrospective des budgets et des coûts effectifs, lorsque les travaux seront complètement terminés. Cette analyse permettra à la délégation de voir si des enseignements peuvent être tirés pour d'autres projets dans les représentations suisses à l'étranger. La DélFin estime qu'il n'est pas admissible que les prochains projets de construction ou de rénovation à l'étranger présentent des augmentations de coûts aussi importantes que celles observées pour l'ambassade de Suisse à Washington DC.

Les travaux de rénovation devraient durer jusqu'en 2022. La délégation se penchera à nouveau sur ce dossier une fois que l'analyse rétroactive du CDF sera disponible.

### **5.2.3                    Utilisation du pavillon suisse et stratégie «Pavillon suisse 2020+»**

Lors de sa séance de septembre 2020, la Délégation des finances s'est entretenue avec le chef du DFAE sur l'avenir de la navigation maritime battant pavillon suisse, la collaboration entre l'Office suisse de la navigation maritime (OSNM) et l'Office fédéral de l'approvisionnement économique du pays (OFAE) ainsi que sur la situation du navire «San Padre Pio» retenu au Nigéria. (Les aspects relatifs au cautionnement de toute la flotte suisse de haute mer sont présentés au chapitre 5.7.4.)

L'avenir de la flotte sous pavillon suisse va faire l'objet d'une expertise externe qui évaluera les différents scénarios et présentera une analyse complète des aspects politiques et économiques d'un pavillon suisse pour la flotte marchande tout en identifiant les avantages, les opportunités et les menaces. La Délégation des finances a pris note que ce rapport sera soumis au Conseil fédéral au cours du deuxième trimestre 2021, accompagné d'une note de discussion. Celui-ci aura ainsi en main les informations nécessaires pour prendre en temps utile une décision fondée dans ce domaine.

L'OSNM et l'OFAE ont des tâches et des responsabilités différentes. Toutefois, une coopération étroite entre eux est d'une grande importance pour une gestion efficace du dossier. La Délégation des finances a appris que leur coopération s'est encore améliorée depuis la séance d'analyse qu'a effectuée une sous-délégation de la Délégation des finances auprès de l'OSNM en automne 2019. En outre, la participation de la directrice de la Direction du droit international public au comité de pilotage de l'organisation de crise pour les navires de haute mer a fait ses preuves. Elle y prend part en tant qu'invitée et n'a pas le droit de vote. Les responsabilités entre les entités ne sont ainsi pas mélangées. L'OSNM est également impliqué en tant qu'invité dans le comité de pilotage et dans le groupe de projet «Gestion de crise concernant les navires de haute mer».

La Délégation des finances s'est informée auprès du chef du DFAE de l'évolution de la situation du navire «San Padre Pio» retenu par les autorités nigérianes depuis janvier 2018. Même si l'acquittement du navire, de l'équipage et de la cargaison a été confirmé en mars 2020, le Nigéria continue à empêcher le navire de quitter le pays. Le chef du DFAE a fait savoir que la procédure judiciaire principale auprès du Tribunal international du droit de la mer se poursuit. Un jugement est attendu au plus tôt dans deux ans.

La longue immobilisation du «San Padre Pio» a provoqué un manque à gagner pour la société propriétaire du navire qui n'a pas été en mesure de payer les intérêts et les amortissements à la banque prêteuse. Celle-ci a activé le mécanisme de cautionnement. Une rallonge de 4 millions de francs a ainsi été sollicitée dans le cadre du supplément II du budget 2020.

L'augmentation du nombre d'immobilisations temporaires de navire suisses dans le territoire du Memorandum of Understanding (MoM) de Paris (ports européens, Canada et Russie) menace le pavillon suisse d'être placé sur la liste des pavillons dont les navires présentent un risque élevé (liste noire). Un tel déclassement s'appliquerait sur tout le territoire du MoM de Paris. Afin d'éviter cette situation qui pénaliserait tous les navires sous pavillon suisse et augmenterait encore le risque que la Confédération doive honorer d'autres cautionnements, le Conseil fédéral a approuvé le 11 septembre 2020 la modification de l'ordonnance sur le cautionnement de prêts pour financer des navires suisses de haute mer (RS 531.44). Les navires pour le financement desquels la Confédération s'est portée caution peuvent, en cas de placement du pavillon suisse sur liste noire, être exploités sous un pavillon étranger adéquat. La Suisse conserve dans ce cas son droit de gage prioritaire.

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

### **5.3.1 Covid-19: allocations pour perte de gain, culture, médicaments et vaccination**

#### *Perte de gain liée au coronavirus*

Le 23 mars 2020, la DélFin a approuvé un crédit supplémentaire urgent (crédit budgétaire) de 4 milliards de francs destiné à indemniser les personnes subissant une perte de gain liée au coronavirus (cf. ch. 2.1). Avec le crédit supplémentaire de 1,3 milliard de francs approuvé par le Parlement réuni en session spéciale début mai 2020, ce sont au total 5,3 milliards de francs qui ont été débloqués en 2020 pour le versement d'allocations pour perte de gain liée au coronavirus. À la fin 2020, un peu plus de 2,2 milliards de francs d'allocations avaient été versés.

Au cours de l'année sous revue, la DélFin, se fondant sur les rapports bimestriels de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), les entrevues avec le chef du DFI et les rapports intermédiaires du CDF, s'est penchée principalement sur l'exécution des mesures par les caisses de compensation, la lutte contre les abus et les questions soulevées par l'utilisation de l'autodéclaration.

Financée par la Confédération, l'allocation pour perte de gain liée au coronavirus (APG-Covid-19) est versée à terme échu. Les 84 caisses de compensation AVS, et leurs agences, sont compétentes pour le versement. Étant donné que cette allocation représentait à son lancement une nouvelle indemnité, il a fallu développer en un temps record de nouveaux formulaires, procédures et fiches d'information et adapter impérativement les processus et les programmes informatiques des caisses de compensation.

Pour que les prestations puissent être fournies rapidement et simplement, la procédure, automatisée, est basée sur l'autodéclaration faite par les personnes demandant l'allocation et sur les données dont disposent déjà les caisses de compensation. Celles-ci procèdent à de premiers contrôles de plausibilité au moment de l'inscription électronique et au niveau de leurs procédures internes, dans le but de réduire les risques d'abus. En sa qualité d'autorité de surveillance, l'OFAS fait vérifier l'exactitude du traitement, du calcul et du versement des APG-Covid-19 dans le cadre des révisions qu'il effectue a posteriori.

La contribution du CDF dans ce contexte est essentielle. Celui-ci effectue des analyses de données systématiques. À ce titre, il disposait, fin 2020, de plus d'un million de fichiers de données. Il signale les éventuels cas à l'OFAS pour que celui-ci les clarifie avec les caisses concernées. Au total, le CDF a signalé environ 350 cas à l'OFAS.

La DélFin a pris acte avec satisfaction du faible nombre de cas ayant présenté des anomalies jusqu'à présent et du fait que la plupart d'entre eux se sont avérés être corrects à l'issue des clarifications supplémentaires.

La base d'éligibilité, le cercle des ayants droit et les conditions pour bénéficier de l'APG-Covid-19 ont changé à différentes reprises au cours de l'année sous revue. Ils ont été précisés par le Parlement dans la loi Covid-19 (les activités lucratives ont dû être interrompues ou considérablement réduites en raison des mesures prises pour lutter contre la pandémie). L'ordonnance sur les pertes de gain Covid-19 a elle aussi été modifiée plusieurs fois depuis le printemps 2020.

En septembre 2020, la DélFin a pris connaissance du fait que l'APG-Covid-19 devait être prolongée jusqu'à la moitié de l'année 2021 pour certaines catégories de personnes. Elle a fait savoir que, à ses yeux, le versement de l'APG-Covid-19 sur la base d'une autodéclaration et d'une demande unique ainsi que sa prolongation automatique, tant que le bénéficiaire n'a pas communiqué par écrit qu'il renonçait à cette indemnité, étaient choquants. La poursuite tacite de la prestation, sans demande ni examen périodique du droit à cette prestation, est en contradiction, selon elle, avec le principe de l'emploi ménager des fonds, lequel contraindrait le Conseil fédéral et l'administration à une utilisation efficace et économe des finances fédérales. Le Conseil fédéral a tenu compte de la requête de la DélFin portant sur l'obligation de vérifier à intervalles réguliers les conditions d'éligibilité et précisé que les caisses de compensation AVS procédaient elles-mêmes à des contrôles aléatoires ou confiaient cette tâche à des experts externes. De plus, les bénéficiaires de certaines catégories doivent renouveler leur demande de prestations chaque mois.

#### *Aide au secteur de la culture*

Le 23 mars 2020, la DélFin a approuvé un paquet de crédits supplémentaires urgents (crédit budgétaire) de 280 millions de francs à titre d'aide d'urgence au secteur de la culture (cf. ch. 2.1), lequel crédit a été confirmé par le Parlement a posteriori. Près de 200 millions avaient été utilisés à la fin 2020.

L'aide apportée par la Confédération au secteur de la culture s'est faite en deux temps. Jusqu'à la fin septembre 2020, les entreprises culturelles, les professionnels de la culture et les associations culturelles dans le domaine amateur pouvaient déposer des demandes d'aide en s'appuyant sur l'ordonnance Covid-19 culture qui était alors en

vigueur. Dans le cadre de la loi Covid-19, le Parlement a défini à l'automne des mesures sectorielles pour la culture, que le Conseil fédéral a précisées dans la nouvelle ordonnance Covid-19 culture.

Au cours de l'année sous revue, la DélFin, se fondant sur les rapports bimestriels de l'Office fédéral de la culture (OFC), les rapports intermédiaires du CDF et les entretiens avec le chef du DFI, s'est penchée principalement sur l'exécution des mesures et la lutte contre les abus. Elle a pris note du fait que le versement d'aides financières s'était stabilisé durant l'année. Jusqu'à la fin 2020, un seul abus avait été détecté (cumul du cautionnement solidaire et du prêt culture) et un cas suspect (falsification de justificatif) faisait l'objet de clarifications approfondies. Les risques d'abus étant gérables, la délégation entend accompagner de loin cette thématique en 2021 et demander au chef du DFI de la tenir informée oralement.

#### *Acquisition de médicaments et de vaccins, financement de la vaccination*

Le 14 avril 2020, la DélFin a approuvé deux crédits supplémentaires urgents (crédits budgétaires) demandés par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP): 65 millions de francs destinés à l'acquisition de médicaments et 10 millions de francs pour aider la communauté internationale dans la recherche et le développement rapides d'un vaccin contre le Covid-19 (cf. ch. 2.1). Du fait de report de crédits, l'OFSP disposait en 2020 de près de 30 millions de francs destinés à l'acquisition de médicaments. La Confédération n'achète qu'à titre exceptionnel des médicaments directement, mais elle en négocie les volumes et les prix avec les fabricants, à qui elle adresse une garantie d'achat. En 2020, elle a signé des garanties d'achat pour un montant de 10,4 millions de francs et effectué des paiements à hauteur de 2,9 millions de francs. À la fin 2020, la Suisse disposait de réserves de médicaments suffisantes pour faire face à la deuxième vague de la pandémie.

Pour que tout abus soit évité, les fabricants doivent joindre un aperçu de toutes les ventes, avec indication des destinataires, au décompte final des articles invendus qu'ils adressent à la Confédération. La DélFin constate que le risque d'abus est faible.

S'appuyant sur les rapports bimestriels de l'OFSP, les rapports intermédiaires du CDF et les entretiens avec le chef du DFI, la DélFin s'est penchée principalement sur l'acquisition de vaccins au cours de l'année sous revue. La Pharmacie de l'armée, rattachée au DDPS, a été chargée par l'OFSP de fournir les prestations logistiques liées aux vaccins contre le Covid-19. Les moyens requis pour ce faire (près de 0,8 milliard de francs) étaient couverts par le crédit budgétaire 2020 d'un montant de 2 milliards de francs destiné à l'acquisition de matériel sanitaire (cf. ch. 5.5.1). À la fin 2020, la Confédération avait effectué des paiements à hauteur de quelque 190 millions de francs.

La Confédération assume les coûts de vaccination qui ne sont pas pris en charge par les assurances sociales. Début février 2021, elle a élargi le cercle des personnes pouvant être vaccinées gratuitement contre le Covid-19 en Suisse. Le Parlement a approuvé un crédit de paiement de 33 millions de francs dans le cadre du budget 2021.

### **5.3.2                   Audit des achats auprès de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV)**

Le CDF a effectué au printemps 2020 un audit sur les acquisitions et contrats y relatifs que l'OSAV a conclus entre 2016 et 2019 avec l'Université de Berne, un de ses principaux fournisseurs. L'organisation et les processus d'acquisition ont également fait l'objet d'un examen.

Le respect des procédures dans le domaine des acquisitions ainsi que la réduction du nombre de procédures de gré à gré occupent la Délégation des finances depuis plusieurs années. Celle-ci a pris connaissance du rapport du CDF lors de sa séance du mois de novembre 2020 et s'est entretenue à ce sujet avec le chef du DFI.

Comme le domaine des marchés publics devenait de plus en plus complexe et requérait des compétences spécifiques, une réorganisation s'est opérée en 2016 au sein de l'OSAV et un service centralisé Acquisitions et contrats a été créé. Depuis 2018, un processus d'appel d'offres pour les projets de recherche conforme aux règles en vigueur a été mis en place. Des changements significatifs ont été entrepris dans le domaine des acquisitions. Le CDF considère néanmoins que ces effets positifs doivent être renforcés.

L'OSAV a accepté sans réserve les six recommandations du CDF. L'une d'elles concerne la nécessité de sensibiliser de manière conséquente les personnes impliquées dans le processus d'achat à l'obligation d'impartialité, ceci à tous les échelons hiérarchiques. En cas de conflits d'intérêts, les personnes doivent se récuser. Le domaine de la médecine vétérinaire en Suisse compte un nombre restreint de spécialistes qui se connaissent souvent et forment ainsi un cercle restreint. Une autre recommandation porte sur les rapports d'évaluation qui doivent montrer une plus grande transparence (documentation et justification de l'évaluation des critères d'attribution des offres). L'analyse des contrats a également révélé différentes lacunes sur le plan formel et matériel, montrant la nécessité de remanier les modèles de contrat, ce qu'a commencé à faire l'OSAV.

Les manquements constatés à l'OSAV sont connus du département. L'office élabore actuellement les mesures nécessaires qui devraient pouvoir être mises en œuvre en 2021, comme annoncé au CDF. Le rapport a été publié en décembre 2020.

Compte tenu des informations fournies, la Délégation des finances considère qu'il n'est actuellement pas nécessaire d'agir. Elle examinera à nouveau la question des acquisitions auprès de l'OSAV lorsque le CDF aura effectué un éventuel audit de suivi.

### **5.3.3                   Efficience de la procédure portant sur les technologies de la santé**

L'évaluation des technologies de la santé (ETS) est l'évaluation systématique des procédures médicales et des technologies. Elle est considérée comme un outil important

qui permet d'identifier les produits et les traitements qui ne sont ni efficaces, ni appropriés, ni économiques et de les exclure du catalogue des prestations remboursées par l'assurance obligatoire des soins (AOS) ou au moins d'en limiter la prise en charge.

Lors de sa séance du mois de juin 2020, la Délégation des finances avait examiné le rapport du CDF «Audit de l'efficacité de la procédure portant sur les technologies de la santé» effectué auprès de l'OFSP en automne 2019. Dans ce document, le CDF constate que l'OFSP n'utilise pas assez la procédure qui consiste à réévaluer périodiquement les prestations médicales afin de réduire les coûts des soins. Dans la stratégie globale Santé2020 publiée en 2013, le Conseil fédéral partait du principe que les ETS seraient un instrument prometteur pour maîtriser les coûts. Des économies annuelles jusqu'à 220 millions de francs paraissaient alors possibles. Or, sept ans plus tard, le CDF observe qu'aucun objectif fixé n'a été atteint.

Lors de l'examen de ce rapport, la Délégation des finances avait relevé que l'OFSP estimait encore à 602 millions de francs le montant annuel maximal qui aurait pu être économisé grâce aux 15 ETS en cours. Cet objectif n'avait pas du tout été atteint et la mise en place de ces procédures avait entraîné des coûts de 5 à 6 millions de francs par année. Le CDF avait donc émis plusieurs recommandations, dont une de priorité élevée demandant que la planification de ces ETS comprenne la fixation d'objectifs d'économies.

La Délégation des finances a repris ce dossier avec le chef du DFI lors de sa séance de novembre 2020. Celui-ci a expliqué que la phase pilote, lancée en 2015, a montré que le développement de l'ETS nécessitait des compétences spécifiques. C'est pourquoi, en 2016, le Conseil fédéral avait approuvé la mise sur pied d'une nouvelle section en 2017. Entre 2015 et 2019, 29 thèmes ont été sélectionnés et douze rapports d'ETS ont été achevés, dont trois ont été discutés au sein des commissions compétentes. Pour deux d'entre eux, il ressort qu'aucune modification n'a été proposée quant au remboursement des prestations, tandis que des clarifications supplémentaires ont été demandées pour le troisième.

