



Berne, le 3 décembre 2021

Sécurité et qualité accrues des projets informatiques et des autres projets stratégiques grâce à la transparence des travaux préliminaires

Rapport du Conseil fédéral
en exécution du postulat 19.4093 Vitali du
23 septembre 2019

Sécurité et qualité accrues des projets informatiques et des autres projets stratégiques grâce à la transparence des travaux **préliminaires**

Table

1	Contexte	3
2	Contenu et délimitation.....	3
3	Canaux d'information existants	4
3.1	Demandes de crédits d'engagement pour les projets de grande ampleur	4
3.2	Projets clés de l'administration fédérale	4
3.3	Audits du CDF et rapports sur les projets clés.....	5
3.4	Documentation afférente au budget et délibérations des Commissions des finances	6
3.5	Échanges de vues avec la DélFin.....	6
4	Information sur les travaux préliminaires portant sur des projets de grande ampleur.....	6
4.1	Désignation précoce des projets comme projets clés.....	6
4.2	Extension des canaux d'information existants	7
5	Conclusion	7
6	Annexe.....	8

Sécurité et qualité accrues des projets informatiques et des autres projets stratégiques grâce à la transparence des travaux **préliminaires**

1 Contexte

Le texte du postulat a la teneur suivante :

« Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport qui déterminera non seulement comment fournir des informations régulières aux commissions parlementaires concernées à propos des travaux préliminaires portant sur des projets de grande ampleur, que ce soit dans le domaine informatique ou dans d'autres domaines, mais également si un projet préliminaire doit leur être présenté. »

Le développement a la teneur qui suit :

« La plupart du temps, le Parlement ne reçoit les messages relatifs à des crédits d'engagement portant sur des projets informatiques ou d'autres projets stratégiques de grande ampleur qu'après l'achèvement de vastes travaux préliminaires. Le fait d'informer très tôt le Parlement des grandes lignes des projets informatiques qui n'ont pas encore été avalisés présenterait l'avantage suivant : le Parlement ou les commissions concernées pourraient se faire suffisamment tôt une idée précise des grands projets à venir et présenter leurs demandes au début de la planification. Le Parlement pourrait de surcroît fixer à un stade précoce les grandes orientations du projet, lesquelles n'aurait plus à être corrigées lors des débats sur le message du Conseil fédéral. Dans le cadre des travaux préliminaires portant sur les projets informatiques les plus importants, l'administration doit établir un rapport sur les problèmes à résoudre et sur les solutions envisageables. Cet échange à un stade précoce accroîtra la qualité des projets et permettra d'accélérer le traitement des messages et d'accroître la sécurité lors de la mise en œuvre des projets. Il se peut certes que le fait d'associer le Parlement prolonge la durée des travaux préliminaires, mais ce report de la réalisation des projets sera compensé par un gain de qualité. Par le passé, on a malheureusement gaspillé beaucoup d'argent à cause de planifications de mauvaise qualité. Ce ne sera plus le cas si l'on procède à temps aux corrections et aux clarifications préliminaires qui s'imposent. »

2 Contenu et délimitation

Comme annoncé dans l'avis du Conseil fédéral relatif au postulat 19.4093, le présent rapport traite des points soulevés par le postulat, en mettant l'accent sur le domaine informatique, la numérisation et les projets d'organisation de l'administration fédérale. Les projets en matière de construction et d'armement ainsi que les projets législatifs ne font pas l'objet de cet examen ; le Conseil fédéral estime que, dans ces domaines, l'association précoce du Parlement aux travaux est déjà garantie par les instruments actuels.

Pour des raisons d'efficacité administrative, il a principalement été examiné si les besoins en information du Parlement pouvaient être satisfaits au moyen des canaux d'information qui existent déjà pour le budget et le compte d'État.

3 Canaux d'information existants

3.1 Demandes de crédits d'engagement pour les projets de grande ampleur

Les crédits d'engagement requis pour les projets pluriannuels nécessitant des acquisitions de grande ampleur doivent être approuvés par le Parlement. Dans le domaine informatique, il peut s'agir de projets visant par exemple à acquérir du matériel, des logiciels ou des prestations externes.

