

15.062

**Message
relatif au financement de la réalisation d'un produit
GEVER standardisé et de l'introduction de ce produit
dans l'administration fédérale centrale**

du 11 septembre 2015

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral relatif au financement de la réalisation d'un produit GEVER standardisé et de l'introduction de ce produit dans l'administration fédérale centrale, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

11 septembre 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'administration fédérale centrale utilisera désormais, pour la gestion électronique des affaires (GEVER), un produit standardisé qui doit être nouvellement acquis. Des dépenses totales de 142 millions de francs au maximum sont nécessaires à cet effet. Après déduction des prestations propres de l'administration fédérale, il reste un solde de 67 millions de francs, lequel fait l'objet du crédit d'ensemble demandé. Ce crédit d'ensemble permettra la réalisation d'un nouveau produit GEVER acquis dans le cadre d'une procédure conforme aux règles de l'OMC, ainsi que l'introduction de ce produit dans l'ensemble de l'administration fédérale centrale. Le produit sera réalisé et introduit dans l'administration en deux étapes, jusqu'en 2018. La première étape (réalisation) comprendra la préparation de la phase d'exploitation par le fournisseur de prestations central et la standardisation du produit. La deuxième étape consistera à introduire le nouveau produit GEVER dans les départements et à la Chancellerie fédérale.

Contexte

Les rapports entre la Confédération et les milieux économiques ou les citoyens ont lieu de plus en plus fréquemment par voie électronique. Il est donc crucial que l'administration fédérale dispose en interne d'un système de gestion électronique des affaires qui permette, dans la mesure du possible, de gérer les affaires et les processus de bout en bout par voie électronique, y compris avec des partenaires externes (cyberadministration).

La gestion électronique des affaires (GEVER) a fait son entrée dans le paysage informatique de l'administration fédérale dans les années 90. En 1999, le DFF a acquis le produit Fabasoft dans le cadre d'un appel d'offres répondant aux règles de l'OMC. En 2001, ce produit GEVER a été standardisé par le Conseil de l'informatique de la Confédération (CI). Depuis, sur la base des contrats-cadre conclus dans la foulée, diverses unités administratives ont acheté des licences Fabasoft et des prestations de l'entreprise Fabasoft et employé le produit Fabasoft. Différents produits GEVER non standardisés, tels qu'iGEKO, iEngine ou OS-ecm, ont été utilisés en parallèle dans l'administration fédérale.

Afin de permettre une utilisation économique et systématique des produits GEVER dans l'administration fédérale, le Conseil fédéral a décidé, en janvier 2008, de mettre en œuvre le Programme GEVER de la Confédération («GEVER Confédération»). Ce programme visait l'introduction de produits GEVER standardisés dans les départements, afin de garantir l'interopérabilité des différents systèmes de l'administration fédérale. Or, bien que le programme soit achevé depuis fin 2012, de nombreux départements et offices utilisent encore des produits non standardisés, en plus du produit standardisé de Fabasoft.

Un examen de la question en 2013 a montré que, pour des raisons relevant du droit des marchés publics, de nouveaux produits GEVER devaient être acquis et que les produits utilisés à l'heure actuelle ne pouvaient être exploités au-delà de 2018. Le Conseil fédéral a par conséquent chargé la Chancellerie fédérale (ChF) de lancer

une procédure conforme aux règles de l'OMC en vue de l'acquisition de deux produits GEVER pour l'ensemble de l'administration fédérale centrale. Pour le Conseil fédéral, la stratégie consistant à acquérir deux produits avait pour avantage de réduire considérablement la dépendance à l'égard d'un soumissionnaire et de procurer une plus grande souplesse à l'administration fédérale. Cette stratégie «à deux produits» avait pour but d'éviter une situation de monopole et de garantir une certaine concurrence entre les soumissionnaires lorsqu'ils poursuivraient le développement des produits.

En septembre 2014, un appel d'offres OMC a été lancé en vue de l'acquisition de deux produits GEVER. L'appel d'offres portait sur une licence fédérale permettant de doter un nombre illimité de postes de travail des administrations fédérales centrale et décentralisée de l'un des deux produits GEVER, et de mettre en outre ces produits à la disposition de services cantonaux, communaux et privés, conformément à l'esprit de la stratégie de cyberadministration. Les marchés ont été adjugés en mai 2015. Un recours a été déposé contre cette adjudication; celui-ci est en cours de traitement par le Tribunal administratif fédéral.

Après l'adjudication des marchés, les départements et la ChF ont tous opté pour le même produit. Les coûts totaux engendrés par l'introduction d'un seul produit s'élèvent à quelque 142 millions de francs et nécessitent un crédit de 67 millions de francs. Quant aux coûts d'exploitation, ils seront d'environ 21,9 millions de francs par an d'après les connaissances actuelles.

L'introduction de deux produits GEVER dans l'administration fédérale centrale aurait occasionné pour sa part des coûts totaux de 174 millions de francs et nécessité un crédit d'ensemble de 92 millions de francs. Quant aux coûts d'exploitation annuels, ils se seraient élevés à environ 28,8 millions de francs. Non seulement le recours à un seul produit occasionne donc des coûts considérablement moins élevés, mais il permet aussi d'échapper aux problèmes d'interopérabilité entre différents produits.

Le calendrier ci-après est prévu pour l'introduction du produit GEVER. Si le recours est rejeté et que les décisions afférentes entrent en force, l'administration fédérale mettra en place durant l'année 2016, une fois que l'Assemblée fédérale aura approuvé le crédit d'ensemble proposé dans le cadre du présent projet, la plateforme informatique nécessaire à l'exploitation du produit GEVER. De probalement début 2017 à fin 2018, chaque département, de même que la ChF, devra avoir introduit le produit GEVER qui, à ce stade, aura été acquis et standardisé. Si le recours est admis, un nouvel appel d'offres devra probablement être lancé; de nouveaux marchés devront en outre être adjugés de gré à gré pour les produits GEVER utilisés à l'heure actuelle.

Les investissements prévus permettront de réaliser le produit GEVER nouvellement acquis et de l'introduire dans les départements et à la ChF. L'acquisition de ce produit dans le cadre d'une procédure conforme aux règles de l'OMC permet de régulariser la situation au regard du droit des marchés publics et de garantir l'exploitation du produit durant dix ans à compter de son introduction. Le nombre de produits GEVER utilisés à l'heure actuelle dans le paysage GEVER de l'admi-

nistration fédérale, qui est très hétérogène, sera ramené à un seul produit. Celui-ci sera exploité de manière centralisée, par un seul fournisseur de prestations. Cette mesure permettra d'optimiser les coûts d'exploitation, de créer des effets d'échelle et de réduire les coûts grâce à une procédure de gestion des modifications apportées au produit (change management) et de gestion des mises à jour rationalisée et centralisée. Grâce au nouveau produit GEVER, les dispositions légales relatives à l'organisation de l'administration et celles prescrivant que l'action de l'administration doit être vérifiable pourront être mises en œuvre de manière systématique.