L'OFSP a décidé de mettre en œuvre les mesures proposées par le CDF là où leur mise en application s'avère judicieuse, permettant de raccourcir sensiblement les processus. Le chef du DFI a fait remarquer que l'OFSP et le DFI sont fréquemment confrontés à des procédures devant le Tribunal administratif fédéral. Les parties concernées usent de leur droit à consulter les dossiers et retardent ainsi les processus d'appréciation et de décision. La Délégation des finances a pris connaissance qu'avec sa stratégie de désinvestissement, c'est-à-dire le retrait des prestations inefficaces ou inefficaces du catalogue des prestations remboursées par l'AOS, la Suisse joue un rôle de pionnier au niveau international dans le domaine des ETS, ce qui signifie qu'il existe peu de rapports internationaux qui peuvent être repris tels quels. L'OFSP procédera à une réévaluation du programme d'ETS en 2023.

La délégation va reprendre ce dossier lorsqu'elle aura reçu le rapport d'un éventuel suivi des recommandations du CDF.

### 5.3.4 Subvention pour le contrôle du lait

Les organisations nationales de producteurs et d'utilisateurs de lait ont confié depuis plusieurs années au laboratoire Suiselab SA le mandat de contrôler la qualité du lait. Les contrôles sont effectués par échantillon deux fois par mois dans près de 20 000 exploitations. La Confédération peut participer au financement du contrôle du lait dans les limites des crédits alloués, conformément à l'ordonnance sur le contrôle du lait (OCL, RS 916.351.0).

A la demande de l'OSAV, le CDF a effectué un audit sur la subvention pour le contrôle du lait. Les vérifications ont été effectuées au printemps 2019 et ont porté sur les subventions versées pour les années 2016 et 2017 à Suiselab SA. Le CDF a constaté que sur les 6,6 millions de francs octroyés durant ces deux années, plus de 1,9 million de francs ne sont pas justifiés par des dépenses admissibles. L'OSAV va tenir compte de la recommandation du CDF de demander la restitution des montants de subvention versés en trop.

Le CDF a aussi recommandé à l'OSAV d'adopter le principe de la contribution forfaitaire pour le contrôle du lait afin de simplifier la procédure de surveillance. Le taux de ce forfait doit tenir compte d'une prise en charge significative de la branche laitière. Par ailleurs, la justification des coûts du contrôle du lait doit être établie de manière transparente et fiable. L'OSAV doit pouvoir vérifier régulièrement la conformité du montant forfaitaire avec les coûts réels. L'office a accepté la recommandation qui concorde avec les efforts qu'il entreprend dans le cadre du subventionnement des contrôles du lait pour, d'une part, respecter les conditions légales de l'octroi des subventions et, d'autre part, réduire les dépenses liées aux contrôles. En ce qui concerne Suiselab SA, l'entreprise est d'accord avec le CDF sur le fait que le financement des contrôles du lait doit être simplifié, mais émet des doutes quant à différentes affirmations, contenues dans le rapport, concernant les frais administratifs et les amortissements jugés trop élevés.

La Délégation des finances a pris connaissance du rapport d'audit lors de sa séance du mois de février 2020 et salué les recommandations faites par le CDF. Elle a écrit en mars aux Commissions de l'économie et des redevances de soutien, dans le cadre de l'examen préalable de la politique agricole à partir de 2022 (PA22+, 20.022é), une simplification de la contribution pour le contrôle du lait grâce à des contributions forfaitaires prévoyant une participation appropriée de l'économie laitière.

Lors des discussions sur le budget 2018 menées pendant la session d'hiver 2017, le Parlement s'était prononcé en faveur de la poursuite du soutien au contrôle du lait, contre l'avis du Conseil fédéral. C'est pourquoi le gouvernement souhaite créer une base légale explicite permettant d'octroyer un soutien financier pour le contrôle du lait dans le projet de modification de la loi sur l'agriculture (P-LAgr) [cf. art. 41, à la section 4a Contribution pour le contrôle du lait]. L'art. 41, al. 2, P-LAgr prévoit l'octroi de contributions sous forme de montants forfaitaires aux organisations nationales de producteurs et d'utilisateurs de lait. Les conditions et les procédures relatives à cet octroi seront fixées par le Conseil fédéral.

## **5.4 Département fédéral de justice et police (DFJP)**

### **5.4.1 Projets informatique clé «Surveillance des télécommunications»**

Le programme de développement et d'exploitation du système de traitement pour la surveillance des télécommunications et des systèmes d'information de police de la Confédération est un projet informatique clé de la Confédération depuis 2014. Le Centre de service informatique du DFJP (CSI-DFJP) conduit ce programme qui a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et dont les coûts totaux sont estimés à 129,9 millions de francs (état au 30 juin 2020).

Ce projet informatique vise à éviter des lacunes potentielles dans la surveillance actuelle et future des télécommunications. Il doit également en améliorer la qualité.

La Délégation des finances a pris connaissance lors de sa séance de novembre 2020 que la planification globale de ce projet est remise en question et que les délais prévus ne peuvent pas être respectés. D'abord planifié pour 2021, l'achèvement du programme est désormais prévu pour mi-2024. Les difficultés sont dues dans un certain projet à des changements significatifs dans la quantité et la structure des données par rapport à la conception initiale et, dans les autres projets, à divers problèmes techniques et organisationnels.

A noter que la valeur de risque était la plus élevée de tous les projets informatiques clés de la Confédération à fin juin 2020. Cela était également le cas dans le précédent rapport semestriel (état au 31 décembre 2019), même si la valeur a légèrement baissé grâce à l'amélioration de la situation dans le cadre du projet P2020 relatif au système modulaire et extensible de surveillance et de traitement en temps réel.

Lors de l'entretien avec la cheffe du DFJP en février 2021, la DélFin a pris connaissance que les principaux risques identifiés fin juin 2020 ne s'étaient pas concrétisés, mais qu'un dépassement budgétaire était également imminent à la fin de l'année 2020. Le besoin financier supplémentaire, évalué dans un premier temps à un million de francs, est passé à 10 millions. Ce besoin de fonds est basé sur les problèmes déjà connus ainsi que sur une erreur de calcul et un manque de disponibilité des ressources internes chez le fournisseur de services informatiques CSI-DFJP et le Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication. Des examens et des mesures ont déjà été lancés afin que le projet se développe autant que possible dans le cadre de la nouvelle planification établie fin 2020.

L'évolution de ce projet sera examinée avec la cheffe du DFJP lors de son prochain entretien avec la Délégation des finances.

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

### **5.5.1 Covid-19: acquisition de biens médicaux et soutien au secteur du sport**

#### *Acquisition de biens médicaux importants*

Afin d'éviter toute menace de pénurie, le Conseil fédéral a, au début de la pandémie, chargé la Pharmacie de l'armée, rattachée au groupement Défense, d'acquérir des biens médicaux importants (gants jetables, tenues de protection intégrale, appareils d'assistance respiratoire, tests, matériel de laboratoire et défibrillateurs) pour le secteur de la santé. En situation normale, la Pharmacie de l'armée constitue uniquement des stocks de matériel sanitaire pour l'armée ainsi que de médicaments pour l'armée et l'administration fédérale. Il n'était pas prévu qu'elle stocke des masques de protection ou du matériel sanitaire pour le secteur de la santé et la population. Elle effectue ces acquisitions sur instruction de l'OFSP, lequel est responsable, de son côté, de l'acquisition de médicaments.

La DÉFin s'est tenue informée de la situation en termes de sécurité d'approvisionnement, de la demande de crédits et de l'utilisation de ceux-ci ainsi que du remboursement des coûts d'acquisition par les cantons, les organisations d'utilité publique et des tiers en prenant connaissance des rapports bimestriels du DDPS et en s'entretenant avec la cheffe de ce département.

En mars et avril 2020, la délégation a approuvé des crédits budgétaires urgents d'un montant de 1,05 milliard de francs destinés à l'acquisition urgente de matériel sanitaire (cf. ch. 2.1). Avec les crédits supplémentaires accordés par la suite par le Parlement, la Pharmacie de l'armée a disposé au total de plus de 2 milliards de francs en 2020. Jusqu'à la fin 2020, seuls 618 millions de francs avaient été utilisés, principalement pour l'achat de masques, de vaccins contre le Covid-19 et d'appareils d'assistance respiratoire.

À la mi-janvier 2021, le Conseil fédéral a décidé de transférer en 2021 près de 410 millions de francs du crédit résiduel de 2020 pour l'acquisition de vaccins et de matériel sanitaire. Pour les engagements courant sur plusieurs années, il a demandé au Parlement, dans le message concernant le supplément Ia au budget 2021 (21.007), d'ouvrir un crédit d'engagement de 500 millions de francs destiné à l'acquisition de vaccins (400 millions de francs) et de matériel sanitaire (100 millions de francs).

Jusqu'au début de février 2021, la Confédération avait conclu, avec cinq fabricants de vaccins, des contrats de livraison de près de 33 millions de doses dans le but de s'assurer que la population aurait accès à un nombre suffisant de doses d'un vaccin autorisé même en cas de difficultés d'approvisionnement.

À la fin 2020, aucune pénurie ne menaçait les principaux matériaux de protection et la situation était stable s'agissant de l'acquisition de matériaux de protection. Pour être en mesure de remplir sa mission, la Pharmacie de l'armée a toutefois dû étoffer ses prestations logistiques, voire en créer de nouvelles, et agrandir ses possibilités de stockage. La gestion des stocks représente un enjeu particulier, car le stockage de produits médicaux tels que le matériel de protection personnelle, les ustensiles de test, le

laboratoire et les appareils d'assistance respiratoire est soumis à des conditions particulières et la date de péremption des produits varie selon leur qualité et leur certificat. Du reste, des problèmes de qualité n'ont pas pu être exclus.

En automne, le CDF a constaté que la migration du système SAP de la Pharmacie de l'armée vers le système SAP du groupement Défense avait pris du retard, car les collaborateurs de la Pharmacie de l'armée avaient été fortement sollicités par les acquisitions. À ce moment-là, la Base logistique de l'armée (BLA) n'a pas été en mesure de fournir les justificatifs prouvant qu'un inventaire serait mené en 2020 sur tous les sites et tous les lieux de stockage de la Pharmacie de l'armée. En revanche, le CDF a pu d'ores et déjà constater, dans le cadre de l'audit consacré au compte d'État, que l'inventaire avait été mené à terme. Il faut encore, le cas échéant, corriger la valeur des niveaux des stocks. Le CDF a également constaté que l'intégration SAP avait été effectuée à temps et que les pénuries de personnel avaient été rapidement palliées.

La Confédération avance les frais de l'acquisition centralisée, que les cantons, les organisations d'utilité publique et les tiers lui remboursent le plus rapidement possible. Elle prend à sa charge les coûts de livraison aux cantons, qui assument de leur côté les coûts de distribution des biens sur leur territoire. La DélFin s'est penchée en particulier sur la question du remboursement à la Confédération. Jusqu'à la fin 2020, environ 85 % des factures, d'un montant de près de 45 millions de francs, avaient été payés dans le respect des délais. La délégation a constaté que ce sont les acheteurs privés qui ont fait preuve de la meilleure pratique de paiement.

La DélFin a pris connaissance des articles des médias sur les acquisitions de masques par la Pharmacie de l'armée ainsi que des informations internes et publiques du DDPS en février 2021. Les CdG examineront la légalité et l'économicité de ces acquisitions en 2021. Dans ce contexte, la DélFin considère qu'aucune intervention immédiate n'est nécessaire du point de vue de la haute surveillance financière. Elle demandera au DDPS de la tenir informée.

### *Mesures dans le domaine du sport*

Les restrictions définies pour lutter contre la pandémie de Covid-19 ont des effets dévastateurs sur le sport. Au cours de l'année sous revue, le Conseil fédéral et le Parlement ont adopté différentes aides financières destinées à atténuer ces effets. Les mesures prises visent à éviter des pertes durables pour les structures sportives suisses, à soutenir les entraînements et les compétitions des sportifs professionnels et semi-professionnels et à assurer la promotion du sport populaire comme du sport d'élite.

En mars, la DélFin a approuvé des aides d'urgence sous la forme de deux crédits budgétaires urgents d'un montant de 100 millions de francs destinés à des aides financières à fonds perdu dans le domaine du sport populaire et des prêts pour le sport professionnel (cf. ch. 2.1). La délégation a constaté que seule une part modeste des moyens approuvés au titre de l'aide d'urgence avait été sollicitée. Des aides financières à hauteur de 46,7 millions de francs ont été versées à Swiss Olympic pour être utilisées dans le cadre des mesures de stabilisation visant le sport populaire et le sport d'élite ainsi que la promotion de la relève axée sur la performance. Les rapports périodiques du DDPS sur les autres mesures décidées par le Conseil fédéral et le Parlement dans les domaines des sports collectifs professionnels et semi-professionnels et de Jeunesse et sport (J+S) n'ont fait apparaître aucune nécessité d'intervention du

point de vue de la DélFin. Celle-ci renonce donc à d'autres rapports périodiques et, le cas échéant, elle évoquera l'évolution dans ce domaine à partir de 2021 lorsqu'elle s'entretiendra avec la cheffe du DDPS.

### 5.5.2 Projets les plus importants du DDPS

La DélFin suit depuis de nombreuses années les projets d'envergure du DDPS (cf. rapport d'activité 2019, FF 2020 9283, ch. 5.5.2), qui font l'objet de discussions lors de ses entretiens avec la cheffe du DDPS. Pour ces discussions, la délégation s'appuie sur les rapports semestriels sur l'avancement des projets informatiques clés (cf. ch. 4.3.4), sur la liste semestrielle des projets les plus importants du DDPS ainsi que sur d'éventuels rapports d'audit du CDF. La liste des projets les plus importants du DDPS s'avère être un instrument utile pour le suivi parlementaire des projets du département. Elle reprend l'évaluation du responsable de projet, ou celle du mandant, dans les domaines suivants: objectifs, finances, personnel, délais et risques.

En réponse à une recommandation de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N), le DDPS a remanié sa liste des projets les plus importants et a mis en application les changements au cours du premier trimestre 2020. Un plus grand nombre de projets figurent désormais sur cette liste, qui prend également en considération des paramètres supplémentaires. De plus, la fréquence de la mise à jour de la liste a été calquée sur celle du compte rendu relatif aux projets informatiques clés.

L'entretien entre la DélFin et les représentants du DDPS a eu lieu en novembre 2020. À cette occasion, plusieurs projets ont été discutés en détail. La délégation a constaté que le projet de mortier 12 cm 16 n'était pas un bon exemple d'acquisition accélérée. Si certaines étapes sont laissées de côté aux tout premiers stades du projet, il faut ensuite les rattraper avant l'établissement de l'aptitude à l'utilisation par la troupe. Partant, le DDPS souhaite définir de nouveaux processus pour les acquisitions accélérées. En ce qui concerne le projet de modernisation des camions tout-terrain Duro I, l'ensemble du projet accuse un retard d'environ deux ans, essentiellement dû selon le DDPS à l'engagement d'un nouveau fabricant de moteurs à la suite de difficultés de livraison survenues avec le fournisseur d'origine. Les participants à l'entretien ont également abordé la problématique de l'ancien dépôt de munitions de l'armée à Mitholz. Peu après cette discussion, le Conseil fédéral a décidé d'évacuer les installations et le village de Mitholz. La DélFin examinera les aspects financiers de ce projet en 2021.

Par ailleurs, le programme Air2030 a été intégré à la liste des projets les plus importants du DDPS. Deux volets de ce programme intéressent particulièrement le monde politique et le public: le nouvel avion de combat et le système de défense sol-air de longue portée (DSA LP). En novembre 2020, la DélFin a décidé qu'elle suivrait dorénavant ce projet à un rythme semestriel, dans le cadre de la discussion de la liste des projets les plus importants avec les représentants du DDPS.

## 5.6 Département fédéral des finances (DFF)

### 5.6.1 Projet informatique clé «SUPERB»

À l'instar d'une grande partie des entreprises privées, l'administration fédérale se sert de solutions standard développées par l'entreprise SAP pour ses processus de soutien. Cette dernière a annoncé, en 2015, que la version actuellement en service ne serait plus prise en charge à compter de la fin de l'année 2025 et que les utilisateurs devraient dès lors recourir à l'avenir au nouveau progiciel de gestion intégré SAP S/4 HANA. Par la suite, SAP a néanmoins indiqué qu'elle prolongerait la prise en charge de l'ancien système jusqu'à fin 2027. Le Conseil fédéral a décidé de passer au nouveau progiciel: pour ce faire, l'administration fédérale civile a lancé un programme, intitulé «SUPERB». Depuis l'annonce de l'entreprise SAP, la DélFin suit étroitement cette migration, car un échec aurait de lourdes conséquences pour l'ensemble de l'administration fédérale; il en va de même pour le programme «Systèmes ERP D/ar», placé sous la responsabilité du DDPS (cf. ch. 5.6 du rapport d'activité 2019, FF 2020 9283).