Un crédit d'engagement est requis lorsqu'il est prévu, pour un projet, de contracter à l'égard de tiers externes à la Confédération des engagements financiers de **10 millions de francs ou plus** qui vont au-delà de l'exercice budgétaire (art. 21 LFC ; voir également art. 11 OFC). En approuvant le crédit d'engagement, les Chambres fédérales autorisent le Conseil fédéral à acquérir des prestations externes ou des produits jusqu'à concurrence du montant maximal fixé.

Les responsables de projets s'efforcent de demander les crédits d'engagement le plus tôt possible. Ce faisant, ils informent dans la mesure du possible les Chambres fédérales des clarifications et des travaux préliminaires encore en cours (voir par ex. message relatif à un crédit d'engagement pour le développement de l'acquis de Schengen et Dublin¹). Cette manière de faire permet d'éviter des retards, étant donné qu'il n'est pas possible de procéder à des acquisitions allant au-delà d'une année tant que le crédit d'engagement correspondant n'a pas été approuvé. Dès qu'une estimation fiable des coûts totaux est disponible, le département compétent ou la Chancellerie fédérale (ChF) proposent au Conseil fédéral de demander un crédit d'engagement dans le cadre du message suivant sur le budget. L'ampleur du projet, les fins pour lesquelles le crédit d'engagement est demandé et les dépenses qui peuvent être couvertes par ce dernier sont présentées au Parlement dans ledit message.

Les demandes de crédits d'engagement pour des projets informatiques clés de l'administration fédérale doivent, en règle générale, être soumises à l'Assemblée fédérale dans des messages spéciaux (voir ch. 3.2). Le crédit d'engagement ne constitue pas un budget. Les crédits budgétaires nécessaires pour le projet doivent être demandés chaque année et être approuvés par le Parlement.

3.2 Projets clés de l'administration fédérale

En mars 2013, le Conseil fédéral a décidé que les **projets informatiques clés** devaient désormais faire l'objet de **procédures de contrôle et d'audit renforcées**, et il a défini les critères lui permettant de désigner un projet comme projet informatique clé de la Confédération². De 2013 à fin 2020, 35 projets et programmes au total ont été désignés comme tels par le Conseil fédéral.

¹ FF 2019 5910

² Ch. 2.1 des [directives du Conseil fédéral du 27 mars 2013 applicables aux projets clés en matière de technologies de l'information et de la communication \(TIC\)](#)

Sécurité et qualité accrues des projets informatiques et des autres projets stratégiques grâce à la transparence des travaux **préliminaires**

En vertu d'un accord passé entre la Délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin) et le Conseil fédéral, les crédits d'engagement (voir ch. 3.1) pour de nouveaux projets clés civils sont, depuis l'automne 2014, demandés en règle générale par le biais de **messages spéciaux**. Avec les messages spéciaux, les organes de la haute surveillance parlementaire sont informés de manière bien plus détaillée que lorsque les demandes sont faites dans le cadre du message concernant le budget. La majorité des projets clés sont désignés comme tels avant ce stade, soit déjà durant la phase d'initialisation (voir annexe). Lorsqu'un projet est désigné comme tel aussi tôt, la DéFin et les Commissions de gestion (CdG) sont également informées du contenu et de l'avancement des travaux préliminaires dans les rapports semestriels. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, le programme SUPERB a été désigné comme objet clé plus d'un an et demi avant l'adoption du message.

Au milieu de l'année 2015, le Conseil fédéral a décidé qu'il serait désormais aussi possible de désigner comme projets clés des projets informatiques menés dans le domaine des routes nationales et dans les domaines des systèmes de conduite et des infrastructures informatiques de l'armée.

Le remplacement de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale par l'ordonnance sur la transformation numérique et l'informatique (OTNI), le 1^{er} janvier 2021, a permis de renforcer la procédure applicable aux projets clés grâce à **l'inscription de cette procédure dans l'ordonnance**. Par ailleurs, les projets de numérisation font désormais aussi partie du champ d'application de l'ordonnance. L'OTNI confère en outre au chancelier de la Confédération la compétence de déterminer les projets clés après avoir entendu la Conférence des secrétaires généraux.