En proposant de réaliser et d'introduire un produit GEVER standardisé dans l'administration fédérale, le Conseil fédéral tient compte des exigences formulées par la Délégation des finances, selon lesquelles «GEVER Confédération» doit être considéré comme un projet global afin que le Parlement puisse mieux le piloter sur le plan financier.

Contenu du projet

Les investissements seront effectués de manière échelonnée, sur plusieurs années. Le produit GEVER sera réalisé et introduit dans les départements et à la ChF en deux étapes, dans le cadre du programme «Réalisation et introduction de GEVER Confédération». La ChF assurera la direction du programme.

<i>Étape</i>	<i>Investissements</i>	<i>Francs</i>
<i>Première étape</i>	<i>Réalisation de la plateforme informatique</i>	<i>25 millions</i>
<i>Deuxième étape</i>	<i>Introduction et migrations dans les départements et à la ChF</i>	
	<i>Gestion et pilotage centralisés de l'introduction et des migrations</i>	<i>12 millions</i>
	<i>ChF</i>	<i>1 million</i>
	<i>DFAE</i>	<i>4 millions</i>
	<i>DFI</i>	<i>2 millions</i>
	<i>DFJP</i>	<i>1 million</i>
	<i>DDPS</i>	<i>12 millions</i>
	<i>DFE</i>	<i>2 millions</i>
	<i>DEFR</i>	<i>3 millions</i>
	<i>DETEC</i>	<i>5 millions</i>
		<i>42 millions</i>
		<i>42 millions</i>
<i>Crédit d'ensemble</i>		<i>67 millions</i>

Phase de réalisation

La phase de réalisation, pour laquelle le Conseil fédéral demande 25 millions de francs et qui débutera une fois que la décision d'adjudication sera entrée en force, comprend d'une part la mise en place de l'infrastructure par le fournisseur de prestations central et, d'autre part, les travaux visant à adapter le produit GEVER aux exigences définies par la Confédération (cette mesure ayant pour but de garantir une introduction rapide du produit dans les départements et à la ChF).

Une fois le crédit d'ensemble voté par le Parlement, le fournisseur de prestations central s'attaquera à la préparation (centralisée) de la phase d'exploitation. Il s'agira à cet égard d'utiliser les synergies existant entre les fournisseurs de prestations actuels et les départements ou la ChF, et d'unifier et standardiser les architectures techniques.

Durant la phase de réalisation, le futur modèle de pilotage et de gestion centralisés de «GEVER Confédération» sera élaboré, puis soumis au Conseil fédéral pour approbation. La standardisation du produit GEVER aura lieu en même temps que la phase de réalisation. Le Conseil fédéral approuvera également le modèle de pilotage et de gestion de GEVER (service standard).

Lorsque la configuration standardisée du produit et l'environnement de production auront été livrés, le nouveau produit GEVER sera mis en exploitation.

Phase d'introduction

L'introduction du produit dans les départements et à la ChF aura lieu dès que la phase de réalisation sera achevée. Un montant de 42 millions de francs au total est demandé pour cette phase. Les départements et la ChF géreront chacun leur propre projet en vue de la mise en place du produit GEVER dans leur domaine de compétences. Ces projets comprendront aussi la formation des collaborateurs à l'utilisation du nouveau produit GEVER. Les départements et la ChF disposeront chacun des crédits nécessaires à la réalisation de leur projet. Lors de l'introduction (en 2017 et 2018) du produit GEVER dans les départements et à la ChF, cette dernière assurera la coordination générale des projets de migration ou d'introduction du produit, la coordination générale à l'égard du soumissionnaire et du fournisseur de prestations central, la garantie de la qualité, les tâches de controlling à l'échelle de la Confédération et la gestion des risques et fera rapport au Conseil fédéral, dans le cadre du programme «Réalisation et introduction de GEVER Confédération».

Table des matières

Condensé	6358
1 Présentation générale du projet	6364
1.1 Contexte	6364
1.1.1 Introduction et développement de la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale	6364
1.1.2 Utilité de GEVER	6366
1.1.3 Le paysage GEVER actuel	6368
1.2 Motif de la demande de crédit	6369
1.3 Intérêt du projet	6371
1.4 Rentabilité	6372
1.4.1 Réalisation et introduction d'un produit GEVER	6372
1.4.2 Pilotage et gestion centralisés de «GEVER Confédération»	6374
1.4.3 Coûts d'exploitation	6375
1.4.4 Licence fédérale	6376
1.5 Enjeux pour l'avenir	6376
1.6 Rapports du Parlement et interventions parlementaires	6376
2 Contenu du projet	6378
2.1 Proposition du Conseil fédéral	6378
2.2 Déroulement des opérations	6378
2.3 Description détaillée du projet	6379
2.3.1 Vue d'ensemble	6379
2.3.2 Première étape: réalisation du produit GEVER standardisé et de la plateforme informatique	6380
2.3.3 Deuxième étape: introduction du produit et migrations dans les départements et à la ChF	6382
2.4 Modifications en matière d'organisation	6386
2.4.1 Standard fédéral	6386
2.4.2 Ordonnance GEVER	6386
2.5 Motif de la proposition	6386
3 Conséquences	6387
3.1 Conséquences pour la Confédération	6387
3.1.1 Conséquences financières	6387
3.1.2 Conséquences pour le personnel	6390
3.1.3 Conséquences pour la Confédération dans le domaine informatique	6391
4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	6392
4.1 Relation avec le programme de la législature	6392
4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	6392

5 Aspects juridiques	6393
5.1 Constitutionnalité et légalité	6393
5.2 Forme de l'acte à adopter	6393
5.3 Frein aux dépenses	6393
Arrêté fédéral relatif au financement de la réalisation d'un produit GEVER standardisé et de l'introduction de ce produit dans l'administration fédérale centrale (Projet)	6395

Message

1 Présentation générale du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Introduction et développement de la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale

La gestion électronique des affaires (GEVER) a fait son entrée dans le paysage informatique de l'administration fédérale dans les années 90. Depuis, plusieurs mesures ont été prises en vue de la mise en place de standards dans l'administration fédérale et de l'utilisation de produits standardisés. En 1999, le DFF a acquis le produit Fabasoft dans le cadre d'un appel d'offres répondant aux règles de l'OMC. En 2001, ce produit GEVER, acquis auprès de l'entreprise Fabasoft, a été standardisé par le Conseil de l'informatique de la Confédération (CI). Toutefois, en raison de diverses modifications et incertitudes, le premier contrat-cadre entre l'entreprise Fabasoft et la Confédération, représentée par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), le Secrétariat général du DFF et l'organe responsable de la stratégie informatique de la Confédération, n'a pu être conclu que le 20 mars 2003. Le 28 octobre 2005, ce contrat a été renouvelé. Depuis 2001, sur la base de ces contrats-cadre, diverses unités administratives ont acheté des licences Fabasoft et des prestations de l'entreprise Fabasoft et utilisé le produit Fabasoft.