En février 2020, la délégation a discuté de l'état des travaux et des défis à venir avec le chef du DFF et la cheffe du DDPS. Cette dernière a mis en évidence les besoins de l'armée et a souligné qu'il n'était pas logique d'introduire dans toute l'administration fédérale des fonctions ne revêtant de l'importance que pour l'armée. En mai, dans le cadre de l'examen du rapport sur l'avancement des projets à fin 2019, la DélFin a pu constater que la situation en matière de risques s'était légèrement améliorée. En novembre, le chef du DFF et le directeur de l'OFCL, en leur qualité de mandataires, ont fait savoir à la délégation que le programme SUPERB était en cours de réalisation. La DélFin a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prendre des mesures particulières pour l'année sous revue.

Outre la délégation, les CdF se sont longuement penchées sur le programme «SUPERB» en 2020: elles ont examiné un crédit d'engagement de 320 millions de francs pour ce programme et un autre de 240 millions de francs pour le programme «Systèmes ERP D/ar», placé sous la responsabilité du DDPS (message 19.079). La CdF-N a proposé d'adopter ces crédits, mais a demandé – comme l'avait fait la DélFin l'année précédente – que les responsabilités soient clairement définies et que la gouvernance fasse l'objet d'une réglementation judicieuse. Le Conseil fédéral a édicté des directives en ce sens le 12 février 2020. Pourtant, la CdF-N ne s'est pas montrée satisfaite: elle a complété l'arrêté fédéral par un nouvel art. 4 prévoyant que les crédits d'engagement ne seraient libérés que lorsque le Conseil fédéral aurait édicté et mis en vigueur une directive habilitant le mandant des programmes «SUPERB» et «Systèmes ERP D/ar» à donner des instructions dans les cas où les offices et les départements concernés ne parviendraient pas à se mettre d'accord. Le Conseil national a suivi l'avis de la CdF-N, par 189 voix contre 0 et 1 abstention. Le 12 août 2020, le Conseil fédéral a alors modifié ses directives dans le sens voulu par le Conseil national. À la session d'automne, la Commission des finances du Conseil des États et le Conseil des États se sont ralliés à la décision du Conseil national. Responsable principal et mandant du programme, le directeur de l'OFCL entretient des contacts étroits avec les responsables de DaziT et de GEVER.

Depuis que le Parlement a adopté les crédits correspondants, la DélFin suit à nouveau étroitement la mise en œuvre du programme. À la mi-février 2021, elle a examiné un rapport d'audit du CDF, dans lequel ce dernier constate que, avec le changement de mandant et de chef de projet, le programme «SUPERB» a gagné en dynamique. Le CDF a vérifié si l'utilisation commune de données de base était assurée d'un point de vue conceptuel tant dans l'ensemble des processus de soutien que dans les applications spécialisées. Cet objectif central n'est que partiellement atteint. Il reste encore beaucoup à faire s'agissant de l'intégration des quelque 500 applications spécialisées qui utilisent aussi des processus de soutien ou qui ont des interfaces avec ceux-ci. L'équipe de projet «SUPERB» et les départements doivent renforcer leur collaboration. Les recommandations du CDF ont été prises en compte et déjà partiellement mises en œuvre. La DélFin est d'avis que le nombre d'applications spécialisées doit être réduit et qu'elles doivent être implémentées sur la plate-forme SAP, comme cela a été présenté dans le message du Conseil fédéral.

La délégation coordonne ses travaux relatifs au suivi du programme «SUPERB» avec ceux menés par les deux CdF. Elle s'entretiendra régulièrement avec le chef du DFF au sujet de la poursuite de la mise en œuvre du programme.

## 5.6.2 **Projet informatique clé DaziT**

La DélFin suit l'évolution du projet DaziT depuis 2016; ce dernier vise à simplifier et à harmoniser la procédure de perception des droits de douane et des redevances ainsi qu'à la numériser de bout en bout (cf. rapport d'activité 2019 de la DélFin, FF 2020 9283, ch. 5.6.2). Au cours de l'année sous revue, les crédits d'engagement ont été regroupés et simplifiés avec l'aval du Parlement. Le Conseil fédéral a en outre lancé une procédure de consultation concernant la révision totale de la loi sur les douanes et la création d'une loi définissant les tâches d'exécution du futur Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières.

En février 2020, la DélFin a discuté de l'avancement du projet avec le chef du DFF et le directeur de l'Administration fédérale des douanes (AFD). En novembre, elle a pris acte du fait que le projet DaziT était en bonne voie, malgré la pandémie de Covid-19, et qu'il avançait même plus rapidement que prévu. Les conditions de travail particulières résultant du télétravail ont conduit à un engagement plus souple des collaborateurs et amené un véritable élan de renouveau. Nombre d'applications (par ex. «Quickzoll» et «Via») ont été introduites et ont contribué à simplifier considérablement les procédures douanières. Le coût total du projet DaziT devrait être moins élevé que ce qui avait été budgété. L'objectif du projet, qui est de libérer 300 places de travail grâce à la numérisation, devrait, en l'état actuel des connaissances, pouvoir être atteint. Selon le directeur de l'AFD, la communication constitue un grand défi. Le personnel est régulièrement informé de l'évolution du programme et une communication très intensive a été mise en place avec les cantons. La coordination avec le programme SUPERB est assurée et fonctionne bien.

Satisfaite de l'état d'avancement du projet et de la coordination avec les programmes GENOVA et SUPERB, la DélFin n'a vu aucune raison d'intervenir durant l'année sous revue. Elle continuera de suivre l'évolution du projet.

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

### **5.7.1 Covid-19: cautionnements solidaires de la Confédération**

Dans le cadre des mesures visant à atténuer les effets de la pandémie de Covid-19 sur les entreprises, le Conseil fédéral a décidé, le 20 mars 2020, que la Confédération se porterait caution solidaire pour des prêts destinés à des PME en principe solvables qui subissent les conséquences de la pandémie. Les cautionnements seraient accordés par l'intermédiaire des quatre coopératives de cautionnement existantes et les banques apporteraient leur soutien dans le cadre de la procédure d'octroi. L'objectif était de remédier rapidement et sans bureaucratie à un manque de liquidités des entreprises et d'éviter ainsi leur insolvabilité temporaire. À cette fin, le Conseil fédéral a sollicité auprès du Parlement, dans le supplément I au budget 2020, un crédit d'engagement de 40 milliards de francs destiné aux cautionnements solidaires liés au Covid-19. Il a demandé à la DélFin d'approuver en procédure d'urgence une première tranche de 20 milliards de francs le 20 mars et une deuxième tranche de 10 milliards le 3 avril (cf. ch. 2.1).

Les 22 et 23 mars 2020, la DélFin s'est penchée pour la première fois sur la problématique des aides pour les cas de rigueur et des aides destinées à pallier un manque de liquidités des entreprises. La situation était particulière dans la mesure où la délégation devait se prononcer sur un crédit d'engagement de 20 milliards de francs dont le Conseil fédéral n'avait pas encore fixé les modalités d'utilisation de manière définitive. Les négociations avec les banques octroyant les crédits et la Banque nationale suisse étaient sur le point de se conclure. C'est donc sur la base d'un projet de l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au Covid-19 que la DélFin a été informée, par le chef du DFF et une représentation de l'AFF, sur l'état des négociations, les points encore ouverts (en particulier le niveau des taux d'intérêt pour les prêts), ainsi que les autres modalités. Le projet d'ordonnance prévoyait que les banques supporteraient une partie des risques liés aux prêts cautionnés dont le montant se situerait entre 0,5 et 20 millions de francs et qu'elles procéderaient à un examen des demandes de crédit conforme aux usages de la branche. La DélFin s'est expressément félicitée de la prise en charge partielle du risque de perte par les banques. Elle a mené une discussion approfondie sur le recours à l'instrument des cautionnements solidaires pour atténuer les difficultés de trésorerie des entreprises. Elle s'est penchée sur d'autres mesures de soutien possibles et a fini par conclure que, dans un premier temps, des prêts garantis par la Confédération étaient l'instrument le plus approprié pour couvrir rapidement et sans bureaucratie les besoins de liquidités urgents des entreprises concernées. Compte tenu de la situation extraordinaire et en connaissance du fait que les risques de pertes pour la Confédération étaient difficiles à évaluer, elle a approuvé le crédit d'engagement urgent de 20 milliards de francs le 23 mars 2020.

Le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au Covid-19 le 25 mars 2020 et, le 3 avril 2020, il a prié la DélFin d'approuver une augmentation urgente de 10 milliards de francs du crédit d'engagement pour les cautionnements solidaires liés au Covid-19. Plus de 14 milliards de francs ont été engagés

dans un délai très court et le crédit d'engagement déjà autorisé risquait d'être rapidement épuisé en raison du grand nombre de demandes de crédit.

Le 7 avril 2020, la DélFin a été informée que les modalités négociées avec les banques prévoyaient un taux d'intérêt avantageux et que, s'agissant des points particulièrement importants à ses yeux, la version définitive de l'ordonnance sur les cautionnements solidaires correspondait au projet dont elle avait discuté avec le DFF les 22 et 23 mars 2020. Elle a admis la nécessité et l'urgence de la demande de crédit additionnel et l'a approuvée. Simultanément, elle a invité le Conseil fédéral à soumettre les 10 milliards de francs restants (deuxième tranche du crédit additionnel) au Parlement dans le cadre de la procédure ordinaire: après un examen préalable par les deux CdF, une décision serait prise lors de la session extraordinaire prévue début mai 2020.

L'une des conditions essentielles posées par la DélFin pour qu'elle approuve ce crédit de 30 milliards de francs était que le Conseil fédéral lui donne des garanties quant à la mise en place de contrôles efficaces pour déceler les cas d'octroi injustifié de crédits ainsi qu'à sa volonté de poursuivre sévèrement tout abus et d'associer le CDF à l'examen de la mise en œuvre des mesures. Le Conseil fédéral lui a donné satisfaction en adoptant, début avril, des lignes directrices visant à lutter contre les abus liés à l'aide de transition Covid-19. Le SECO a établi sur cette base un plan de contrôle à la mi-mai. Les contrôles se fondaient sur l'échange de données et d'informations ainsi que sur le déliement des acteurs concernés du secret bancaire, du secret fiscal et du secret de fonction, comme le prévoit l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au Covid-19.

La DélFin a examiné ce plan de contrôle dans le détail et en a discuté avec le chef du DEFR et le SECO. Le processus de demande électronique prévoit un contrôle préliminaire des demandes sur la base du registre des numéros d'identification des entreprises (IDE). Les banques sont tenues d'appliquer scrupuleusement la procédure obligatoire de vérification de l'identité du client prévue par la loi sur le blanchiment d'argent. Un organe central mis en place par les organisations de cautionnement vérifie que toutes les demandes déposées auprès des banques sont complètes et satisfont aux exigences de forme. C'est aux organisations de cautionnement qu'il incombe, le cas échéant, de saisir les ministères publics et tribunaux compétents. Le CDF procède à un contrôle systématique de tous les cautionnements octroyés en comparant les données de ces derniers avec celles relatives à l'impôt anticipé et à la TVA, entre autres, afin de garantir que le chiffre d'affaires indiqué pour la définition de la limite de crédit est correct et que l'interdiction de verser des dividendes et des tantièmes est respectée. Au total, le CDF a transmis 4646 cas – pour un montant total de 1,2 milliard de francs – aux organisations de cautionnement, par l'intermédiaire du SECO, en vue d'un examen approfondi.

À la fin 2020, les organisations de cautionnement faisaient état de 3858 cas potentiels d'abus encore en cours de vérification. Dans 1794 autres cas qui ont été clarifiés, aucun abus n'a été constaté, tandis que 352 cas ont été dénoncés pour un montant d'environ 50 millions de francs. Les procédures déclenchées par d'autres organisations, comme les banques, ne sont pas comptabilisées dans ces chiffres.

Les demandes de crédit pouvaient être déposées jusqu'au 31 juillet 2020 pour les PME et jusqu'au 31 août 2020 pour les start-up. À la fin 2020, quelque 17 milliards de

francs (42,5 %) du crédit d'engagement pour les cautionnements solidaires liés au Covid-19 avaient été utilisés et les pertes sur cautionnement de la Confédération atteignaient environ 66 millions de francs. À fin 2020, 1,2 milliard des 16,5 milliards de francs de crédits garantis déjà été remboursés.

Au premier trimestre de 2021, l'administration prépare une nouvelle mouture des cautionnements solidaires liés au Covid-19 afin de pouvoir réactiver cet instrument rapidement en cas de nouvelle détérioration du marché des crédits, en particulier pour les PME qui n'ont pas profité des crédits Covid lors de la première vague.

La DélFin s'informerait régulièrement de l'évolution de la situation et de l'exercice de la surveillance par la Confédération au moyen des rapports de situation trimestriels du DEFR et dans le cadre d'entretiens avec le chef du département.

### **5.7.2 Covid-19: contributions fédérales aux programmes cantonaux d'aide aux cas de rigueur**

L'art. 12 de la loi Covid-19 constitue la base légale sur laquelle s'appuie la participation de la Confédération aux programmes cantonaux d'aide aux cas de rigueur. À la mi-décembre 2020, la loi a été adaptée: 2,5 milliards de francs au total étaient désormais à la disposition de la Confédération et des cantons (y compris une «réserve du Conseil fédéral» de 750 millions de francs). Les cantons assurent un préfinancement de leurs mesures et obtiennent par la suite un remboursement de la Confédération.

À la mi-février 2021, le Conseil fédéral a proposé au Parlement, dans son message relatif au supplément Ia au budget 2021 (21.007) de relever de 6,3 milliards de francs les contributions aux programmes cantonaux d'aide aux cas de rigueur; par ailleurs il lui a proposé, dans son message relatif à une modification de la loi Covid-19 (21.016), d'inscrire dans la loi la possibilité de porter à 10 milliards de francs le montant total des mesures pour les cas de rigueur (Confédération et cantons) [modification de la loi] et de porter à 8,2 milliards au plus la part de la Confédération (y compris une «réserve du Conseil fédéral» d'un milliard de francs) [crédit d'engagement]. Il a en outre proposé des modifications de fond.

L'ordonnance Covid-19 cas de rigueur (RS 951.262) précise à quelles conditions la Confédération participe aux coûts et aux pertes que les mesures pour les cas de rigueur qu'ils ont prises occasionnent aux cantons. Conformément à l'art. 11 de l'ordonnance, une participation de la Confédération est subordonnée à ce que les cantons veillent à prendre des mesures appropriées pour gérer les prêts, les cautionnements ou les garanties, luttent contre les abus par des moyens appropriés et rendent régulièrement compte à la Confédération des mesures prises aux fins de la lutte contre les abus. Le SECO examine les mesures prises. La Confédération peut en outre procéder en tout temps à des contrôles par échantillonnage auprès des cantons.

À la mi-février 2021, la DélFin s'est penchée pour la première fois sur la question des contributions fédérales aux programmes cantonaux d'aide aux cas de rigueur. Le chef du DEFR l'a informée de la manière dont la Confédération entend mettre en œuvre ses tâches de surveillance, d'examen et de contrôle.

La Délégation des finances accorde une grande importance à ce que la surveillance et le contrôle de la Confédération soient efficaces. À cet égard, cette dernière doit veiller à une application uniforme dans les cantons. La DélFin s'informerera régulièrement de l'évolution de la situation et de l'exercice de la surveillance par la Confédération au moyen de rapports de situation trimestriels du DEFR et dans le cadre d'entretiens avec le chef du département.

En mars 2021, les modifications apportées à la loi sur les cas de rigueur seront mises en œuvre dans l'ordonnance.

### **5.7.3 Covid-19: indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail**

Les conséquences économiques des mesures prises par les autorités pour lutter contre le nouveau coronavirus et de celles prises par le Conseil fédéral pour en atténuer les répercussions sur le marché du travail ont entraîné une forte hausse des coûts de l'AC, en particulier dans le domaine de l'IRHT. Le SECO estimait, à la fin 2020, que les charges totales liées à l'IRHT pour 2020 se situaient aux alentours de 10,775 milliards de francs.

Au printemps 2020, la DélFin a autorisé un crédit urgent de 6 milliards de francs afin d'augmenter la contribution de la Confédération à l'AC dans le but de garantir la trésorerie de cette institution à courte échéance (cf. ch. 2.1). L'approbation de ce crédit n'a pas fait débat au sein de la délégation, car l'IRHT s'est révélée être un instrument fiable et efficace lors de précédentes crises économiques.