3.3 Audits du CDF et rapports sur les projets clés

Les experts du **Contrôle fédéral des finances (CDF)** effectuent des audits périodiques et systématiques des projets informatiques clés de la Confédération. Les résultats des audits sont consignés, accompagnés de l'avis de l'unité administrative compétente, dans un rapport d'audit que le CDF soumet en particulier à la DéFin. Les rapports d'audit du CDF sont ensuite, en règle générale, publiés.

Depuis début 2015, la DéFin et les CdG du Conseil national et du Conseil des États reçoivent **tous les six mois un rapport de situation** présentant tous les projets clés en cours (voir ch. 3.2). Ces rapports se fondent sur les rapports de situation et les estimations détaillés établis dans le cadre de chacun des projets clés et par les départements concernés et la ChF. Jusqu'à fin 2020, ces états des lieux semestriels étaient établis par l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC). Depuis début 2021, cette tâche est assumée par le secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique (TNI) de la ChF. Ce dernier complète parfois les informations sur l'état d'avancement des projets clés par des commentaires ou remarques supplémentaires. Ces commentaires contiennent des appréciations qui s'écartent des appréciations faites dans les rapports de situation ou qui les

Sécurité et qualité accrues des projets informatiques et des autres projets stratégiques grâce à la transparence des travaux **préliminaires**

complètent.

3.4 Documentation afférente au budget et délibérations des Commissions des finances

Les projets les plus importants sont mentionnés dans le budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances des unités administratives (tomes 2A/2B). Les départements élaborent en outre chaque année, en août, à l'intention des Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États (CdF-N/E), des **documentations complémentaires** au budget. Celles-ci comprennent en règle générale des informations supplémentaires sur les projets de grande ampleur du domaine informatique ou d'autres domaines. Le secteur TNI de la ChF élabore en outre à l'intention des CdF-N/E des documentations complémentaires sur les projets informatiques interdépartementaux les plus importants. Les documentations complémentaires relatives à l'informatique et à la numérisation au niveau de la Confédération comprennent également une vue d'ensemble des projets et programmes nécessitant le plus de ressources durant la période considérée. Comme les documentations complémentaires sont destinées aux commissions parlementaires, elles sont soumises à la loi sur le Parlement. La loi sur la transparence ne s'applique pas.

Durant les **délibérations des sous-commissions** des CdF-N/E relatives au compte d'État et au budget, les unités administratives peuvent, si nécessaire, fournir aux députés des informations plus détaillées sur les éléments centraux des projets prévus.

3.5 Échanges de vues avec la DélFin

La **DélFin** procède régulièrement à des échanges de vues avec les chefs des départements et le chancelier de la Confédération. Elle peut, à cette occasion, s'informer des travaux préliminaires portant sur des projets de grande ampleur prévus dans le domaine informatique ou dans d'autres domaines.

4 Information sur les travaux préliminaires portant sur des projets de grande ampleur

4.1 Désignation précoce des projets comme projets clés

Dans la majorité des cas, les plus grands projets informatiques de l'administration fédérale sont désignés comme projets clés de la Confédération dès la phase d'initialisation (voir ch. 3.2). Quelques rares projets n'ont été désignés comme tels qu'au terme des travaux préliminaires. À titre d'exemple, le Conseil fédéral a décidé, en avril 2016, que le projet de transformation DaziT de l'Administration fédérale des douanes (AFD) ne serait géré comme projet informatique clé de la Confédération qu'à partir du moment où le projet serait libéré. Sa libération a eu lieu le 1^{er} janvier 2018.

Sécurité et qualité accrues des projets informatiques et des autres projets stratégiques grâce à la transparence des travaux **préliminaires**

Les directives actuelles ne précisent pas à quel stade les projets doivent être désignés comme projets clés. Le Conseil fédéral s'efforcera de préciser les dispositions relatives à la désignation des projets clés de la Confédération d'ici à fin 2022 en prévoyant que cette désignation doit avoir lieu le plus tôt possible.