En raison notamment de l'absence d'un pilotage centralisé, les stratégies GEVER sont restées très hétérogènes dans les départements et les offices. Afin d'assurer une utilisation économique et systématique des systèmes GEVER dans l'administration fédérale centrale, le Conseil fédéral a décidé, le 23 janvier 2008, de mettre en place le Programme GEVER de la Confédération («GEVER Confédération»). Limitée initialement à fin 2011, la durée du programme a été prolongée d'une année, jusqu'à fin 2012. Ce programme visait la mise en place de produits GEVER standardisés dans les départements.

Par décision du 23 janvier 2008 relative au Programme GEVER de la Confédération, le CI a en outre été chargé de mettre à jour les objectifs et les conditions-cadre du recours à l'informatique pour GEVER. La Stratégie partielle TIC GEVER (2008-2012) mise en place par l'organe responsable de la stratégie informatique de la Confédération prévoyait en effet une harmonisation à l'échelle fédérale du paysage GEVER (qui se caractérise par son hétérogénéité et ses incompatibilités et, partant, son caractère peu économique) par le lancement d'une stratégie modérée axée sur plusieurs produits et par une standardisation systématique de ces produits.

Par décisions des 25 octobre 2010 et 27 juin 2011, le CI a procédé à la standardisation du produit GEVER Office, développé en interne par le DFF (OFIT), afin que la Confédération dispose, en plus de Fabasoft, d'un deuxième produit GEVER standardisé. Le DFF a toutefois mis un terme à l'exploitation et à la poursuite du développement de GEVER Office à la fin 2012, pour des raisons économiques.

Le système GEVER INTERDÉP, qui relie les produits GEVER des secrétariats généraux et de la ChF, a par ailleurs été introduit sous la houlette de la ChF dans le cadre du Programme GEVER de la Confédération. Ce système permet de traiter de

bout en bout certaines affaires, notamment celles du Conseil fédéral, sans barrières informatiques entre les départements et la ChF.

Le 30 novembre 2012, le Conseil fédéral a approuvé l'ordonnance sur la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (ordonnance GEVER)¹. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Aux termes de l'art. 1, al. 1, en lien avec l'art. 3, al. 1, let. a, de cette ordonnance, les unités administratives de l'administration fédérale centrale au sens de l'art. 7 en lien avec l'art. 8, al. 1, let. a, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)² doivent en principe traiter les documents importants pour les affaires au moyen de systèmes de gestion électronique des affaires (systèmes GEVER). Les départements et la ChF peuvent soumettre à l'ordonnance GEVER les unités administratives de l'administration fédérale décentralisée qui leur sont rattachées si celles-ci ne sont pas habilitées à procéder elles-mêmes à l'archivage (art. 3, al. 2, de l'ordonnance GEVER). L'art. 5 de cette ordonnance prévoit que les unités administratives soumises à l'ordonnance doivent choisir un système GEVER standardisé. La ChF a par ailleurs été chargée de coordonner les travaux qui s'inscriront dans le prolongement du Programme GEVER de la Confédération (art. 19 de l'ordonnance GEVER). Les départements et la ChF sont tenus, en se fondant sur cette ordonnance, de garantir que les affaires et les processus de traitement des affaires puissent être traités sous forme électronique, conformément au droit et de manière sûre et vérifiable.

Fin 2012, alors que le Programme GEVER de la Confédération avait déjà pris fin, certains départements et offices utilisaient encore, à côté du produit standardisé de Fabasoft, des produits non standardisés et non compatibles tels qu'iGEKO, iEngine et OS-ecm. Par décision du 19 décembre 2012 relative au rapport final sur le Programme GEVER de la Confédération, le Conseil fédéral a confirmé ses décisions antérieures et exigé des départements et de la ChF qu'ils introduisent un produit GEVER standardisé ou migrent, le cas échéant, d'un produit GEVER non standardisé vers un produit GEVER standardisé, et ce avant fin 2015.

En 2012, la ChF a commandé un avis de droit externe afin de clarifier si l'utilisation du produit GEVER standardisé Fabasoft respecte le droit des marchés publics. Les auteurs de l'avis de droit sont parvenus à la conclusion que les ressources financières prévues par les contrats-cadre de 2003 et 2005 étaient épuisées, que la durée contractuelle de cinq ans publiée dans l'appel d'offres avait été dépassée et qu'un appel d'offres conforme aux règles de l'OMC devait donc être lancé. Ils ont par ailleurs estimé que la mise en œuvre des décisions du Conseil fédéral de 2008, 2011 et 2012 nécessitait le lancement d'appels d'offres portant sur des licences et des prestations supplémentaires pour tous les produits GEVER utilisés dans l'administration fédérale (en l'occurrence le produit standardisé de la Confédération Fabasoft et les produits non standardisés iGEKO, iEngine et OS-ecm) et qu'il fallait choisir des produits GEVER standardisés ou, dans les unités ayant déjà un produit standardisé, soumettre celui-ci à un réexamen. Afin de répondre aux besoins les plus urgents, l'OFCL a adjugé à la demande des départements et de la ChF des marchés valables jusqu'à la fin 2015 pour des licences et des prestations de produits GEVER utilisés à l'heure actuelle, dans le cadre d'une procédure de gré à gré. Aucun recours n'a été formé contre ces adjudications de gré à gré.

¹ RS 172.010.441

² RS 172.010.1

Les 13 novembre 2013 et 14 mars 2014, le Conseil fédéral a décidé que deux produits GEVER standardisés seraient désormais utilisés pour le traitement des documents importants pour les affaires, conformément à l'ordonnance GEVER (cf. ch. 1.4.1). Il a dès lors chargé la ChF d'acquiescer deux produits GEVER dans le cadre d'un seul appel d'offres OMC et de les faire standardiser. Il a par ailleurs décidé, sur la base d'un avis de droit effectué à la demande de l'OFCL, que les départements et la ChF devraient avoir introduit en 2018 au plus tard l'un de ces deux produits. Afin que les départements et la ChF puissent continuer à exploiter les produits GEVER qu'ils utilisent à l'heure actuelle, le Conseil fédéral a en outre décidé que des marchés seraient adjugés de gré à gré pour les prestations de maintenance et d'assistance relatives auxdits produits. Pour le cas où des imprévus se présenteraient, le Conseil fédéral s'est réservé le droit de prolonger jusqu'au 31 décembre 2019 au plus tard le délai imparti aux départements et à la ChF.