Au deuxième semestre, la Confédération a pris en charge à titre extraordinaire toutes les dépenses engagées pour l'IRHT en 2020, afin d'éviter que le fonds de l'AC dépasse, à la fin 2020, le plafond d'endettement maximal fixé par la loi. À cette fin, le Parlement a accordé au fonds de l'AC un financement complémentaire extraordinaire pouvant atteindre 14,2 milliards de francs et il a adapté la base légale contenue à l'art. 90a de la loi sur l'assurance-chômage (LACI).

En février 2021, le Conseil fédéral a décidé de prolonger de trois mois la durée du droit aux indemnités journalières des personnes au chômage, de suspendre le délai de préavis concernant la réduction de l'horaire de travail, de prolonger la durée des autorisations de la réduction de l'horaire de travail et de reconduire en 2021 la prise en charge par la Confédération de l'intégralité des coûts de l'AC liés à l'IRHT. Les coûts qui en résultent pour les finances fédérales sont de 6 milliards de francs. Le Parlement s'est prononcé sur ces propositions dans le cadre de l'examen du message concernant le supplément Ia au budget 2021 (21.007) et du message relatif à une modification de la loi Covid-19 (21.016) à la session de printemps 2021.

Pour la DélFin, il est indéniable que la Confédération doit mettre des ressources extraordinaires à la disposition de l'AC pour atténuer de toute urgence les effets de la pandémie pour l'économie et la main-d'œuvre. Sans l'IRHT, le taux de chômage augmenterait, avec des conséquences imprévisibles pour l'économie et la société.

En mars 2020, le Conseil fédéral a pour la première fois introduit – pour une durée limitée jusqu’à fin août 2020 – des allègements pour la perception de l’IRHT, en particulier la procédure simplifiée et la procédure dite de décompte sommaire, qui accélère considérablement tant la notification préalable de la RHT que la demande d’IRHT et le décompte de l’indemnité. Dans le cadre de la procédure sommaire, la perte de gain imputable n’est pas calculée par salarié, mais pour l’ensemble du personnel de l’entreprise. Les employeurs doivent ainsi produire moins de justificatifs que dans la procédure normale et l’IRHT de 80 % est versée à titre forfaitaire. La procédure accélérée a notamment pour effet positif d’offrir un soutien rapide aux entreprises en manque de liquidités. Du fait du décompte forfaitaire et des exigences réduites en matière de justificatifs, elle comporte toutefois un risque accru de perception indue de prestations et d’abus du système.

Pendant l’exercice sous revue, la DélFin s’est particulièrement intéressée à la lutte contre les abus dans le cadre de l’IRHT. Depuis l’introduction de la procédure sommaire, un grand nombre d’abus potentiels ont été signalés à la centrale d’alerte de la Confédération (*whistleblowing*), sise auprès du CDF. Ces dénonciations montrent que, dans une situation de nécessité, certains employeurs savent faire preuve d’inventivité.

Depuis le milieu de l’année 2020, le service de révision de l’AC enquête sur les annonces d’abus et publie chaque mois les chiffres relatifs à ces contrôles sur le portail de l’AC. En septembre 2020, le CDF et le service de révision de l’AC ont réalisé des audits conjoints des systèmes dans un certain nombre de cantons. Les résultats de ces contrôles ont été publiés. À partir de 2021, des inspecteurs supplémentaires pour les contrôles des employeurs et des juristes seront temporairement déployés en appui au sein du service de révision de l’AC, en vue d’éventuelles procédures judiciaires.

La DélFin salue expressément ce renforcement des activités de contrôle et de la transparence à l’égard du public. Même si l’on ne peut pas parler jusqu’ici d’abus systématiques dans le domaine de l’IRHT, les cas découverts sont de nature à ébranler le sentiment de justice et la confiance de la population et des entreprises qui respectent les règles.

La DélFin a remis en doute la décision du Conseil fédéral de prolonger la procédure sommaire et le décompte forfaitaire, d’abord en août, jusqu’à fin 2020, puis en décembre, jusqu’à fin mars 2021. Le DEFR lui a expliqué que la prolongation devait permettre aux cantons de trouver des solutions et de mettre en place des moyens techniques pour traiter le nombre élevé de demandes tout en respectant les délais de la procédure ordinaire.

Bien qu’elle comprenne la situation difficile que traversent certains cantons, la DélFin ne s’est pas satisfaite de cette réponse. Elle a recommandé de modifier l’ordonnance Covid-19 assurance-chômage afin de s’assurer que les employeurs produisent tous les justificatifs requis lors des contrôles au siège de l’entreprise, y compris ceux qui ne doivent pas être fournis dans le cadre de la procédure sommaire. Le chef du DEFR l’a assurée que la loi et l’ordonnance définissaient déjà de manière suffisante les conditions légales nécessaires pour pouvoir effectuer un contrôle subséquent de la légalité des IRHT payées: la restitution des prestations indues peut être exigée pendant les

cinq années suivant leur versement et les employeurs doivent conserver les relevés des contrôles du temps de travail pendant cinq ans également.

La DélFin a invité le Conseil fédéral à ne plus prolonger la procédure sommaire après l'échéance de fin mars 2021, considérant que les cantons ont eu suffisamment de temps depuis août 2020 pour trouver et mettre en œuvre des solutions.

Lors des discussions sur la lutte contre les abus, la DélFin s'est aussi intéressée aux conditions d'octroi de IRHT applicables aux fournisseurs de services publics comme les communes, les entreprises de transports publics, les bibliothèques, les musées, les écoles et les piscines. Dans ces cas, l'octroi de IRHT est admis si les personnes concernées sont exposées à un risque de licenciement imminent. Dans la phase initiale de la pandémie, les organes d'exécution cantonaux ont dû traiter un énorme volume de notifications préalables de RHT et, dans certains cas, ils n'ont pas suffisamment tenu compte des bases légales applicables dans ce domaine, ce qui s'est traduit par une application différente des dispositions en vigueur d'un canton à l'autre. Après ces difficultés initiales, l'organe de compensation de l'AC au SECO est intervenu pour garantir une application uniforme, assumant ainsi son rôle d'autorité de surveillance chargée de veiller à une exécution du droit conforme et homogène sur l'ensemble du territoire national.

#### **5.7.4 Cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer**

Dans le cadre de la haute surveillance concomitante des finances, la DélFin s'intéresse, depuis l'été 2015, aux engagements de la Confédération concernant les cautionnements de navires de haute mer suisses. En 2018 et 2019, elle avait enquêté sur les processus de vente des navires des entreprises Swiss Cargo Line (SCL) et Swiss Chemical Tankers (SCT) et avait adressé neuf recommandations au Conseil fédéral dans le rapport d'enquête<sup>1</sup> qu'elle a publié vers le milieu de l'année 2019 (cf. annexe).

À fin 2019, la DélFin a invité le DEFR à analyser les modalités et les perspectives de succès de la poursuite de l'exploitation des navires battant pavillon suisse qui bénéficient de cautionnements solidaires. Elle a exigé une appréciation complète des risques encourus par la Confédération, ainsi que l'examen d'une stratégie de sortie dans le cas où un amortissement des prêts cautionnés et la poursuite d'une exploitation viable des navires seraient compromis à moyen et à long termes. Ces réflexions devaient déboucher sur l'adoption d'une stratégie de la Confédération en matière de cautionnements (cf. rapport d'activité 2019, FF 2020 9283, ch. 5.7.1).

Durant l'exercice sous revue, la DélFin s'est concentrée sur la mise en œuvre des recommandations qu'elle a adressées au Conseil fédéral et sur la définition des grandes lignes de la stratégie de la Confédération en matière de cautionnements de navires de haute mer. Elle a également examiné les rapports semestriels du DEFR sur les cautionnements restants, les quelques cautionnements accordés à partir du milieu

<sup>1</sup> Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération: enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT. Rapport de la DélFin du 27.6.2019 à l'intention du Conseil fédéral, FF 2020 5943.

de l'année 2015, le respect par certaines compagnies maritimes des délais de paiement des amortissements convenus, ainsi que la sollicitation des cautionnements concernant d'autres navires de haute mer, pour lesquels le Parlement a voté des crédits supplémentaires en 2020.

Dans le cadre du suivi de ce dossier, la DélFin s'est longuement entretenue avec le chef et la secrétaire générale du DEFR à chacune de ses six séances ordinaires. Elle a régulièrement pris des nouvelles des résultats d'une enquête administrative diligentée par le DEFR sur l'organisation, les structures et les processus de l'approvisionnement économique du pays et elle s'est informée de la protection des intérêts de la Confédération dans une procédure judiciaire en cours contre l'ancien propriétaire des sociétés SCL et SCT.

Début septembre 2020, le chef du DFAE a informé la DélFin sur l'avancement des travaux relatifs à la stratégie «Pavillon suisse 2020+» et sur l'évolution de la situation concernant le pétrolier San Padre Pio retenu au Nigeria depuis janvier 2018 (explications sous ch. 5.2.3).

La DélFin a présenté l'état de ses connaissances aux CdF dans le cadre de l'examen préalable d'un crédit supplémentaire de 28,3 millions de francs (supplément I 2020) destiné à honorer les cautionnements de la Confédération pour les navires d'investissement SCL Trudy et SCL Helvetia, ainsi que d'un autre crédit supplémentaire de 4 millions de francs (supplément II 2020) pour le paiement d'un cautionnement concernant le pétrolier San Padre Pio. Elle a également informé les deux CdF sur les thèmes susmentionnés durant l'automne 2020.

#### *Mise en œuvre des recommandations de la Délégation des finances*

Dans son rapport du 4 septembre 2019, le Conseil fédéral a pris position sur les conclusions et recommandations figurant dans le rapport d'enquête de la DélFin (pour plus de détails, cf. annexe). Il a approuvé les recommandations 1 à 4 (limitation des pertes, stratégie de liquidation, critères d'évaluation et garantie de la concurrence), les considérant comme déjà mises en œuvre. La DélFin n'a pas été totalement convaincue par l'argumentation du Conseil fédéral, estimant que les nouvelles procédures devaient encore passer l'épreuve du feu. La recommandation 5 (protection contre les indiscretions) a été rejetée par le Conseil fédéral, qui considérait que les mesures déjà prises étaient suffisantes. Il a donné des mandats d'examen pour les recommandations 6 à 9 (réglementation des signatures, élection de droit partielle, adjudications de gré à gré et éviter les cautionnements solidaires).

Le 26 février 2020, le Conseil fédéral a publié sa prise de position concernant les recommandations 6 à 9, avec les résultats de ses recherches. Il a considéré que les recommandations 6 à 8 ne nécessitaient pas d'intervention ultérieure, ce dont la DélFin a pris acte.

Par sa recommandation 9, la DélFin invitait le Conseil fédéral à ne plus utiliser l'instrument du cautionnement solidaire, à se pencher sur les cautionnements solidaires existants et, si possible, à les convertir en cautionnements simples. Dans sa prise de position, le Conseil fédéral a exclu de renoncer entièrement à l'instrument du cautionnement solidaire. Comme la DélFin, il admet que le cautionnement simple fait courir moins de risques à la Confédération que le cautionnement solidaire. Dans la mesure

où il suffit à atteindre l'objectif de la mesure d'encouragement, le cautionnement simple doit donc être préféré au cautionnement solidaire. Néanmoins, le cautionnement solidaire doit rester possible dans les cas où il est le seul instrument qui permette d'atteindre cet objectif. Sous certaines conditions, il peut être judicieux et intéressant sur le plan économique. Les réflexions menées au sein de l'administration ont montré que, dans bien des domaines, il serait irréaliste d'envisager la transformation des cautionnements solidaires déjà accordés. Le Conseil fédéral a cependant signalé qu'il allait soumettre au Parlement un projet portant sur l'abrogation des bases légales qui fondent des cautionnements ou des garanties qui ne sont pas utilisés à l'heure actuelle et ne le seront pas dans un avenir proche (cautionnements dans les lois sur l'encouragement de la culture, sur le cinéma et sur la protection de l'environnement). Il s'est aussi engagé à intégrer les conditions et lignes directrices pour la conception des cautionnements dans les guides d'élaboration des rapports sur les subventions dans les messages.

La DélFin continue de penser que la garantie des prêts au moyen de cautionnements solidaires de la Confédération comporte un énorme risque financier. Elle reconnaît que cet instrument peut être judicieux dans certains cas, en dehors du secteur de la flotte de haute mer, mais il faut que les conditions soient définies clairement. La délégation a elle-même approuvé des crédits d'engagement urgents à hauteur de 30 milliards de francs le 21 mars et le 7 avril 2020, dans le but d'atténuer les effets financiers de la pandémie de Covid-19 pour les PME au moyen de prêts bénéficiant d'un cautionnement solidaire de la Confédération. Dans une situation exceptionnelle de ce genre, la Confédération doit définir clairement les conditions-cadres, clarifier préalablement les risques et impliquer les établissements financiers prêteurs plus fortement que dans le cadre du cautionnement solidaire des navires de haute mer, par exemple en les associant au risque de perte, comme cela a été fait pour le cautionnement solidaire d'une partie des crédits Covid-19.

Fin mai 2020, l'OFAE a présenté à la délégation comment lui-même et l'organisation de la gestion de crise avaient mis en pratique les recommandations 1 à 4, en se fondant sur des exemples concrets.

La DélFin a conclu que la plupart de ses recommandations avaient été mises en œuvre, même si elle aurait souhaité des propositions plus incisives dans certains cas. S'agissant de sa proposition d'éviter complètement les cautionnements solidaires, la délégation attend désormais du Conseil fédéral et de l'administration qu'ils recourent à cet instrument avec retenue (cf. annexe).

### *Cautionnements de la Confédération*

La DélFin suit l'évolution des cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer et les paiements des amortissements sur la base des rapports de situation semestriels du DEFR. À fin 2020, la Confédération cautionnait des prêts pour 17 navires de haute mer sous pavillon suisse pour un montant d'environ 326 millions de francs. À la suite d'amortissements, du paiement de cautionnements et de la vente de plusieurs navires, le montant total des prêts cautionnés a diminué d'environ 60 % par rapport à 2016 (794 millions de francs).

Les pertes liées aux cautionnements solidaires devraient se monter à 355 millions de francs environ (état: fin 2020). Ce montant tient déjà compte de provisions pour deux

navires, pour lesquels des cautionnements de la Confédération seront utilisés en 2021 et en 2022. Au début de la crise de la flotte de haute mer, au milieu de l'année 2015, le DEFR a pratiquement interdit l'octroi de nouveaux cautionnements. Des cautionnements ne devaient plus être accordés que si l'OFAE s'était déjà engagé en ce sens précédemment et si les conditions d'octroi définies par l'OFAE étaient remplies.

Plus aucune confirmation d'engagement n'a été donnée depuis le milieu de 2015, mais six contrats de cautionnement ont encore été conclus jusqu'à l'automne 2016. Dans cinq cas, la Confédération avait confirmé son engagement en 2013 et 2014, dans le cadre du renouvellement d'une flotte. Ces cautionnements étaient une condition pour que les compagnies maritimes puissent financer la construction de nouveaux navires. En contrepartie, cinq crédits maritimes cautionnés ont été entièrement remboursés. Dans un cas, après avoir consulté le DEFR et l'AFF, l'OFAE a octroyé un cautionnement après le milieu de 2015 alors qu'il ne s'y était pas engagé préalablement. Il s'agissait de prévenir une débâcle financière de l'entreprise concernée: sa capacité à poursuivre son activité était fortement compromise. Un effondrement désordonné de l'entreprise aurait entraîné de lourdes pertes sur les cautionnements déjà contractés. En contrepartie, le cautionnement d'un navire de la même compagnie maritime a pu être liquidé.

Sur la base de documents originaux, la DélFin s'est penchée sur plusieurs questions, à savoir quelle était la valeur juridique des confirmations d'engagement, dans quelle mesure les conditions posées lors de l'octroi étaient contrôlées avant la signature des contrats de cautionnements et si l'amortissement des cautionnements aux échéances prévues était garanti. Elle a invité le DEFR à contrôler, à l'avenir, que les amortissements convenus sont bien réglés et, si nécessaire, à prendre les mesures qui s'imposent.

### *Principaux axes d'une stratégie en matière de cautionnements*

À mi-juin 2020, le chef du DEFR a informé la DélFin sur l'avancement des travaux relatifs à la stratégie de cautionnement de la Confédération dans le domaine des navires de haute mer. Le DEFR a fait auditer par un service externe les compagnies propriétaires de quatorze navires financés à l'aide de cautionnements de la Confédération. Fin 2020, le montant des crédits de ces sociétés garantis par un cautionnement solidaire de la Confédération s'élève à quasiment 293 millions de francs, soit près de 90 % des crédits encore cautionnés. Se fondant sur les résultats de cet audit, le DEFR a développé plusieurs options stratégiques qu'il a soumises à la délégation pour discussion.