4.2 Extension des canaux d'information existants

De nombreuses unités administratives mentionnent déjà, dans leurs explications relatives au budget, les travaux préliminaires prévus ou en cours qui portent sur des projets de grande ampleur. À l'avenir, toutes les unités administratives en feront de même. En fonction de l'importance du projet, ces informations figurent soit dans le message concernant le budget (tomes 2A/2B), soit dans la documentation complémentaire au budget du département compétent. Cela permet aux sous-commissions des CdF-N/E de se faire très tôt déjà une idée des objectifs visés par les grands projets prévus et de l'orientation stratégique de ces projets.

Au niveau de la Confédération, le secteur TNI de la ChF élargira ses documentations complémentaires relatives au budget et au compte d'État et informera les CdF-N/E dès l'an prochain des projets informatiques de la Confédération qui sont désormais gérés comme des projets clés. Les documentations complémentaires du secteur TNI mentionneront non seulement les plus grands projets et programmes informatiques, mais aussi les travaux préliminaires en cours qui portent sur des projets de grande ampleur.

5 Conclusion

Le Conseil fédéral est d'avis que les besoins du Parlement en matière d'information peuvent fondamentalement être satisfaits au moyen des canaux d'information existants. Grâce à la désignation précoce comme projet clé (voir ch. 4.1) des grands projets prévus dans le domaine informatique et dans celui du numérique, la DélFin et les CdG sont informées tous les six mois du contenu et de l'état d'avancement des travaux préliminaires. Le fait que la compétence de déterminer les projets clés a été déléguée au chancelier de la Confédération a permis d'accélérer et de simplifier la procédure.

Les canaux d'information écrits existants (message concernant le budget et documentations supplémentaires) sont, si nécessaire, complétés le plus tôt possible par des informations sur les travaux préliminaires prévus ou en cours. Cela signifie que les commissions parlementaires de surveillance seront désormais informées encore plus tôt du contenu et de l'orientation des projets les plus importants relevant des domaines de la numérisation et de l'informatique.

Sécurité et qualité accrues des projets informatiques et des autres projets stratégiques grâce à la transparence des travaux **préliminaires**

6 Annexe

Pour treize projets clés, le Conseil fédéral a adopté un message spécial pour demander les crédits d'engagement nécessaires. Huit projets ont été désignés comme projets clés plus tôt, et deux projets l'ont été au moment de l'adoption du message :

Projet clé	Dép.	Désignation comme projet clé	Adoption du message relatif au crédit d'engagement
GENOVA (GEVER Confédération)	ChF	15.04.2015	11.09.2015 (15.062)
SCPT (surveillance de la correspondance par poste et télécommunication)	DFJP	03.09.2014	03.09.2014 (14.065)
ESYSP (renouv. de la plateforme système de saisie des données biométr.)	DFJP	13.04.2016	07.09.2016 (16.063)
DFJP CC 2020 (migr. centre de calcul)	DFJP	22.03.2017	22.02.2017 (17.026)
PSW (dév. acquis de Schengen)	DFJP	10.04.2019	04.09.2019 (19.049)
Renouvellement SYMIC (système migr.)	DFJP	11.03.2021	21.04.2021 (21.031)
SEDS (système d'échange de données sécurisé)	DDPS	14.05.2014	21.11.2018 (18.088)
Préservation valeur Polycom 2030	DDPS	13.04.2016	25.05.2016 (16.044)
Systèmes ERP D/ar (migr. platef. SAP)	DDPS	22.03.2017	13.12.2019 (19.079)
NEPRO (nouveaux systèmes de production swisstopo)	DDPS	11.10.2021	<i>Le message n'a pas encore été adopté</i>
SPT2020 (syst. de postes de travail)	DFF	01.07.2015	01.07.2015 (15.053)
CC CAMPUS OFIT 2020 (centre calcul)	DFF	22.03.2017	22.02.2017 (17.026)
DaziT (transformation AFD)	DFF	01.01.2018	15.02.2017 (17.021)
SUPERB (modernisat. syst. SAP Conf.)	DFF	16.03.2018	13.12.2019 (19.079)

Tableau 1 Liste des projets clés civils pour lesquels le crédit d'engagement a été demandé au moyen d'un message spécial

Pour les projets clés du domaine de l'armement, les crédits d'engagement sont, en règle générale, demandés dans le cadre du message sur l'armée.