Le 1^{er} septembre 2014, un appel d'offres OMC a été lancé en vue de l'acquisition de deux produits GEVER. L'appel d'offres portait sur une licence fédérale permettant de doter un nombre illimité de postes de travail des administrations fédérales centrale et décentralisée de l'un des deux produits GEVER, et de mettre en outre ce produit à la disposition de services cantonaux, communaux ou privés sans coûts de licence supplémentaires, conformément à l'esprit de la stratégie de cyberadministration. Les soumissionnaires pouvaient déduire des documents accompagnant l'appel d'offres que le choix des départements et de la ChF pouvait porter sur un seul produit après l'adjudication, et donc que seul un des deux produits serait peut-être introduit. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'appel d'offres portait sur un volume suffisamment important pour exploiter chacun des deux produits dans l'ensemble des départements et à la ChF durant douze ans.

Les marchés ont été adjugés le 27 mai 2015. L'appel d'offres OMC et les travaux préparatoires en vue de la réalisation ont engendré des dépenses s'élevant à deux millions de francs.

Après l'adjudication des marchés à l'entreprise française Atos (produit Acta Nova) et à l'entreprise suisse Elca (produit iGEKO), les départements et la ChF ont examiné lequel des deux produits conviendrait le mieux à leurs besoins et ont fait leur choix dans le délai de trois mois imparti par le Conseil fédéral (décision du 14 mars 2014). Tous ont opté pour le produit Acta Nova. Par conséquent, seul un des deux produits GEVER retenus lors de la procédure d'adjudication sera introduit dans l'administration fédérale centrale.

Le Conseil fédéral propose au Parlement de voter le présent crédit d'ensemble afin que les travaux liés à la réalisation du produit et à son introduction dans les départements et à la ChF puissent avancer le plus rapidement possible. La proposition du Conseil fédéral tient compte des exigences formulées par la Délégation des finances, selon lesquelles «GEVER Confédération» doit être considéré comme un projet global, afin que le Parlement puisse mieux le piloter sur le plan financier.

1.1.2 Utilité de GEVER

GEVER contribue à la durabilité et à l'efficacité du travail de l'administration fédérale, dans la mesure où il constitue un support électronique pour les processus clairement structurés. Il sert principalement à assurer un traitement efficace et trans-

parent des différents processus et constitue un outil qui rend vérifiable l'action de l'administration, d'où une simplification et une rationalisation des travaux administratifs obéissant à des règles et des structures strictes. Le classement des documents dans un système structuré (système de classement avec constitution de dossiers) permet à l'administration d'avoir une vue d'ensemble des informations et de leur traitement. Les gains en termes d'efficacité résultent principalement du fait qu'il y a moins de doublons et que certains processus peuvent être menés en parallèle. Il faut reconnaître toutefois que le recours à un système GEVER peut occasionner un surcroît de travail pour les tâches peu répétitives et ayant trait à des cas particuliers, parce que la mise en place de processus pour ces tâches peut prendre plus de temps qu'il n'en fallait avec les anciens outils de travail. La gestion de documents sous forme électronique plutôt que sur papier n'est pas non plus forcément plus efficace à toutes les phases de tous les processus. Au bout du compte, néanmoins, les gains d'efficacité l'emportent, parce qu'une grande partie des processus de l'administration suit un déroulement standard prédéfini, que la possibilité de transmettre les documents par voie électronique pratiquement de bout en bout de leur traitement permet de gagner beaucoup de temps et que la recherche de documents dans l'ensemble d'une unité organisationnelle s'en trouve simplifiée.

Le fait que les processus standard sont structurés peut en outre faciliter la recherche d'informations; il permet en particulier de les trouver facilement dans le contexte d'une affaire. Enfin, GEVER est un instrument précieux pour l'administration fédérale dans la mesure où il lui permet de fournir en tout temps des informations sur son activité et sur le statut des différentes affaires.

L'utilisation de GEVER doit, de manière générale, aider l'administration à fournir plus aisément des informations qui sont à jour et des bases de décision de qualité et lui permettre de fournir en tout temps des renseignements à des tiers. Il s'agit là de prestations clés d'une administration fiable, digne d'un État de droit et proche des citoyens.

Les informations importantes pour les affaires, qui sont stockées de manière centralisée dans GEVER, sont accessibles en tout temps et en tout lieu. Cette disponibilité ouvre des perspectives pour de nouvelles formes de travail et rendra possible l'accès à des informations à jour depuis n'importe quel endroit dans le monde. Il sera en outre plus simple, à l'avenir, de rattacher directement de nouveaux produits de cyberadministration au système de gestion des affaires de l'administration fédérale. GEVER constitue donc un pilier de toutes les prestations destinées à d'autres administrations (*Government-to-Government*), à des entreprises (*Government-to-Business*) ou à des citoyens (*Government-to-Citizen*).

Grâce à une structure uniforme (à savoir un modèle de données conceptuel pourvu de métadonnées), les échanges de données par voie électronique (entre différents systèmes GEVER), le versement de documents aux Archives fédérales et les migrations de données (vers une nouvelle version d'un produit GEVER ou vers un nouveau produit GEVER) peuvent s'effectuer avec efficacité et efficience. Les informations peuvent ainsi être échangées rapidement sans qu'il soit nécessaire de changer de support. Le classement uniforme des documents peut en outre faciliter l'initiation des nouveaux collaborateurs lors de mutations de personnel. Enfin, grâce à l'enregistrement des documents dans GEVER, toutes les informations utiles restent disponibles à long terme. Un système de classement transparent et ne dépendant pas de personnes données est un outil indispensable pour une organisation décloisonnée.

Dans une société de l'information telle que la nôtre, les systèmes GEVER constituent un moyen adéquat pour atteindre ces buts.

1.1.3 Le paysage GEVER actuel

À l'heure actuelle, le paysage GEVER de l'administration fédérale est très hétérogène, puisque cette dernière utilise des produits GEVER provenant de quatre soumissionnaires différents, à savoir le produit standardisé de la Confédération Fabasoft et des produits non standardisés OS-ecm, iGEKO et iEngine. Ces quatre produits GEVER sont exploités par divers fournisseurs de prestations de l'administration fédérale (cf. tableau 1 ci-après). Les différentes unités administratives n'utilisent en outre pas toutes les mêmes versions de ces quatre produits. Certaines unités administratives recourent par ailleurs à des produits particuliers ou des extensions systématiques spécifiques provenant d'autres produits. Les neuf offices de l'administration fédérale centrale suivants ne disposent encore d'aucun système GEVER: le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), l'Administration fédérale des finances (AFF), l'Office fédéral du personnel (OFPER), l'Administration fédérale des contributions (AFC), l'Administration fédérale des douanes (AFD), l'OFCL, l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), l'Office fédéral du sport (OFSP) et l'Office fédéral de topographie (swisstopo). Les unités externes du DFAE et l'institut Agroscope (qui est rattaché à l'Office fédéral de l'agriculture) n'utilisent pas plus de système GEVER.