La DélFin considère qu'il faut impérativement maintenir la stratégie actuelle qui consiste à limiter les pertes de la Confédération en liquidant les cautionnements à la suite du paiement des cautionnements, en cas de difficultés économiques d'une compagnie maritime. Elle a soutenu l'intention du DEFR de tendre vers une liquidation anticipée des cautionnements d'un commun accord avec les établissements financiers et les sociétés maritimes. En revanche, elle a estimé que l'idée de faire assumer à la Confédération le rôle de banque créancière des sociétés maritimes n'était guère pertinente, car cela ne permettrait pas de réduire sensiblement les risques.

À la mi-février 2021, le chef du DEFR a informé la DélFin de l'état des éclaircissements menés auprès des établissements financiers et des compagnies maritimes. La

délégation soutient la voie suivie par le DEFR et attend du département qu'il utilise les instruments dont il dispose pour réduire les risques liés aux cautionnements. Les résultats devraient déboucher sur une stratégie en matière de cautionnements dans le domaine des navires de haute mer, sur laquelle la DélFin se penchera en été 2021.

#### *Cautionnements de la Confédération pour les crédits maritimes et les crédits Covid-19 de sociétés maritimes*

Les armateurs et les sociétés maritimes ont aussi été durement frappés par la pandémie de coronavirus. L'octroi de crédits Covid-19 à des sociétés maritimes qui bénéficient déjà de crédits cautionnés par la Confédération dans le domaine de la navigation de haute mer n'était pas interdit par la loi, aussi longtemps que la banque créditrice respectait les dispositions (alors en vigueur) de l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au Covid-19.

En milieu d'année, le Secrétariat général du DEFR a informé la DélFin, sur la base d'indications fournies par le CDF, qu'un armateur et ses sociétés maritimes avaient sollicité des crédits Covid-19 à hauteur de 2,2 millions de francs. L'OFAE a prié la banque créditrice de bloquer le versement du prêt jusqu'à l'examen de la situation financière de l'armateur et de ses sociétés maritimes. Une expertise externe commandée par l'OFAE a conclu que, dans ce cas, les liquidités supplémentaires apportées par le crédit Covid-19 contribuerait grandement à la stabilité financière de l'armateur, réduisant d'autant le risque d'une sollicitation des cautionnements solidaires pour la flotte de haute mer.

La DélFin a exprimé certaines réserves concernant l'octroi de crédits Covid-19 cautionnés par la Confédération à des sociétés maritimes qui bénéficient déjà de crédits cautionnés par la Confédération dans le domaine de la navigation de haute mer. La Confédération se porte ainsi caution à plusieurs titres et pourrait encourir des risques supplémentaires injustifiables. La délégation a appris que, dans le cas d'espèce, le montant du cautionnement a pu être réduit et que, à la mi-février 2021, les sociétés maritimes n'avaient pas encaissé les crédits.

#### *Enquête administrative du DEFR sur l'approvisionnement économique du pays*

Au milieu de l'année 2019, les CdG avaient invité le Conseil fédéral à examiner régulièrement la structure organisationnelle de l'approvisionnement économique du pays. Le chef du DEFR avait alors diligenté une enquête administrative à ce sujet. À mi-novembre 2020, le chef du DEFR a présenté à la DélFin les conclusions de cette enquête ayant un intérêt pour la haute surveillance financière. Le rapport met en lumière la nécessité d'améliorer les structures de conduite et d'organisation ainsi que la conformité et la gouvernance au sein de l'approvisionnement économique du pays. Ces questions relèvent principalement du domaine de compétences des CdG mais, comme la DélFin s'était déjà penchée sur l'organisation de la gestion de crise dans son rapport d'enquête sur la vente des navires des sociétés SCL et SCT, elle a aussi discuté de la recommandation 11 du rapport de l'enquête administrative, qui préconise une réintégration progressive de l'organisation de la gestion de crise dirigée par le Secrétariat général du DEFR au sein de l'OFAE.

La DélFin soutient l'orientation de cette recommandation, qui demande, après une organisation de crise, la réintégration de l'office dans ses compétences, à moyenne échéance.

### *Initiative parlementaire 19.500*

La DélFin a adressé une lettre aux bureaux des deux conseils au sujet de l'initiative parlementaire 19.500 «Cautionnement de navires de haute mer. Commission d'enquête parlementaire». Il s'agissait pour elle de les informer de l'état de ses investigations et de ses constatations concernant le rôle des établissements financiers créditeurs et des sociétés de révision, mais aussi de la collaboration entre l'OFAE, au sein du DEFR, et l'OSNM, au sein du DFAE. Elle a renoncé à donner une appréciation politique de l'initiative, puisque les CdF – de même que les CdG – des deux chambres avaient déjà adressé un corapport aux bureaux. Elle a pris acte de la décision des deux bureaux de recommander de ne pas donner suite à cette initiative.

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

### **5.8.1                Covid-19: mesures prises dans le domaine de l'aviation**

#### *Garanties pour les entreprises de transport aérien et soutien des entreprises connexes*

Le Conseil fédéral a informé le public début avril qu'il prévoyait de mettre en place un financement transitoire pour le secteur aérien. La DélFin a alors demandé au DFF de lui faire part de l'avancement des clarifications en la matière et de la suite du calendrier. Elle a indiqué au Conseil fédéral que les aides financières accordées au secteur aérien sous la forme de liquidités devaient être soumises au Parlement, selon la procédure ordinaire, pour la session extraordinaire de début mai 2020. À cette date, la délégation avait déjà approuvé des crédits urgents (crédits budgétaires et crédits d'engagement) de plus de 40 milliards de francs en lien avec la pandémie de Covid-19. Du point de vue légal comme institutionnel, elle considérait qu'il était problématique d'approuver de nouvelles mesures d'aide se chiffrant en milliards de francs alors que, dans le même temps, les commissions compétentes reprenaient leurs travaux après un arrêt temporaire de l'activité des deux conseils et que la date de la prochaine session du Parlement était proche.

Du point de vue du contenu, la délégation a suggéré qu'en plus des garanties et des cautionnements, le Conseil fédéral envisage d'octroyer des prêts et qu'il s'assure quoi qu'il en soit qu'aucun centime débloqué par la Confédération n'aille à l'étranger dans le cas de cautionnements ou de prêts.

Réuni en session extraordinaire en mai 2020, le Parlement a décidé d'ouvrir un crédit d'engagement d'un montant de 1,275 milliard de francs pour les deux compagnies aériennes Swiss International Air Lines SA (Swiss) et Edelweiss Air SA (Edelweiss), en s'appuyant sur la loi fédérale sur l'aviation (LA; RS 748.0). Dans le but d'assurer

l'exploitation ininterrompue des aéroports nationaux, il a en outre été décidé de modifier la LA pour permettre à la Confédération de participer à certaines entreprises actives dans l'aviation civile suisse ou d'accorder des aides financières pour pallier les difficultés financières rencontrées par ces entreprises (notamment des services d'assistance en escale et des entreprises de maintenance d'avions) en raison de la pandémie de Covid-19. Début mai, le Parlement a approuvé un crédit d'engagement et un crédit supplémentaire de 600 millions de francs pour ces cas.

Le crédit d'engagement pour Swiss et Edelweiss était épuisé à la fin 2020, tandis que 79,2 millions de francs du crédit d'engagement destiné à assurer le bon fonctionnement des aéroports nationaux avaient été utilisés pour aider SR Technics Switzerland SA (SR Technics) sous la forme d'une ligne de cautions.

Eu égard au montant des ressources engagées et aux risques financiers encourus par la Confédération, la DélFin a étudié les rapports du DETEC et s'est entretenue une fois avec la cheffe du DETEC pour suivre attentivement l'utilisation des crédits. L'entretien a été consacré principalement aux mesures prises pour surveiller le respect des conditions contractuelles et aux mécanismes de contrôle. Concernant Swiss et Edelweiss, la Fondation suisse de l'aviation, qui a pris ses fonctions à la fin de l'année 2020, est chargée de veiller au respect des charges liées à la préservation des intérêts économiques en Suisse.

À la fin de la période sous revue, la DélFin n'a pas considéré qu'il y avait lieu d'intervenir immédiatement dans le cadre de la haute surveillance financière. Elle continuera de suivre l'évolution de la situation en 2021 à l'aide des rapports trimestriels du DETEC et d'un rapport d'audit du CDF.

#### *Refinancement de Skyguide SA*

Non cotée, Skyguide est la société anonyme suisse assurant les services civil et militaire de la navigation aérienne dans laquelle la Confédération a une participation de 99,97 %. Les vols aériens ayant fortement diminué en raison de la pandémie de coronavirus, les recettes provenant des redevances perçues par Skyguide sont en net recul. La Confédération est tenue de veiller à une dotation en capital suffisante de Skyguide. En septembre, le Parlement a approuvé un montant de 150 millions de francs, auquel sont venus s'ajouter 250 millions de francs en décembre, pour la stabilisation financière de Skyguide. Cette somme de 250 millions devra être utilisée si aucun consensus n'est trouvé au niveau européen pour répartir les pertes liées aux services de navigation aérienne entre les compagnies d'aviation et les entreprises fournissant ces services. Le soutien financier de la Confédération est conditionné par les mesures d'économie que Skyguide doit réaliser pour réduire ses besoins de liquidités. Ces économies cumulées devront représenter entre 90 et 100 millions de francs d'ici fin 2024. De plus, le Conseil fédéral attend des partenaires sociaux qu'ils élaborent d'ici fin 2021 un plan commun visant à relever l'âge de la retraite des contrôleurs aériens, de 56 ans actuellement à 60 ans au moins, afin d'alléger la charge financière à long terme de Skyguide.

Étant donné la participation quasi intégrale de la Confédération, l'exercice d'une tâche qui relève de la souveraineté de l'État et est essentielle en termes de sécurité (navigation aérienne civile et militaire) et les défis auxquels Skyguide doit faire face, la DélFin identifie, outre un risque financier important, le risque pour la Confédération de

voir sa réputation ternie si Skyguide en venait à ne plus pouvoir exercer pleinement ses tâches. La délégation envisage de surveiller attentivement l'évolution de la situation, l'utilisation des 250 millions de francs et la réalisation des mesures d'économie de Skyguide en prenant connaissance des rapports trimestriels ainsi qu'en s'entretenant avec les conseillers fédéraux compétents et avec un représentant de Skyguide.

### **5.8.2 Programmes d'aménagement ferroviaire du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), y compris la NLFA**

Chaque année, au printemps, l'Office fédéral des transports (OFT) publie un rapport sur l'état des programmes d'aménagement ferroviaire du FIF.

#### *Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)*

Depuis la dissolution de la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) en novembre 2019, la DélFin assure à nouveau la haute surveillance concomitante de l'achèvement du projet. Début 2020, elle a constitué une sous-délégation, composée de trois membres, qui a pour mission notamment de surveiller, au nom du Parlement, la préparation de la mise en exploitation du tunnel de base du Ceneri – la dernière grande construction de la NLFA – ainsi que l'évolution des coûts (y compris des avenants en plus-value déposés par les entreprises mandatées), de l'utilisation des crédits, du respect des délais et des risques de la NLFA, puis d'en rendre compte à la DélFin. En juin et en novembre 2020, la sous-délégation a auditionné le directeur de l'OFT. À cette occasion, elle est surtout revenue sur les risques que la DSN avait recommandé de surveiller attentivement (cf. Rapport 2019, FF 2020 9283, ch. 5.8.2).

Mi-novembre 2020, la DélFin a pu constater avec satisfaction que les préparatifs de l'exploitation commerciale régulière du tunnel de base du Ceneri étaient en bonne voie, s'agissant des CFF en tant que gestionnaire de l'infrastructure et de l'OFT en tant qu'autorité chargée de l'octroi de l'autorisation d'exploitation.

L'interruption d'un mois, au printemps, des courses d'essai, en raison de la pandémie du coronavirus, n'a eu aucune conséquence sur la cession de l'ouvrage aux CFF par le constructeur, AlpTransit Gotthard SA (ATG). Celle-ci a eu lieu fin août et le retard sur le programme a donc pu être rattrapé.

Le 4 septembre, la présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga, a solennellement inauguré le tunnel de base du Ceneri avec le conseiller fédéral Ignazio Cassis et le président du Conseil d'État tessinois, Norman Gobbi, en présence également des CEO d'ATG et des CFF, à Camorino, à proximité du portail Nord du tunnel. En raison de la pandémie de Covid-19, les festivités d'inauguration se sont déroulées en petit comité. De septembre à novembre, dans le cadre de courses d'essai, les CFF ont fait circuler près de 5800 trains de voyageurs et de marchandises dans le tunnel de base. Les essais opérationnels ont permis de mettre en pratique les processus et de tester l'infrastructure dans des conditions réelles. Les essais opérationnels ont montré que les performances et la fiabilité du tunnel de base du Ceneri étaient conformes aux exigences. Après l'examen des rapports de sécurité, l'OFT a délivré l'autorisation d'exploitation pour le trafic régulier à travers le tunnel de base du Ceneri. Depuis le

changement d'horaire du 13 décembre 2020, le dernier grand ouvrage de la NLFA est en service.

Grâce à une mise en service ponctuelle et réussie, les risques en matière de coût et de délai ont encore été réduits. L'OFT estime les coûts totaux de la NLFA jusqu'à l'achèvement du projet (aux alentours de 2026) à 17,74 milliards de francs (prix d'octobre 1998, hors TVA, renchérissement et intérêts intercalaires). Les coûts finaux se situent toujours largement en dessous des crédits d'engagement de 19,1 milliards de francs (crédit d'ensemble de la NLFA, prix d'octobre 1998) alloués par le Parlement. Le risque que des coûts supplémentaires doivent être supportés avant le décompte définitif de tous les ouvrages de la NLFA (tunnel de base du Lötschberg, aménagement du tronçon sur l'axe du Lötschberg, tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri vers 2026), en raison d'avenants en plus-value des entreprises, de l'exécution des charges d'exploitation et d'autres travaux de finalisation, est faible et se situe dans la fourchette du pour mille par rapport aux coûts totaux.

La mise en œuvre des mesures de construction de BLS SA visant à empêcher toute nouvelle infiltration d'eau dans le tunnel de base du Lötschberg, ainsi que la sécurisation de l'accès à la galerie de sauvetage du tunnel de base à proximité de Mitholz dans le cadre de la réfection du dépôt de munitions de Mitholz, ne font pas partie du projet NLFA et ne sont pas financés par le crédit d'ensemble pour la NLFA.

La DélFin a décidé, à la fin de la période sous revue, de dissoudre la sous-délégation. Dans le cadre du rapport annuel de l'OFT sur l'état d'avancement des programmes d'aménagement ferroviaire du FIF, elle assurera le suivi des risques restants et des travaux de clôture jusqu'au décompte des derniers ouvrages de la NLFA. Le CDF évaluera les risques restants lors de l'établissement de son programme de révision et, si nécessaire, prévoira un contrôle ponctuel de certains sous-projets ainsi que des décomptes finaux des projets.

#### *Autres programmes d'aménagement ferroviaire du FIF*

D'après le rapport d'étape, la plupart des programmes d'aménagement ferroviaire étaient en bonne voie fin 2019. Dans la majorité des cas, les coûts étaient inférieurs aux estimations initiales. Certains projets, comme ceux du réaménagement des gares de Lausanne et de Fribourg/Freiburg ainsi que du développement du nœud ferroviaire de Berne, comportaient le risque de ne pas être achevés dans les délais. Les causes de ces retards étaient, dans les cas des deux gares, des oppositions aux projets, et dans le cas du nœud ferroviaire de Berne, la coordination complexe entre les différents projets.

La DélFin s'est entretenue avec la cheffe du DETEC sur les conséquences, à court et à long termes, de la pandémie de Covid-19 sur les programmes d'aménagement ferroviaire. Il faudra attendre le prochain rapport d'étape pour connaître les conséquences à court terme sur l'avancement des programmes. À plus longue échéance se pose la question de savoir dans quelle mesure le télétravail affectera les scénarios de transport sur lesquels reposent les programmes d'aménagement ferroviaire. Dans le contexte des nouveaux scénarios de transport, le DETEC élabore notamment un scénario qui prend en compte la part croissante de personnes travaillant à domicile. Il est cependant encore trop tôt pour évaluer avec certitude si les changements engendrés par le coronavirus et le télétravail conduiront à des ajustements durables. L'OFT a promis de

tenir compte, dans sa planification continue, de tout changement important dans le comportement de mobilité de la population.