Tableau 1

Le paysage GEVER de l'administration fédérale centrale en août 2015

Unité administrative	Produit GEVER utilisé	Fournisseur de prestations (unité exploitant l'application)
ChF	Fabasoft 2014	ISCeco ³
DFAE	Fabasoft 8.0	IT DFAE ⁴
DFI	Fabasoft 2012	ISCeco
DFI (OFSP)	iGEKO 3.9	OFIT ⁵
DFJP	Fabasoft 2014	CSI-DFJP ⁶
DDPS (SG, Office de l'auditeur en chef, Groupement Défense)	iGEKO 3.9	BAC
DDPS (SRC)	Fabasoft 8.0	TIC SRC
DDPS (armasuisse, OFPP)	iEngine	BAC
DDPS (swisstopo, OFSPO)	–	–
DFF (SG, UPIC)	Fabasoft 2012	ISCeco
DFF (SFI, AFF, OFPER, AFC, AFD, OFIT, OFCL)	–	–

³ Centre de services informatiques du DEFR

⁴ Informatique DFAE

⁵ Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

⁶ Centre de services informatiques du DFJP

Unité administrative	Produit GEVER utilisé	Fournisseur de prestations (unité exploitant l'application)
DEFR	Fabasoft 2014	ISCeco
DETEC (ARE, OFT, OFAC, OFEN, SG)	Fabasoft 2014	ISCeco
DETEC (OFCOM)	OS-ecm	OFIT
DETEC (OFROU, OFEV)	Fabasoft IDM 6.19	OFIT

D'autres systèmes GEVER (appelés «ECM⁷») sont par ailleurs utilisés dans le cadre d'applications spécialisées.

1.2 Motif de la demande de crédit

Comme évoqué au ch. 1.1.1, des avis de droit ont montré que les ressources financières prévues par les contrats-cadre de 2003 et 2005 pour le produit GEVER standardisé de Fabasoft étaient épuisées. Les autres produits GEVER utilisés dans l'administration fédérale se trouvent dans une situation similaire au regard du droit des marchés publics. Du point de vue du droit des marchés publics, il est urgent d'agir. C'est pourquoi le Conseil fédéral a pris, les 13 novembre 2013 et 14 mars 2014, les décisions nécessaires au lancement d'un appel d'offres conforme aux règles de l'OMC. La ChF a alors clarifié les questions de fond, établi un cahier des charges et préparé le lancement de l'appel d'offres OMC. Ces travaux se sont terminés au milieu de l'année 2014. Le 1^{er} septembre 2014, l'OFCL a publié l'appel d'offres. Les offres soumises ont alors été examinées et les différents produits soumis à une évaluation. Le 27 mai 2015, les marchés ont été adjugés sur la base de cette évaluation, puis la décision a été publiée sur le site simap.ch. L'adjudication porte sur 24 millions de francs, auxquels vient s'ajouter un montant de 228 millions de francs pour les options: pour le produit Acta Nova, l'adjudication porte sur environ 12 millions de francs pour les prestations de base et quelque 87 millions de francs pour les options; pour le produit iGEKO, l'adjudication porte également sur un montant d'environ 12 millions de francs pour les prestations de base, auxquels s'ajoutent quelque 141 millions de francs pour les options. Comme les départements, la ChF et les offices n'utiliseront que l'un des deux produits, à savoir Acta Nova, il convient d'établir une distinction entre les dépenses qui seront effectivement engagées et le montant sur lequel porte l'adjudication.

Un recours contre les décisions d'adjudication a été formé auprès du Tribunal administratif fédéral. Toutefois, comme le Conseil fédéral souhaite qu'un produit GEVER standardisé soit introduit dans l'administration fédérale quelle que soit l'issue de la procédure de recours, il a décidé de ne pas attendre le résultat de cette procédure et de proposer dès maintenant au Parlement de voter le crédit d'ensemble nécessaire à la réalisation et à l'introduction du produit. Il souhaite en effet, en raison des problèmes que posent les produits GEVER utilisés à l'heure actuelle au regard du droit des marchés publics, éviter des retards supplémentaires dans l'acquisition du nouveau produit. Lorsque la procédure de recours sera terminée et que les décisions afférentes seront entrées en force, le produit GEVER Acta Nova

⁷ *Enterprise Content Management*

sera standardisé et introduit dans l'ensemble de l'administration fédérale. Le Conseil fédéral part de l'idée que l'introduction du produit pourra être terminée fin 2018 au plus tard. Si le recours est admis, le calendrier devra être revu. Il se pourrait, en pareil cas, qu'un nouvel appel d'offres doive être lancé. De nouveaux marchés devraient en outre être adjugés de gré à gré pour les produits GEVER utilisés à l'heure actuelle.

Le futur système GEVER sera exploité de manière économique par un fournisseur de prestations interne à l'administration fédérale. La procédure de gestion des modifications apportées au produit (*change management*) et de gestion des mises à jour sera désormais menée et pilotée de manière centralisée. Fin 2014, l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) a choisi le Centre de services informatiques du DEFR ISCeco (ISCeco) comme fournisseur de prestations; ce dernier sera chargé d'assurer l'exploitation du système GEVER standardisé sur l'infrastructure fournie par l'OFIT. Ci-après, il sera toujours question de l'ISCeco lorsque le terme «fournisseur de prestations central» sera utilisé.

L'acquisition d'un produit dans le cadre d'une procédure conforme aux règles de l'OMC permet de régulariser la situation au regard du droit des marchés publics. Le fait qu'il n'y aura plus qu'un produit standardisé facilitera l'introduction de GEVER dans l'ensemble de l'administration fédérale et la poursuite du développement du produit. La réalisation et l'introduction du nouveau produit nécessite toutefois d'importants investissements.

Les investissements présentés dans le cadre du présent message seront opérés en deux étapes: d'une part les investissements nécessaires à la réalisation d'un nouveau produit GEVER (et de la plateforme informatique) et, d'autre part, les investissements nécessaires à l'introduction du produit GEVER dans les départements et à la ChF.

La phase de la réalisation fait suite au lancement de l'appel d'offres OMC, à l'adjudication des marchés et à l'adoption du crédit d'ensemble par l'Assemblée fédérale. Une fois que la procédure de recours sera terminée et que les décisions afférentes seront entrées en force, que le crédit d'ensemble aura été voté par le Parlement (avec ouverture, dans le même temps, du montant prévu pour la première étape) et que les contrats auront été conclus, le Conseil fédéral approuvera, selon toute vraisemblance en 2016, un modèle de pilotage et de gestion centralisés de «GEVER Confédération» (cf. ch. 1.4.2). Parallèlement, le produit GEVER Acta Nova pourra être standardisé conformément aux dispositions pertinentes de l'ordonnance du 9 décembre 2011 sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF)⁸. Le fournisseur de prestations central réalisera la plateforme nécessaire à l'exploitation du produit GEVER et procédera, le cas échéant, aux adaptations requises du système avec le soumissionnaire.

La phase d'introduction ou de migration dans les départements et à la ChF pourra débuter dès que la standardisation du produit GEVER sera terminée. La ChF assurera la coordination générale de tous les projets, la garantie de la qualité et les tâches de controlling et fera rapport au Conseil fédéral dans le cadre du programme «Réalisation et introduction de GEVER Confédération». Pour cette étape, les départements et la ChF disposeront chacun des crédits nécessaires à la réalisation de leur projet.

⁸ RS 172.010.58

Il est prévu que la réalisation et l'introduction durent de 2016 à 2018. Les migrations vers le nouveau produit GEVER auront lieu selon un calendrier que la ChF établira en accord avec l'UPIC, le fournisseur de prestations central et les départements concernés.

1.3 Intérêt du projet

Les échanges d'informations entre la Confédération et les milieux économiques ou les citoyens ont de plus en plus fréquemment lieu par voie électronique. Il est donc crucial que l'administration fédérale dispose en interne d'un système de gestion électronique des affaires qui permette, dans la mesure du possible, de gérer les affaires et les processus de bout en bout par voie électronique.

Les systèmes GEVER sont déjà soumis à un certain nombre de prescriptions. Ainsi, aux termes de l'art. 8 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁹, l'administration fédérale doit être organisée et gérée de manière rationnelle et efficace et ses capacités d'innovation doivent être développées. L'art. 22 OLOGA prévoit en outre que les unités administratives doivent «consigner leurs activités en assurant la gestion systématique des dossiers». Par ailleurs, les documents qui doivent obligatoirement être proposés aux Archives fédérales en vertu de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (LAR)¹⁰ doivent leur être versés via GEVER. Aux termes de l'art. 1, al. 1, de l'ordonnance GEVER, les unités administratives de l'administration fédérale doivent traiter les documents importants pour les affaires au moyen de systèmes GEVER. Les informations importantes pour les affaires doivent être disponibles en permanence et en tout lieu et pouvoir être trouvées rapidement. GEVER est un instrument de gestion permettant de coordonner et de retracer le déroulement des affaires. Les échanges de documents, au sein de l'administration fédérale mais aussi entre l'administration et ses partenaires externes (cantons, communes, institutions, entreprises, particuliers), doivent être effectués conformément au droit, sur la base de processus et de manière vérifiable, systématique, transparente, sûre et économique (art. 1, al. 2, de l'ordonnance GEVER).

Grâce à la réalisation et à l'introduction du produit GEVER Acta Nova, les dispositions légales relatives à l'organisation de l'administration et celles prescrivant que l'action de l'administration doit être vérifiable pourront être mises en œuvre de manière systématique, et la situation au regard du droit des marchés publics pourra être régularisée. Le recours à un produit GEVER standardisé, dont l'exploitation sera confiée à un seul fournisseur de prestations (à savoir l'ISCeco), permettra par ailleurs d'optimiser les coûts d'exploitation et de créer des effets d'échelle; les coûts pourront également être réduits grâce à une procédure de gestion des modifications apportées au produit (*change management*) et de gestion des mises à jour rationalisée et centralisée. Les coûts d'acquisition, de réalisation, d'introduction et d'exploitation seront transparents et vérifiables.

Si le crédit d'ensemble était rejeté, l'acquisition, la standardisation, la réalisation et l'introduction du produit GEVER ne pourraient pas être menées à bien, et les pro-

⁹ RS 172.010

¹⁰ RS 152.1

blèmes que posent les systèmes GEVER utilisés à l'heure actuelle au regard du droit des marchés publics persisteraient.

Si le Parlement rejetait le crédit d'ensemble parce qu'il s'oppose de manière générale à GEVER, il menacerait également l'objectif poursuivi par la stratégie de cyber-administration, laquelle vise à garantir que l'administration soit efficace et proche des citoyens en optimisant les processus administratifs dans tous les domaines et à tous les niveaux et en intensifiant la collaboration entre les services administratifs via leurs systèmes informatiques. Le Conseil fédéral est persuadé que les gains d'efficacité escomptés ne pourront pas être réalisés (ou du moins pas dans l'ampleur prévue) si les mesures prises pour introduire GEVER dans l'ensemble de l'administration fédérale sous la forme d'un service standard sont interrompues, et que les conséquences d'une telle interruption seraient néfastes notamment du point de vue financier et pour l'interopérabilité des systèmes utilisés par les différentes unités administratives dans le traitement des affaires.

Si le Parlement rejetait le crédit d'ensemble non en raison d'une opposition de principe à GEVER, mais uniquement parce qu'il refuse une centralisation et une standardisation de GEVER, rien ne changerait. Certains offices continueraient ainsi à travailler sans système GEVER et l'interopérabilité entre les départements et à l'intérieur des départements ne pourrait pas être améliorée. De plus, la réglementation en matière de marchés publics imposerait de lancer une multitude d'appels d'offres. Les systèmes GEVER acquis de la sorte ne pourraient alors plus être mis en place avant l'échéance de la durée de validité des produits GEVER utilisés à l'heure actuelle (et acquis selon une procédure de gré à gré), cette échéance se situant en 2018. Les ressources nécessaires pour l'architecture informatique s'accroîtraient, car soit on compterait un nombre d'exploitants élevé, soit un même exploitant devrait gérer la multitude des nouveaux systèmes. Les besoins augmenteraient dans d'autres domaines également. Dans le domaine de la protection des informations, par exemple, les ressources nécessaires seraient plus importantes pour une multitude de produits GEVER que pour un seul produit GEVER standardisé.

Un rejet du crédit d'ensemble priverait l'administration fédérale d'un instrument précieux pour améliorer son efficacité et se rapprocher encore des citoyens. Le traitement des processus et des affaires impliquant plusieurs offices ou plusieurs départements serait considérablement ralenti. L'accès notamment des citoyens, des entreprises et des cantons aux autorités fédérales ne pourrait pas être harmonisé et simplifié à moyen ou à long terme (guichet unique). Enfin, les mesures visant à réduire les doublons au sein de l'administration fédérale et à utiliser les synergies prendraient du retard, de même que les travaux de standardisation dans le domaine de l'archivage.