### **5.8.3 Subventions perçues dans le secteur des transports publics et contributions d'investissement en faveur des installations privées de transport de marchandises**

Les irrégularités comptables apparues dans un passé récent chez CarPostal Suisse SA ont montré que la Confédération et les cantons doivent suivre de près l'octroi de subventions au titre des prestations de transport, afin de s'assurer de son bon déroulement. Le risque que la Confédération et les cantons versent trop de subventions a augmenté en raison de l'accent croissant mis sur la recherche de bénéficiaires et de la tendance à mettre en place des structures de groupes d'entreprises complexes dans les entreprises de transports publics (TP), de la complexité des systèmes communautaires et tarifaires et de l'augmentation du volume des subventions.

#### *Processus de surveillance de l'OFT et responsabilité des entreprises de TP*

Sur la base des enseignements tirés de l'affaire CarPostal, le DETEC a modifié son ordonnance sur la comptabilité des entreprises concessionnaires (OCEC) (RS 742.221) et l'OFT, son processus de surveillance.

Les responsabilités entre l'OFT et les entreprises de TP ont été réglées plus clairement. Ces dernières sont désormais notamment responsables du bouclage correct des comptes annuels et du respect des prescriptions légales en matière d'utilisation des subventions. Jusqu'ici, l'OFT procédait à une approbation formelle des comptes des entreprises de TP qui perçoivent des indemnités, et ce, en complément aux contrôles que les organes de révision des entreprises sont tenus d'effectuer. Or, cette approbation ne donnait qu'un aperçu limité des chiffres.

Les entreprises de TP qui perçoivent des subventions supérieures à dix millions de francs par an doivent désormais obligatoirement soumettre leurs comptes à une révision ordinaire. Les entreprises qui obtiennent en tout plus d'un million de francs de subventions par an sont soumises annuellement à un audit spécial des subventions. Elles doivent mandater à cet effet une société agréée. Toutes les entreprises doivent de plus confirmer explicitement chaque année qu'elles respectent les principes du droit des subventions.

À l'échelon de la Confédération, l'OFT contrôle désormais les comptes des entreprises en fonction des risques et dans le cadre d'un controlling étendu.

La DélFin s'est penchée sur ces modifications avec la cheffe du DETEC et le directeur de l'OFT. Elle attend de l'OFT qu'il s'acquitte efficacement de sa tâche de surveillance dans le cadre des contrôles effectués en fonction des risques.

### *Indemnités allouées au trafic régional de voyageurs et comptabilité par secteurs du BLS*

En 2019, l'OFT a constaté qu'un modèle de lissage des intérêts appliqué par le BLS pour financer le matériel roulant présentait des erreurs importantes. Celles-ci ont conduit à des indemnités excessives de plusieurs dizaines de millions de francs, qui doivent être remboursées. Par la suite, la section Révision de l'OFT a examiné systématiquement les modèles de lissage. L'enquête a montré que le modèle erroné du BLS était un cas isolé. À l'avenir, les modèles de lissage seront appliqués uniquement s'ils contribuent de manière déterminante à la pérennisation des paiements de subventions et s'ils sont conçus de manière compréhensible. La délégation a pris acte du fait que l'OFT évaluerait dorénavant ces modèles chaque année dans le cadre de sa surveillance.

Lors d'un contrôle qu'il a effectué auprès du BLS, le CDF a, pour sa part, constaté des erreurs dans la comptabilité par secteurs de l'entreprise ferroviaire. À la fin juin 2020, la DélFin s'est entretenue avec la cheffe du DETEC et, à la fin août 2020, elle s'est penchée sur le rapport d'audit du CDF relatif à la comptabilité par secteurs du BLS.

Entre 2011 et 2018, le BLS et sa filiale Busland SA n'ont pas inscrit à leur budget des ventes d'abonnements demi-tarif dans la communauté tarifaire Libero et ont de ce fait perçu en trop, de la Confédération et des cantons concernés, des indemnités pour le trafic régional de voyageurs à hauteur de 43,6 millions de francs. La Confédération et les cantons ont exigé le remboursement des subventions perçues en trop, y compris les intérêts de pénalité. Une convention de remboursement est en cours d'élaboration sous la direction du canton de Berne. La Confédération et le canton de Berne ont par ailleurs exigé que le BLS vérifie de manière approfondie ses contrôles et sa gestion dans le domaine des subventions.

Dans son rapport, le CDF est parvenu à la conclusion que la comptabilité d'exploitation était trop complexe et donc en partie opaque, qu'elle présentait des problèmes de nature systémique et que des erreurs n'avaient pas été détectées, ou l'avaient été trop tard. Le CDF a également mis en évidence que la comptabilité d'exploitation servait de base à la comptabilité par secteur et au calcul des indemnités. Il a aussi conclu que, dans le domaine de la facturation interne au groupe en particulier, l'OFT devait impérativement clarifier et régler de manière contraignante certaines questions ouvertes concernant le cadre réglementaire.

La délégation a exigé que la Confédération clarifie ces questions dans les plus brefs délais et que les erreurs identifiées dans la comptabilité par secteurs du BLS soient également corrigées au plus vite. Elle a pris acte du fait que l'OFT était en train d'élaborer une solution sectorielle afin de préciser les prescriptions légales relatives à la présentation des comptes et au controlling («imputation»). Le BLS a commencé à adapter son processus d'offres et renforcé son système de contrôle interne. La facturation des prestations entre les sociétés, qui joue un rôle central dans la répartition des coûts entre les secteurs ayant droit à des indemnités et ceux n'y ayant pas droit, doit être améliorée. La facturation des prestations entre les filiales du BLS et la société mère s'effectue désormais sans marge bénéficiaire, ni éléments théoriques.

La direction du BLS a délibérément omis de communiquer à la Confédération et aux cantons certaines recettes de la communauté tarifaire Libero depuis plusieurs années.

Elle a en effet été informée au printemps 2017 que les recettes provenant des abonnements demi-tarif de la communauté tarifaire Libero n'étaient pas inscrits au budget et a accepté cette procédure comme moyen de réduire le risque commercial. C'est pourquoi, en novembre 2020, l'OFT a déposé une plainte pénale contre les responsables du BLS pour escroquerie, gestion déloyale, faux dans les titres et abus de subventions. L'OFT a également prié l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) de vérifier si l'organe de révision du BLS s'est suffisamment acquitté de ses obligations au cours des dernières années.

La DélFin a vivement critiqué la façon de procéder du BLS. Elle a décidé qu'elle effectuerait, en 2021, un contrôle de suivi afin de vérifier que les erreurs constatées sont bien corrigées, que les mesures sont mises en œuvre et que les indemnités perçues en trop sont remboursées. Elle a également décidé qu'elle examinerait le rôle des sociétés de révision responsables dans les cas où des entreprises de chemin de fer ou de bus ont perçu des indemnités excessives de la part de la Confédération et des cantons.

### *Irrégularités dans les contributions d'investissement en faveur des installations privées de transport de marchandises*

De nombreuses entreprises suisses exploitent des voies de raccordement, ce qui permet aux wagons de marchandises du réseau ferroviaire public d'arriver directement sur les terrains industriels privés et d'en repartir. La Confédération soutient la construction de voies de raccordement par des aides financières. Mais si les quantités transportées sont inférieures à ce qui a été convenu par contrat ou si la voie n'a pas été utilisée, l'OFT recouvre les contributions d'investissement au pro rata.

Début 2020, le CDF a indiqué à la délégation que, à la suite d'un signalement interne, la révision interne de l'OFT était en possession d'indices laissant supposer que les quantités transportées n'avaient pas été saisies correctement dans une base de données de l'office au cours des dernières années et que, par conséquent, des recouvrements n'avaient pas pu être demandés à certains exploitants de voies de raccordement. Étant donné qu'il y a faux dans les titres, l'OFT a contacté le MPC, qui a ouvert une procédure. Sont concernés quelque 230 dossiers, que l'OFT a traités individuellement au cours de l'année sous revue et pour lesquels il a clarifié si une obligation de remboursement s'appliquait.

Selon les vérifications réalisées, la Confédération a subi un préjudice d'environ 1,5 million de francs (intérêts compris). La cause principale est que des recouvrements n'ont pas été engagés et qu'ils sont prescrits depuis. Dans les cas qui ne sont pas encore prescrits, l'OFT a engagé des procédures de recouvrement pour un montant de près de 300 000 francs.

À la fin du premier semestre 2020, la cheffe du DETEC et le directeur de l'OFT ont informé la DélFin de l'état des clarifications et des mesures prises par l'OFT. Ce dernier a révisé ses procédures de financement des voies de raccordement et pris des mesures d'amélioration des processus et des contrôles. Il s'agit par exemple de l'établissement d'une documentation complète pour chaque procédure ou de la résolution de questions de droit procédural.

## **5.8.4 Réfection du tunnel routier du Saint-Gothard**

En février 2016, le peuple suisse a accepté la construction d'un second tube du tunnel routier du Gothard et la réfection du tunnel existant. Le coût de la construction de ce second tube se monte à environ deux milliards de francs. La DélFin a donc décidé de suivre le projet de près. Pour ce faire, elle s'appuie notamment sur un rapport de situation portant sur l'année écoulée que le département compétent, en l'occurrence le DETEC, doit lui remettre chaque année, à la fin avril. Ce rapport fournit des informations sur l'état d'avancement du projet, l'évolution des coûts, l'utilisation des crédits alloués par le Parlement et sur la conformité au calendrier défini. Il doit également contenir une analyse des risques et l'avis du département sur les données fournies par l'Office fédéral des routes (OFROU).

Au début du mois de février 2020, la décision d'approbation des plans du projet est entrée en force. Malgré quelques légers retards, le projet de construction du deuxième tube reste dans le cadre des coûts prévus. Lors de sa séance de juin, la DélFin s'est entretenue avec la cheffe du DETEC et a notamment examiné avec elle les questions portant sur les risques éventuels.

## **5.8.5 Fonds pour les recherches forestières et l'utilisation du bois**

Sur la base d'un rapport du CDF du 25 août 2017 concernant l'utilité du Fonds pour les recherches forestières et l'utilisation du bois, la DélFin a adressé une lettre au Conseil fédéral, dans laquelle elle recommandait la suppression de cette subvention mineure. Le DETEC et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), qui avaient accepté les recommandations du CDF, sont toutefois arrivés à la conclusion, en tenant compte de l'avis des cantons, que cet instrument de promotion permettait de combler une lacune du dispositif suisse d'encouragement. L'OFEV et les cantons ont alors signé une convention prévoyant une nouvelle forme de collaboration entre les deux institutions de promotion. Cet accord indique clairement que la Confédération et les cantons décident chacun, en toute autonomie, des domaines qu'ils veulent promouvoir et du soutien financier qu'ils accordent. Le Fonds pour les recherches forestières et l'utilisation du bois a quant à lui été supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Lors de sa séance de juin 2020, la DélFin a discuté de ces décisions avec la cheffe du DETEC. La délégation a constaté que sa recommandation avait été mise en œuvre, d'une autre manière que celle attendue, mais dans le sens voulu. Elle a donc clos le dossier (cf. annexe).

# **6 Mandat et organisation de la Délégation des finances**

## **6.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances**

Dans le cadre de la haute surveillance concomitante des finances, la DélFin est chargée d'examiner et de surveiller au fur et à mesure l'ensemble des finances de la Confédération (art. 51, al. 2, LParl). Elle fait rapport aux CdF sur ses activités et leur

soumet ses éventuelles propositions (art. 51, al. 4, LParl). Elle peut se saisir de tout autre objet et communiquer ses conclusions aux CdF ou aux commissions compétentes (art. 51, al. 5, LParl), par exemple sous la forme d'un corapport. La délégation effectue en outre des visites auprès des services de la Confédération afin d'approfondir certaines questions (art. 45, al. 1, let. d, LParl).

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

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

Sur la base d'un arrangement conclu entre le Conseil fédéral et la délégation, le Conseil fédéral et les départements soumettent pour approbation à la DélFin les propositions relatives à la classification des fonctions des cadres supérieures de l'administration fédérale centrale ainsi que d'autres décisions engageant des dépenses (cf. ch. 3.1). Les dispositions réglementaires relatives au statut du personnel des unités décentralisées de la Confédération sont soumises pour consultation à la DélFin (cf. ch. 3.2).

Enfin, la délégation peut donner son assentiment à des crédits d'engagement et des crédits budgétaires urgents à la demande du Conseil fédéral, avant qu'ils soient approuvés par l'Assemblée fédérale (art. 28, al. 1, et art. 34, al. 1, LFC). En outre, depuis 2011, les dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs doivent également être soumis à l'approbation de la Délégation des finances (cf. ch. 2.3).

## **6.2 Relations entre la haute surveillance et la surveillance**

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

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

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

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

### **6.3                    Coordination avec les commissions de haute surveillance**

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

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

La Délégation des finances et les CdG coordonnent leurs activités en particulier par l'intermédiaire de leurs secrétariats respectifs. En plus des échanges courants relatifs à certains dossiers, ces derniers ont tenu, en 2020, quatre séances afin de coordonner leurs travaux et de s'informer réciproquement des thèmes prioritaires de leurs commissions et des délégations de surveillance.

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

La coordination entre les commissions de surveillance est parfois assurée de manière ciblée par une coopération réciproque à l'échelon des sous-commissions ou des groupes de travail. Tel est notamment le cas dans le domaine de la gestion des risques de la Confédération. S'agissant de la haute surveillance des activités relevant de la

sécurité de l'État et du renseignement, la collaboration entre la Délégation des finances et la DéICdG est réglée en détail dans une convention datant du 1<sup>er</sup> novembre 2011.

#### **6.4 Organisation de la Délégation des finances et statistique des objets**

Les Cdf des deux Chambres nomment les membres de la Délégation des finances qui se compose de trois délégués de chaque commission. La délégation se constitue elle-même (art. 51, al. 1, LParl). Un membre du Conseil des États et un membre du Conseil national en assurent la présidence à tour de rôle pendant un an. Durant l'exercice sous revue, la délégation était composée des conseillers aux États Peter Hegglin (président), Thomas Hefti et Eva Herzog ainsi que des conseillers nationaux Pirmin Schwander (vice-président), Jean-Paul Gschwind et Ursula Schneider Schüttel.

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

En 2020, la Délégation des finances s'est réunie six fois en séance ordinaire et cinq fois en séance extraordinaire. La sous-délégation NLFA a organisé deux séances (cf. ch. 5.8.2).

Au cours de l'exercice 2020, le CDF a remis à la Délégation des finances 126 rapports de révision et notes (2019: 152); cette dernière en a examiné 66 dans le détail lors de ses séances (2019: 64). La Délégation des finances a également traité 108 décisions du Conseil fédéral (2019: 65). Elle a aussi examiné 14 propositions des départements sur la base de l'Arrangement 2015 conclu avec le Conseil fédéral en 2015 (2019: 5). Par ailleurs, elle a approuvé le versement de crédits urgents pour un montant de 41,5 milliards de francs (cf. ch. 2.1).

### **7 Relations avec le CDF**

Dans le cadre de son mandat de haute surveillance, la Délégation des finances prend connaissance du programme annuel (programme d'audit) du CDF, de son rapport annuel, de ses comptes annuels ainsi que de son budget assorti du plan intégré des tâches et des finances (PITF). Elle vérifie en outre que le CDF accomplit son mandat légal conformément au droit et de manière correcte, pertinente, ciblée et économique.

## 7.1 Fonction du CDF

En 2019, la Délégation des finances a examiné en détail le rôle du CDF à l'égard de la haute surveillance parlementaire en général et de la DélFin en particulier (cf. rapport d'activité 2019, FF 2020 9283, ch. 7.1). Elle a présenté les résultats de cet examen dans ses principes d'action du 26 novembre 2019.

Il est ressorti des entretiens que la Délégation des finances a menés au cours de l'année sous revue que le travail du CDF est apprécié des organes contrôlés. La délégation va cependant rester attentive à la question de la sensibilité dont le CDF fait preuve dans sa communication externe.

Dans sa position sur la motion Ettlín 19.4371 à l'intention de la CdF-N, la Délégation des finances s'est clairement exprimée en faveur de la surveillance financière prévue par la loi, pour toutes les entreprises de la Confédération. Elle considère que la surveillance financière exercée par le CDF tout comme les services de révision de l'administration fédérale centrale (révision interne) sont primordiaux pour la haute surveillance parlementaire sur les finances. La portée de la surveillance financière parlementaire s'inspirant de celle de la compétence du CDF en matière de révision, la délégation ne peut accepter que les compétences en matière de révision prévues par la loi soient restreintes (cf. ch. 4.5.2) ou que l'indépendance des autorités de contrôle soit affectée.

En vertu de l'art. 11, al. 2, de la LCF, le CDF surveille l'accomplissement de leurs tâches par les services de révision interne de l'administration fédérale (70 EPT au total) et évalue leur efficacité. De plus, ces services sont soumis tous les cinq ans à une évaluation externe de la qualité portant sur le respect des normes de l'*Institute of Internal Auditors* (normes IIA). Au cours de l'année sous revue, le CDF a présenté à la Délégation des finances les résultats des évaluations des révisions internes pour la période allant de 2016 à 2019.

Il ressort de ces évaluations que les révisions internes remplissent ces normes à des degrés divers. Des lacunes sont constatées en particulier en matière d'indépendance. Il arrive que les révisions internes soient perçues à tort comme des contrôleurs de gestion. À l'instar du CDF, les services de révision interne doivent être indépendants pour pouvoir remplir leur mission avec succès. Selon leur professionnalisme et leur indépendance factuelle au sein de l'administration fédérale, ils pourront plus ou moins bien déléster et compléter le CDF dans sa mission de contrôle ainsi que détecter suffisamment tôt des anomalies.

## 7.2 Rapport annuel et comptes annuels 2019 du CDF

Le CDF soumet chaque année à la Délégation des finances et au Conseil fédéral un rapport dans lequel il les informe de l'étendue et des priorités de son activité de révision, communique ses constatations et ses avis les plus importants et signale la mise en œuvre en suspens des recommandations avec le niveau d'importance le plus élevé (art. 14, al. 3, LCF). Ce rapport fait l'objet d'une publication.

Lorsqu'il constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, le CDF en informe sans délai le Conseil fédéral (art. 15, al. 3, LCF). Ces signalements, ainsi que l'avis du Conseil fédéral, sont portés à la connaissance de la Délégation des finances.

Le CDF mentionne dans son rapport annuel les principales recommandations qui ont été acceptées par les unités administratives sans avoir toutefois été mises en œuvre dans le délai imparti. Le Conseil fédéral vérifie que les contestations relatives à la régularité et à la légalité sont réglées et que les propositions concernant les contrôles de la rentabilité sont mises en œuvre (art. 14, al. 4, LCF).

La Délégation des finances prend acte des comptes annuels du CDF, en même temps que de son rapport annuel. Les comptes 2019 du CDF ont été audités par le Contrôle des finances du canton de Soleure, lequel a confirmé qu'ils étaient conformes aux exigences de la loi. La délégation a aussi pris acte du *Management Letter*. En 2019, les comptes du CDF affichent un recul des revenus de 312 022 francs par rapport aux prévisions budgétaires, mais aussi une diminution des dépenses totales de 918 000 francs. Les revenus du CDF proviennent quasi exclusivement de l'imputation des prestations que celui-ci fournit pour les mandats de révision qui lui sont confiés auprès d'entités autonomes, d'entreprises de la Confédération et d'organisations affiliées. Le CDF ne tire en revanche aucun revenu de son mandat de révision au sein de l'administration fédérale centrale ainsi que dans le domaine de la surveillance financière, car il s'agit de tâches relevant de la souveraineté de l'État. Le Parlement a approuvé les comptes 2019 du CDF sans débat.

### 7.3 Programme annuel 2020 du CDF

Chaque année, le CDF fixe son programme de révision et le communique à la Délégation des finances et au Conseil fédéral (art. 1, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, LCF).

La Délégation des finances prend toujours acte du programme annuel du CDF à sa session de janvier et ne traite cet objet qu'après avoir reçu le rapport annuel et les comptes annuels du CDF portant sur la même année. Elle peut alors vérifier dans quelle mesure le CDF est parvenu à réaliser les objectifs de son programme annuel.

Eu égard aux mesures décidées par le Conseil fédéral et le Parlement en vue d'atténuer les conséquences économiques de la pandémie de Covid-19, le CDF a modifié son programme de révision en 2020 en s'appuyant sur une nouvelle estimation des risques (cf. ch. 4.1). Il informe la Délégation des finances des reports d'audits programmés et des audits qui ne pourront pas être menés.

Au cours de l'année et lorsqu'elle examine le programme annuel du CDF, la Délégation des finances est susceptible de confier à celui-ci des mandats spéciaux qu'il peut refuser s'ils compromettent l'indépendance et l'impartialité de ses futures activités de révision ou la réalisation du programme de révision (art. 1, al. 2, LCF). Le Conseil fédéral peut aussi confier des mandats spéciaux au CDF, par exemple un audit des projets informatiques clés qu'il a définis (cf. ch. 4.3.4).

## 7.4 Budget 2021 assorti d'un PITF 2022–2024 du CDF

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

Dans le message relatif au budget 2020, le CDF a proposé au Parlement d'augmenter chaque année les charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire) d'environ 1 million pour les années 2021 à 2023. Avec ces moyens supplémentaires, le CDF souhaitait améliorer l'efficacité de ses contrôles en couvrant davantage les risques, lesquels sont toujours plus importants.

La Délégation des finances s'est penchée sur le budget 2021 et sur le plan financier 2022–2024 du CDF en juin 2020. Elle a constaté que les chiffres avancés par le CDF étaient conformes au plan financier 2021–2023 adopté par le Parlement en décembre 2019. Les revenus de fonctionnement prévus pour 2021 s'élèvent à 1,14 million de francs. Leur recul de près de 455 000 francs par rapport à l'exercice précédent tient à la réduction du nombre de mandats imputables. Au printemps 2022, la Délégation des finances examinera sur la base des comptes 2021 du CDF dans quelle mesure ce dernier pourra répondre aux attentes liées à l'augmentation des charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire). Le Parlement a adopté le budget du CDF sans débat.

## Recommandations de la DélFin

### A) Nouvelles recommandations formulées en 2020

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

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

État

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

La DélFin recommande au Conseil fédéral de renoncer au versement rétroactif des pensions de retraite des anciens conseillers fédéraux.

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

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

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

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

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation.

La recommandation a été partiellement mise en œuvre jusqu'à fin 2020. Elle reste en suspens.

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

Recommandations de la DélFin du 27.6.2019 à l'intention du Conseil fédéral concernant la **vente des navires de haute mer** (cf. **ch. 5.7.4**)

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

État

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

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

*Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2019*

Le Conseil fédéral accepte la recommandation. Il considère que l'objectif visé est atteint.

*Appréciation de la DélFin du 7 novembre 2019 et du 27 mai 2020*

En novembre 2019, la DélFin a considéré que l'objectif visé par la recommandation était atteint s'agissant de la modification des procédures. Elle voulait néanmoins examiner si la stratégie de vente passerait l'épreuve de la mise en pratique lors de la vente d'autres navires.

Fin mai 2020, l'OFAE a informé la DélFin, au moyen d'exemples concrets, de la manière dont le DEFR/OFAE avait procédé pour la vente d'autres navires et appliqué la nouvelle stratégie.

La DélFin a pris acte de ces informations. Elle considère que sa recommandation a été mise en œuvre.

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation. Il considère que l'objectif visé est atteint.

La DélFin considère que la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

Elle continuera à suivre la mise en œuvre si d'autres navires devaient être vendus.

### 9. *Éviter les cautionnements solidaires*

La DélFin recommande au Conseil fédéral de ne plus utiliser l'instrument du cautionnement solidaire.

Il convient de se pencher sur les cautionnements solidaires existants et, si possible, de les convertir en cautionnements simples.

*Avis du Conseil fédéral du 26 février 2020*

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation et a confié des mandats d'étude à l'administration. Il rejette l'idée de renoncer entièrement à l'instrument du cautionnement solidaire, ce dernier pouvant être judicieux et économique dans certaines conditions. En outre, le Parlement a inscrit cet instrument à plusieurs reprises dans la législation, parfois à la demande des commissions chargées de l'examen préalable.

Comme la DélFin, le Conseil fédéral admet que le cautionnement simple fait courir moins de risques à la Confédération que le cautionnement solidaire. Dans la mesure où il suffit à atteindre l'objectif de la

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation et a confié des mandats d'étude à l'administration.

La recommandation est partiellement mise en œuvre pour ce qui est de l'examen de la possibilité de convertir les cautionnements solidaires existants en cautionnements simples.

Recommandations de la DélFin du 27.6.2019 à l'intention du Conseil fédéral concernant la **vente des navires de haute mer** (cf. **ch. 5.7.4**)

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

État

mesure d'encouragement, le cautionnement simple doit donc être préféré au cautionnement solidaire. Néanmoins, celui-ci doit rester possible dans les cas où il est le seul instrument qui permette d'atteindre les objectifs.

En outre, le Conseil fédéral veut soumettre au Parlement un projet portant sur l'abrogation des bases légales qui fondent les cautionnements ou les garanties, mais qui ne sont pas utilisées à l'heure actuelle et ne le seront pas dans un avenir proche (cautionnements dans les lois sur l'encouragement de la culture, sur le cinéma et sur la protection de l'environnement).

Les conditions et lignes directrices pour la conception des cautionnements seront intégrées dans le guide d'élaboration des rapports sur les subventions dans les messages.

Lorsqu'il examine les crédits d'engagement requis pour l'octroi de cautionnements, le Parlement peut continuer d'influer sur le genre et le montant des cautionnements que la Confédération doit accorder.

Pour de plus amples détails, voir le rapport du Conseil fédéral à la DélFin du 26 février 2020 concernant les recommandations 6 à 9 du rapport «Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération: enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT».

*Appréciation de la DélFin du 27 mai 2020*

La DélFin a discuté de l'avis du Conseil fédéral avec le chef du DEFR. Elle a pris acte du fait que le Conseil fédéral ne veut pas renoncer complètement à l'instrument du cautionnement solidaire et qu'il considère qu'il serait irréaliste d'envisager la transformation des cautionnements solidaires déjà accordés.

Elle reconnaît que cet instrument peut être judicieux dans des cas particuliers, en dehors du secteur de la flotte de haute mer, mais il faut que les conditions soient définies clairement. La délégation a elle-même approuvé des crédits d'engagement urgents à hauteur de 30 milliards de francs le 21 mars et le 7 avril 2020, dans le but d'atténuer les

La DélFin attend du Conseil fédéral qu'il fasse preuve de retenue dans l'utilisation de cet instrument.

---

Recommandations de la DélFin du 27.6.2019 à l'intention du Conseil fédéral concernant la **vente des navires de haute mer** (cf. **ch. 5.7.4**)

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

État

---

effets financiers de la pandémie de Covid-19 pour les PME au moyen de prêts bénéficiant d'un cautionnement solidaire de la Confédération.

En pareils cas, la Confédération doit définir clairement les conditions-cadres, clarifier préalablement les risques et impliquer les établissements financiers prêteurs plus fortement que dans le cadre du cautionnement solidaire des navires de haute mer, par exemple en les associant au risque de perte, comme cela a été fait pour le cautionnement solidaire des crédits Covid.

La DélFin renonce à exiger une mise en œuvre complète de sa recommandation, mais elle attend du Conseil fédéral qu'il fasse preuve de retenue dans l'utilisation de cet instrument.

---

## C) Recommandations en suspens concernant l'informatique

Recommandation de la DélFin du 5.3.2014 à l'intention du Conseil fédéral concernant l'**informatique de la Confédération** (cf. **ch. 4.3.1**)

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

État

### *Pilotage et gestion centralisés*

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

### *Révision de l'OIAF*

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

### *Planification informatique à moyen terme*

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

### *Dernier avis du DFF du 23 novembre 2020*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, le secteur TNI de la ChF, nouvellement créé, est responsable de toutes les tâches liées à cette recommandation. Il reprend les tâches de l'UPIC, qui a été dissoute fin 2020.

L'OIAF a été remplacée par l'OTNI au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

S'agissant de la gouvernance de l'informatique, le pouvoir d'instruction du secteur TNI correspond dans une large mesure à celui dont disposait l'UPIC. Toutefois, contrairement à l'UPIC, le secteur TNI est également responsable de la coordination de la transformation numérique au sein de l'administration fédérale, reprenant ainsi les tâches de la Direction opérationnelle Suisse numérique de l'OFCOM et du Service spécialisé GEVER Confédération de la ChF.

Conformément à l'OTNI, le chancelier de la Confédération jouit de compétences étendues dans les domaines des services standard (il peut définir des contraintes en matière d'approvisionnement) et des projets clés et dans l'attribution de ressources informatiques gérées de manière centralisée.

Conformément à la stratégie informatique de la Confédération 2020–2023, il y a lieu d'entretenir une culture du dialogue et de la coopération étroite entre le domaine des affaires et celui de l'informatique à tous les niveaux. Le pilotage de l'informatique doit être intégré dans le domaine des affaires.

Le Conseil de la transformation numérique et de la gouvernance informatique de la Confédération (Conseil TNI) remplace le CI. En tant qu'organe interdépartemental, le Conseil TNI conseille le délégué du secteur TNI dans l'exécution de ses tâches. Contrairement au CI, il se compose du délégué TNI, qui le dirige, ainsi que d'un représentant de chaque département, d'un représentant de la Conférence des prestataires de services informatiques, d'un représentant du Centre national

Le Conseil fédéral a accepté les recommandations sur le principe.

Elles n'ont été que partiellement mises en œuvre dans le cadre du nouveau modèle de gouvernance de l'informatique.

Le prochain contrôle de suivi et une nouvelle appréciation auront lieu en 2021 auprès du nouveau secteur TNI de la ChF.

Recommandation de la DélFin du 5.3.2014 à l'intention du Conseil fédéral concernant **l'informatique de la Confédération** (cf. **ch. 4.3.1**)

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

État

pour la cybersécurité, d'un représentant de l'Office fédéral de la statistique et du chargé de mission ANS auprès de la Confédération et des cantons.

À l'exception du développement des services informatiques standard et des ressources informatiques gérées de manière centralisée, le budget de la Confédération en matière de moyens informatiques continue d'être établi de façon décentralisée. Conformément à la stratégie informatique de la Confédération 2020–2023, il faut toutefois mettre en place des disciplines de planification garantissant une coordination optimale entre le domaine des affaires et celui de l'informatique dans la transformation numérique. À cet effet, il y a lieu de créer un instrument de planification stratégique de l'administration fédérale sous la forme d'une architecture d'entreprise. Cela permettra également de réduire les doublons et les problèmes concernant les processus, les applications et les infrastructures dans le cadre de la numérisation à l'échelle de la Confédération.

#### *Architecture de l'informatique de la Confédération*

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

#### *Dernier avis du DFF du 23 novembre 2020*

Conformément au plan directeur relatif à la stratégie informatique de la Confédération 2020–2023, l'architecture de l'informatique de la Confédération sera progressivement développée dans le cadre du principe stratégique «once only» principalement. Dans un premier temps, les capacités architecturales et les capacités relatives à la gestion de l'information et des données seront développées et établies à l'échelle de la Confédération d'ici la fin de l'année 2022.

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation.

La mise en œuvre – qui pourrait n'être que partielle – a lieu par étape et les délais sont longs.

Le prochain contrôle de suivi a lieu en 2021 auprès du nouveau secteur TNI de la ChF.

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

Recommandations de la DélFin du 12.12.2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le **contrôle des achats** (cf. ch. 4.4.1)

Avis du département (résumé)  
Appréciation de la DélFin (résumé)

État

### *Définir une stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions*

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

### *Avis du DFF du 23 novembre 2020*

La stratégie en matière d'acquisitions prévoit que la vérification et le pilotage de la réalisation des objectifs seront effectués au moyen du contrôle stratégique des marchés publics, qui devra être utilisé non seulement comme un instrument de reporting, mais aussi comme un instrument de pilotage stratégique et d'aide à la conduite.

Les résultats commentés des relevés effectués sont transmis aux organes compétents de la CA et de la KBOB, qui procèdent à leur examen préalable avant de les soumettre pour approbation à la CA et à la KBOB. Celles-ci peuvent ainsi vérifier l'état de la mise en œuvre du point de vue stratégique et prendre, si nécessaire, des mesures complémentaires.

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

Le Conseil fédéral a publié la stratégie en matière d'acquisitions à la fin 2020. Avant de considérer sa recommandation comme mise en œuvre, la DélFin aimerait connaître la manière dont est utilisée et déployée cette stratégie, et notamment la façon dont elle est concrétisée par la CA et la KBOB (cf. ch. 4.4.5).

La recommandation a été acceptée.

La mise en œuvre est bien avancée.

La stratégie a été définie et publiée dans les délais requis, soit avant l'entrée en vigueur des nouvelles bases légales pertinentes.

La DélFin souhaite attendre la mise en œuvre des mesures. La recommandation est donc encore en suspens.

### *Réformer les procédures d'acquisition de la Confédération*

La DélFin invite le Conseil fédéral, dans un premier temps, à transformer les procédures d'acquisition en vigueur dans l'administration fédérale en des procédures d'acquisition standard, applicables à l'ensemble de la Confédération, et à placer celles-ci sous une conduite homogène (responsabilité des procédures). Les objectifs sont les suivants: garantir une plus grande rapidité des

### *Avis du DFF du 23 novembre 2020*

Dans le cadre du projet GENOVA@BIL, les procédures d'acquisition en vigueur dans le domaine de la gestion des affaires sont standardisées, numérisées et harmonisées à l'échelle de la Confédération.