1.4 Rentabilité

1.4.1 Réalisation et introduction d'un produit GEVER

Avant de prendre sa décision du 13 novembre 2013 relative au lancement d'un appel d'offres OMC, le Conseil fédéral a examiné trois stratégies: une stratégie portant sur plus de deux produits (stratégie de certification), une stratégie portant sur deux produits et une stratégie portant sur un seul produit. Il avait rejeté auparavant l'idée que l'administration fédérale développe elle-même son propre produit GEVER, pour

des raisons économiques. Le Conseil fédéral a par ailleurs indiqué, dans la Stratégie de la Confédération en matière de TIC 2012 à 2015¹¹, qu'il souhaitait que l'acquisition de logiciels prêts à l'emploi prime le développement de logiciels personnalisés.

La stratégie consistant à acquérir plus de deux produits s'est avérée être la solution la moins rentable du point de vue informatique, parce que certains coûts sont générés plusieurs fois et que les ressources organisationnelles supplémentaires sont considérables. Les expériences faites dans l'administration fédérale et dans d'autres pays montrent en outre que les échanges de données entre des produits GEVER différents créent des difficultés. Ces échanges sont nettement plus compliqués que lorsqu'il n'y a qu'un seul ou que deux produits GEVER, notamment parce qu'il y a davantage d'interfaces. Les sources d'erreurs sont en outre plus nombreuses. L'un des avantages d'une stratégie portant sur plus de deux produits réside dans le fait que chaque département ou office peut choisir un produit sur mesure. Les inconvénients d'une telle stratégie du point de vue économique et les expériences négatives faites en matière d'interopérabilité et de gestion sont cependant prépondérants.

Une stratégie portant sur un seul produit comporte un avantage de taille: son caractère économique. De plus, cette solution permet d'échapper aux problèmes d'interopérabilité.

La stratégie consistant à acquérir deux produits a pour avantage de réduire considérablement la dépendance à l'égard d'un soumissionnaire pendant les douze ans que durent les licences. De plus, du fait qu'ils ont le choix entre deux produits, les départements peuvent opter pour la solution qui correspond le mieux à leurs besoins. Une stratégie portant sur deux produits permet d'éviter une situation de monopole, de réduire la dépendance à l'égard d'une entreprise et de garantir une certaine concurrence entre les soumissionnaires avant la conclusion des contrats et lorsqu'ils poursuivent le développement des produits sur le plan technique. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé, le 13 novembre 2013, de miser sur une stratégie portant sur deux produits et qu'il a chargé la ChF de lancer un appel d'offres conforme aux règles de l'OMC en vue de l'acquisition de deux produits GEVER.

Après l'adjudication des marchés en mai 2015, les départements et la ChF ont tous opté pour le produit Acta Nova. Cette décision des départements et de la ChF permettra de réaliser d'importantes économies.

L'objectif est que tous les documents (données non structurées) soient désormais classés dans le système GEVER de l'unité administrative compétente, conformément à l'art. 1 de l'ordonnance GEVER. À cet effet, les documents utilisés par les applications spécialisées seront eux aussi être classés dans le système GEVER au moyen d'une interface fournie par ce dernier. Les fonctionnalités relevant en partie de GEVER, telles que la simple gestion de documents (DMS) dans des applications spécialisées, ne seront réalisées séparément qu'à titre exceptionnel et uniquement si une séparation se justifie. Il en résultera des économies par rapport à la situation actuelle (moins d'interfaces, moins d'applications, coûts de licence moins élevés, moins de frais de maintenance et de développement, etc.).

Les coûts totaux engendrés par l'introduction d'un seul produit s'élèvent à quelque 142 millions de francs et nécessitent un crédit de 67 millions de francs. Quant aux coûts d'exploitation, ils seront d'environ 21,9 millions de francs par an d'après les

¹¹ Le document peut être consulté à l'adresse suivante: www.upic.admin.ch > Thèmes > Stratégies > Stratégie TIC de l'administration fédérale.

connaissances actuelles. Le soumissionnaire qui a été retenu lors de la procédure d'adjudication mais dont le produit (iGEKO) ne sera finalement pas introduit en raison des dernières décisions des départements et de la ChF pourrait cependant demander des dédommagements qui s'ajouteront le cas échéant aux coûts totaux.

L'introduction de deux produits GEVER dans l'administration fédérale centrale aurait occasionné des coûts totaux de 174 millions de francs et nécessité un crédit d'ensemble de 92 millions de francs. Les coûts d'exploitation annuels de ces deux produits se seraient élevés pour leur part à environ 28,8 millions de francs. La décision prise par les départements et la ChF de n'introduire qu'un seul produit GEVER permettra, à la fin de la phase d'introduction en 2019, d'économiser 6,9 millions de francs par an pendant les dix années d'exploitation, soit 69 millions de francs au total.

1.4.2 Pilotage et gestion centralisés de «GEVER Confédération»

La centralisation du pilotage et de la gestion de GEVER vise à garantir d'une part que les ressources informatiques soient utilisées, exploitées et développées de manière uniforme, selon les exigences spécifiques de l'affaire concernée («Orientation sur les objectifs») et dans le respect des principes de la rentabilité, de la sécurité et de l'interopérabilité, et d'autre part que leur développement soit poursuivi à l'échelle de la Confédération.

Le Conseil fédéral a chargé l'UPIC d'élaborer un modèle de pilotage et de gestion de GEVER, en accord avec la ChF, les départements, le fournisseur de prestations central et les organes concernés, et de le lui soumettre d'ici au 1^{er} trimestre 2016 pour décision. Ce modèle prévoira un pilotage et une gestion centralisés du produit GEVER standardisé.

Les conditions-cadre ci-après s'appliqueront au pilotage et à la gestion centralisés de GEVER:

- *ordonnances*: l'ordonnance GEVER et tout particulièrement l'OIAF devront être prises en compte lors de l'élaboration du modèle de pilotage et de gestion de GEVER; l'OIAF contient des dispositions réglant le pilotage et la gestion centralisés de l'utilisation de moyens informatiques (notamment en ce qui concerne les services informatiques standard et les processus de soutien utilisés dans l'ensemble de l'administration fédérale);
- *standardisation*: le nouveau produit GEVER sera standardisé conformément aux dispositions pertinentes de l'OIAF et constituera alors un standard obligatoire; lorsque le standard fédéral aura été déterminé, plus aucun autre produit GEVER ne sera admis et les départements et la ChF auront même l'obligation d'utiliser le produit standardisé; celui-ci pourra ainsi être exploité de manière économique;
- *gestion centralisée des exigences*: une gestion interdépartementale et centralisée des exigences garantira une poursuite uniforme du développement du produit GEVER standardisé, sur la base des exigences consolidées des départements et de la ChF (qui sont les bénéficiaires des prestations), sans doublons et selon des critères de rentabilité;

- *fourniture centralisée des prestations*: la fourniture centralisée et uniforme des prestations pour le nouveau produit GEVER est garantie puisqu'un fournisseur de prestations central a été désigné, à savoir l'ISCeco; cela permettra d'exploiter GEVER de manière rentable (effets d'échelle et synergies) et de piloter de manière centralisée la fourniture des prestations.