Les procédures d'acquisition des unités administratives sont numérisées de manière transversale à l'aide du logiciel Acta Nova (GEVER), l'objectif étant qu'elles puissent se dérouler de manière entièrement

La recommandation a été en partie acceptée.

La mise en œuvre a été entamée.

La recommandation est encore en suspens.

Recommandations de la DélFin du 12.12.2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le **contrôle des achats** (cf. **ch. 4.4.1**)

Avis du département (résumé)  
Appréciation de la DélFin (résumé)

État

procédures d'acquisition au sein de l'administration, réduire leurs coûts, créer des synergies et réaliser des économies d'échelle. La DélFin suggère au Conseil fédéral, dans un deuxième temps, d'examiner dans quelle mesure il serait nécessaire d'adapter la structure actuelle de la Confédération en matière d'acquisitions – qui comporte des services d'achat centraux, différents organismes d'achat décentralisés sis auprès de services demandeurs, la CA et la KBOB – aux procédures d'acquisition standard.

numérique, de bout en bout. Des essais seront encore effectués d'ici à la fin 2020. S'ils donnent des résultats positifs, une première version du système pourra être mise en place dès le milieu de l'année prochaine. À supposer que le projet continue d'évoluer dans le bon sens, il paraît réaliste d'envisager une première application de ce prototype à l'ensemble de l'administration fédérale pour 2022.

*Améliorer la qualité des données du contrôle des achats*

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

*Avis du DFF du 23 novembre 2020*

Le projet MDG (*Master Data Governance*), développé dans le cadre du programme SUPERB, permet d'assurer le suivi de la mise en place du système de gestion centralisée des données de base pour les partenaires commerciaux (crédeurs et débiteurs). À la fin 2021, de premières unités administratives passeront à la nouvelle plateforme. De plus, la nouvelle gestion des contrats et des adjudications, fondée sur des composants standard SAP, est en cours de développement dans le cadre du projet «Acquisition» du programme SUPERB. Ces deux axes permettront de faire émerger un système amélioré de contrôle des achats.

La recommandation a été acceptée.  
La mise en œuvre a été entamée.  
La recommandation est encore en suspens.

## E) Recommandations liquidées en 2020

Recommandation de la DélFin du 27.6.2019 à l'intention du Conseil fédéral concernant la **vente des navires de haute mer** (cf. **ch. 5.7.4**)

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

État

### 2. *Elaboration d'une stratégie de liquidation claire avant l'éclatement d'une crise de liquidités*

La DélFin demande au Conseil fédéral d'élaborer, en collaboration avec les organes des sociétés et les propriétaires et sur la base des expériences faites dans le cas de la liquidation des compagnies de SCL et SCT, une stratégie de liquidation claire prévoyant des étapes clés. Il s'agira notamment d'examiner dans quelle mesure d'autres solutions, telles qu'une faillite ou un sursis concordataire (éventuellement avec une société supplétive), pourraient constituer des options alternatives permettant de réduire autant que possible les pertes pour la Confédération ou d'éviter les dommages.

*Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2019*

Le Conseil fédéral approuve la recommandation. Il estime que celle-ci a déjà été mise en œuvre, car le DEFR a appliqué les critères de la recommandation, en étroite concertation avec l'AFF.

*Appréciation de la DélFin du 7 novembre 2019 et du 27 mai 2020*

En novembre 2019, la DélFin a considéré que l'objectif visé par la recommandation était atteint s'agissant de la modification des procédures. Elle voulait néanmoins examiner si la stratégie de vente passerait l'épreuve de la mise en pratique lors de la vente d'autres navires.

Fin mai 2020, l'OFAE a informé la DélFin, au moyen d'exemples concrets, de la manière dont le DEFR/OFAE avait procédé pour la vente d'autres navires et appliqué la nouvelle stratégie.

La DélFin a pris acte de ces informations. Elle considère que sa recommandation a été mise en œuvre.

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation. Il considère que l'objectif visé est atteint.

**La DélFin considère que la recommandation a été mise en œuvre.**

### 3. *Elaboration de critères d'évaluation transparents*

La DélFin recommande au Conseil fédéral de mettre à profit les expériences acquises dans le cadre de la vente des flottes SCL et SCT, et de définir en particulier, lors de ventes de navires, des critères relatifs à l'évaluation des offres présentées, ainsi qu'à leur pondération et à la procédure de sélection.

*Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2019*

Le Conseil fédéral accepte la recommandation. Il considère que celle-ci a déjà été mise en œuvre.

*Appréciation de la DélFin du 7 novembre 2019 et du 27 mai 2020*

En novembre 2019, la DélFin a considéré que l'objectif visé par la recommandation était atteint s'agissant de la modification des procédures. Elle voulait néanmoins examiner si la stratégie de vente passerait l'épreuve de la mise en pratique lors de la vente d'autres navires.

Fin mai 2020, l'OFAE a informé la DélFin, au moyen d'exemples concrets, de la manière dont le DEFR/OFAE avait procédé pour la vente d'autres navires et appliqué la nouvelle stratégie.

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation. Il considère que l'objectif visé est atteint.

**La DélFin considère que la recommandation a été mise en œuvre.**

Recommandation de la DélFin du 27.6.2019 à l'intention du Conseil fédéral concernant la **vente des navires de haute mer** (cf. **ch. 5.7.4**)

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

État

La DélFin a pris acte de ces informations. Elle considère que sa recommandation a été mise en œuvre.

#### 4. *Garantie d'une concurrence entre les acheteurs intéressés*

La DélFin recommande au Conseil fédéral de ne pas se limiter à une seule option de transaction lors de la vente de navires de haute mer financés par des cautionnements fédéraux. Afin de limiter les dommages, il convient de garantir une vraie concurrence entre les acheteurs intéressés.

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

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation. Celle-ci coïncide entièrement avec les expériences faites jusqu'alors en matière de vente de navires et avec les normes fixées entre-temps au sein de l'administration fédérale. Le Conseil fédéral considère donc que cette recommandation a déjà été mise en œuvre.

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation. Il considère que l'objectif visé est atteint.

**La DélFin considère que la recommandation a été mise en œuvre.**

##### *Appréciation de la DélFin du 7 novembre 2019 et du 27 mai 2020*

En novembre 2019, la DélFin a considéré que l'objectif visé par la recommandation était atteint s'agissant de la modification des procédures. Elle voulait néanmoins examiner si la stratégie de vente passerait l'épreuve de la mise en pratique lors de la vente d'autres navires.

Fin mai 2020, l'OFAE a informé la DélFin, au moyen d'exemples concrets, de la manière dont le DEFR/OFAE avait procédé pour la vente d'autres navires et appliqué la nouvelle stratégie.

La DélFin a pris acte de ces informations. Elle considère que sa recommandation a été mise en œuvre.

#### 5. *Protection contre les indiscretions en présence d'informations secrètes ou confidentielles*

La DélFin recommande au Conseil fédéral d'adopter des mesures appropriées afin que des informations classifiées secrètes ou confidentielles ne soient plus divulguées à l'opinion publique. En cas d'indiscretion, tous les moyens juridiques à disposition doivent être utilisés et les sanctions prévues par la loi doivent être appliquées.

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

Le Conseil fédéral est conscient du problème des indiscretions. Celles-ci risquent de nuire, notamment pour ce qui est des informations secrètes ou confidentielles, à la confiance placée dans les processus décisionnels internes à la Confédération. Ces dernières années, le Conseil fédéral a déjà pris différentes mesures visant à réduire les risques

**Le Conseil fédéral a rejeté la recommandation.**

La DélFin a pris acte de ce refus et a classé la recommandation.

Recommandation de la DélFin du 27.6.2019 à l'intention du Conseil fédéral concernant la **vente des navires de haute mer** (cf. **ch. 5.7.4**)

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

État

liés à la transmission d'informations au public. Il estime que des mesures plus rigoureuses ne permettraient pas d'obtenir une amélioration notable de la situation.

*Appréciation de la DélFin du 7 novembre 2019*

La DélFin a pris acte de l'avis du Conseil fédéral et a classé la recommandation.

#### 6. *Réglementation des signatures de la Confédération pour les contrats de vente*

La DélFin demande au Conseil fédéral d'examiner dans quelle mesure la Confédération doit cosigner, en tant que garante, les contrats de vente des navires de haute mer au bénéfice de cautionnements de la Confédération.

*Avis du Conseil fédéral du 26 février 2020*

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation et soumis à un examen juridique les différentes modalités concernant l'établissement des contrats par la Confédération lors de la vente de navires après que des cautionnements ont été honorés.

Il parvient à la conclusion que, lors de futures ventes, il faudra examiner au cas par cas dans quelle mesure, le cas échéant, une plus étroite association de la Confédération au contrat lui permettrait d'augmenter les chances de réussite de la vente et de réduire ses pertes à un minimum. L'association étroite de la Confédération à la transaction de vente de la flotte SCL/SCT ne permet pas de tirer des conclusions générales ou de fixer des directives pour d'autres ventes. La cosignature de certains engagements du contrat de vente dans le cadre d'une transaction (notamment une vente en bloc) dans laquelle la Confédération est étroitement impliquée en tant que garante des crédits transitoires, comme dans le cas des compagnies maritimes de SCL et SC, est une solution qui pourrait encore être judicieuse à l'avenir.

Pour de plus amples détails, voir le rapport du Conseil fédéral à la DélFin du 26 février 2020 concernant les recommandations 6 à 9 du rapport «Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération: enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT»

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation.

Il a procédé à un examen juridique.

**La recommandation a été mise en œuvre.**

Recommandation de la DélFin du 27.6.2019 à l'intention du Conseil fédéral concernant la **vente des navires de haute mer** (cf. **ch. 5.7.4**)

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

État

*Appréciation de la DélFin du 27 mai 2020*

La DélFin a pris acte de l'avis du Conseil fédéral. Elle considère que sa recommandation a été mise en œuvre.

*7. Election de droit partielle dans les contrats de vente*

La DélFin estime qu'il est nécessaire de réaliser une analyse juridique approfondie, par exemple dans le cadre d'une expertise juridique, sur la question de savoir si l'élection de droit partielle dans les contrats de vente de navires de haute mer est susceptible d'être acceptée par des tribunaux suisses. Le Conseil fédéral doit veiller à ce que des résultats de l'analyse découlent la mise en œuvre d'une pratique uniforme lors des futures ventes de navires de haute mer au bénéfice d'un cautionnement de la Confédération.

*Avis du Conseil fédéral du 26 février 2020*

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation et fait procéder à une expertise juridique. Sur la base de cette dernière, il parvient à la conclusion que, du fait du rôle de caution de la Confédération et des spécificités de chaque vente de navire, il n'y a pas lieu de définir une procédure standardisée. Pour lui, il convient plutôt d'étudier les circonstances au cas par cas en examinant les avantages et les inconvénients, notamment concernant les clauses d'élection de droit.

Pour de plus amples détails, voir le rapport du Conseil fédéral à la DélFin du 26 février 2020 concernant les recommandations 6 à 9 du rapport «Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération: enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT»

*Appréciation de la DélFin du 27 mai 2020*

La DélFin a pris acte de l'avis du Conseil fédéral. Elle considère que sa recommandation a été mise en œuvre.

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation.

Il a procédé à un examen juridique.

**La recommandation a été mise en œuvre.**

Recommandation de la DélFin du 27.6.2019 à l'intention du Conseil fédéral concernant la **vente des navires de haute mer** (cf. **ch. 5.7.4**)

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

État

#### 8. *Fin des adjudications de gré à gré successives*

La DélFin reconnaît que la gestion de crises imprévisibles répond en principe à des situations exceptionnelles et exige des solutions tout aussi exceptionnelles. Néanmoins, quand la Confédération est appelée à surmonter de telles situations, elle doit respecter les dispositions fixées par le législateur. C'est en ce sens que la DélFin recommande au Conseil fédéral de veiller, si des cas similaires à celui des compagnies de SCL et SCT se produisaient, à ce que les services compétents de la Confédération

- prennent les mesures appropriées afin d'éviter, en cas de crise, des augmentations successives du plafond des coûts au moyen d'adjudications de gré à gré;
- sollicitent des offres concurrentielles dans les règles de l'art; et
- concluent et datent valablement des contrats portant sur des prestations de conseil avant le début des mandats concernés.

#### *Avis du Conseil fédéral du 26 février 2020*

Le Conseil fédéral se rallie à l'appréciation de la DélFin, dont il soutient la recommandation. La réaction à une crise imprévisible constitue une situation exceptionnelle. L'anticipation des besoins en termes d'acquisition eu égard aux évolutions possibles et aux situations de crise est primordiale. La gestion et la maîtrise des crises commencent par l'identification des risques et nécessitent d'identifier à temps un scénario de crise et également les éventuels besoins d'acquisition. Le DEFR accordera une attention particulière à cet aspect lors de l'analyse des risques dans le cadre de l'enquête administrative concernant l'organisation, les structures et les processus de l'approvisionnement économique du pays.

Pour de plus amples détails, voir le rapport du Conseil fédéral à la DélFin du 26 février 2020 concernant les recommandations 6 à 9 du rapport «Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération: enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT».

#### *Appréciation de la DélFin du 27 mai 2020*

La DélFin a pris acte de l'avis du Conseil fédéral. Elle considère que sa recommandation a été mise en œuvre.

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation.

Il a procédé à un examen juridique.

**La recommandation a été mise en œuvre.**

#### *Développement du contrôle de gestion en matière informatique*

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

#### *Avis du Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral rejette la recommandation. Avec le rapport de situation semestriel de l'UPIC relatif aux projets informatiques clés, un système de rapports centralisé au Conseil fédéral, à la DélFin et à la CdG a été mis en place. Le Conseil fédéral ne veut pas centraliser la responsabilité relative aux projets informatiques clés et au pilotage de projets. Il craint que cette démarche ne présente des risques, et notamment qu'elle ne dilue les responsabilités déterminantes pour le succès

**Le Conseil fédéral a rejeté la recommandation.**

La DélFin en a pris acte.

Elle prévoit de continuer de suivre la question hors du processus de contrôle de la mise en œuvre des recommandations.

Recommandation de la DélFin du 27.6.2019 à l'intention du Conseil fédéral concernant la **vente des navires de haute mer** (cf. ch. 5.7.4)

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

État

des projets. L'harmonisation est réalisée par la centralisation des directives.

*Appréciation de la DélFin*

La DélFin a pris acte du rejet de la recommandation par le Conseil fédéral. Elle continue de poursuivre l'objectif à long terme d'un examen de l'opportunité de centraliser le contrôle de gestion (pilotage et surveillance) au sein d'un seul service pour tous les grands projets informatiques de la Confédération, hors du processus de contrôle de la mise en œuvre des recommandations.

*Suppression d'une subvention mineure*

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

La précédente cheffe du DETEC partageait l'avis de la DélFin, qui considère que le montant de 770 000 francs constitue une subvention modique et que les manquements constatés par le CDF rendent impossible le maintien du fonds sous sa forme actuelle. Le DETEC a donc étudié, avec les cantons, l'opportunité de mettre en place une autre solution afin que la modification nécessaire puisse être effectuée tout en maintenant le niveau de qualité actuel. Les praticiens, les chercheurs et les administrations cantonales chargées de la sylviculture et de l'exploitation forestière ont alors souligné que le fonds actuel (Soutien à la Recherche Forêt et Bois en Suisse) comblait une lacune du dispositif suisse d'encouragement.

En juin 2020, la nouvelle cheffe du DETEC a informé la DélFin qu'une nouvelle forme de collaboration avait été instaurée entre les deux institutions de promotion, la Conférence pour la forêt, la faune et le paysage (CFP) ainsi que l'OFEV, au moyen de la conclusion d'une convention de prestations. Cette convention indique clairement que la Confédération et les cantons décident chacun, en toute autonomie, des domaines qu'ils veulent promouvoir et du soutien financier qu'ils accordent. Les dossiers étant traités dans le cadre des affaires courantes, les charges administratives sont, pour la Confédération, très faibles.

La DélFin constate que, si elle diffère de ses attentes sur la forme, la solution trouvée va dans le sens voulu et répond à sa recommandation. Elle clôt par conséquent ce dossier.

Le DETEC a accepté la recommandation.

**La recommandation a été mise en œuvre en 2020.**

Le soutien à la recherche fait l'objet d'une nouvelle convention conclue entre la CFP et l'OFEV. Les compétences décisionnelles quant aux domaines encouragés et à l'aide financière octroyée sont clairement séparées et les charges administratives sont faibles.

---

Recommandation de la DélFin du 27.6.2019 à l'intention du Conseil fédéral concernant la **vente des navires de haute mer** (cf. **ch. 5.7.4**)

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

État

---