La mise en place du pilotage et de la gestion centralisés de «GEVER Confédération» est une mesure indispensable pour réduire les coûts. La centralisation de la gestion des exigences et la désignation d'un fournisseur de prestations central permettront d'éviter une augmentation des coûts. Cette solution garantira en outre la fourniture de versions et de mises à jour stables pour le produit GEVER. La standardisation du produit générera également une baisse des dépenses liées à la procédure de gestion des modifications apportées au produit (*change management*) et de gestion des mises à jour, car le système pourra être adapté de manière uniforme et lors de périodes données pour tous les bénéficiaires des prestations. À l'heure actuelle, il existe plusieurs plateformes et celles-ci sont gérées par cinq fournisseurs de prestations différents. À l'avenir, il n'y aura plus qu'une seule plateforme, centralisée et dupliquée, qui sera gérée par un seul fournisseur de prestations. Le savoir-faire sera donc réuni au même endroit. Le nombre d'interfaces et de partenaires baissera considérablement, les processus seront simplifiés et l'interopérabilité, améliorée. Les délais de traitement seront en outre plus courts.

1.4.3 Coûts d'exploitation

Les coûts d'exploitation des produits GEVER utilisés à l'heure actuelle dans l'administration fédérale s'élèvent à quelque 18,8 millions de francs par an pour un total de 14 800 utilisateurs. L'exploitation de GEVER coûte aujourd'hui environ 1270 francs par an pour un poste de travail¹². Les dépenses liées à la poursuite du développement des produits et celles occasionnées par la procédure de gestion des modifications apportées au produit (*change management*) et de gestion des mises à jour ne sont pas comprises dans ce montant.

La réalisation et l'introduction d'un produit GEVER standardisé permettra de faire baisser à environ 750 francs par an les coûts engendrés par un poste de travail (y compris les dépenses liées à la poursuite du développement du produit et celles occasionnées par la procédure de gestion des modifications apportées au produit [*change management*] et de gestion des mises à jour). L'installation d'un produit GEVER standardisé sur quelque 30 000 postes de travail pour des coûts d'exploitation annuels de 21,9 millions par an au total permettra de réduire la facture d'environ 18,4 millions de francs par an, soit 184 millions de francs sur les dix ans d'exploitation une fois la phase d'introduction terminée, par rapport à une exploitation de GEVER dans l'ensemble de l'administration selon les modalités actuelles. Les dépenses annuelles par utilisateur pourront donc être considérablement réduites. Par contre, les coûts d'exploitation totaux découlant de la réalisation et de l'introduction d'un produit GEVER standardisé pour 30 000 utilisateurs s'accroîtront de quelque trois millions de francs par rapport à la situation actuelle et ses

¹² Env. 1600 francs pour un poste de travail Fabasoft, env. 570 francs pour un poste de travail iGEKO, env. 610 francs pour un poste de travail iEngine et env. 730 francs pour un poste de travail OS-ecm.

14 800 postes de travail pourvus de GEVER (cf. ch. 3.1.1). Cependant, ces coûts supplémentaires seront compensés en partie par les économies non chiffrables qui pourront être réalisées dans les systèmes actuels d'archivage des fichiers et de gestion non électronique des affaires.

1.4.4 Licence fédérale

La licence fédérale acquise à la suite de l'appel d'offres OMC permet de doter un nombre illimité de postes de travail des administrations fédérales centrale et décentralisée du produit GEVER Acta Nova et d'associer en outre des services cantonaux, communaux et privés à certains processus de la Confédération, conformément à l'esprit de la stratégie de cyberadministration. Les coûts de licence sont indépendants du nombre d'utilisateurs dans les administrations fédérales centrale et décentralisée. Cette solution permettra notamment d'introduire le produit GEVER dans l'ensemble de l'administration fédérale centrale, une mesure indispensable si l'on veut que les avantages procurés par GEVER puissent déployer pleinement leurs effets lors du traitement des affaires. Parmi ces avantages figurent la création d'un système structuré (système de classement avec constitution de dossiers), l'élimination de doublons, la possibilité de mener en parallèle certains processus, la possibilité de gérer de bout en bout par voie électronique les processus internes à l'administration et la diminution des ressources nécessaires pour financer les capacités de stockage. Le produit GEVER de l'administration fédérale ne pourra contribuer véritablement à un traitement des affaires conforme au droit, axé sur les processus, vérifiable, systématique, transparent, sûr et économique que s'il est introduit dans l'ensemble de l'administration. Dans le cas contraire ou si le nombre de postes de travail pourvu de GEVER diminue, une grande partie des possibilités offertes par le produit GEVER ne pourront pas être exploitées pour améliorer l'efficacité de l'administration, parce que le nombre de postes de travail pourvus de GEVER sera insuffisant.

1.5 Enjeux pour l'avenir

Pour des raisons économiques, le nouveau produit GEVER a été acquis pour une période d'exploitation de douze ans à compter de son introduction. Après la conclusion du contrat, le soumissionnaire d'Acta Nova devra adapter son produit aux exigences définies par la Confédération et, durant toute la durée d'exploitation, adapter régulièrement ce dernier en fonction de celles-ci. L'exploitation du produit sera ainsi assurée durant douze ans.

1.6 Rapports du Parlement et interventions parlementaires

Les problèmes survenus dans le cadre de projets informatiques de la Confédération ont fait l'objet de diverses interventions parlementaires. Celles-ci ont essentiellement porté sur des questions de gestion ou de controlling ou visaient à clarifier les stratégies d'acquisition. Il s'agit notamment des interventions suivantes: Mo. 14.3018 CdG-N et Mo. 14.3289 CdG-E («Introduction urgente de mesures

aptes à garantir la surveillance de l'adjudication de mandats par la Confédération)), Ip. 14.3019 groupe libéral-radical («Marchés publics. Projets TIC»), Po. 13.4141 groupe libéral-radical («Projets informatiques de la Confédération. Où va-t-on?») et Po. 13.4062 Eder («Projets informatiques de la Confédération. Et maintenant?»). Les auteurs de ces interventions ont critiqué les dysfonctionnements constatés dans la mise en œuvre de projets informatiques dans l'administration fédérale. Trois interventions ont porté en outre sur l'introduction de GEVER dans l'administration fédérale et le fait que l'administration a renoncé à développer elle-même son propre produit GEVER: Mo. 13.3628 Glättli («Durabilité numérique des solutions GEVER de l'administration fédérale»), Ip. 13.4085 Masshardt («Pourquoi la mise en place d'un registre central des documents officiels de la Confédération prend-elle du retard?») et Ip. 11.4121 Graf-Litscher («Projet Gever. Acquisition de nouveaux logiciels suite à l'abandon de Gever Office»). Une question a également été posée sur GEVER lors d'une heure des questions: 14.5455 Stahl («GEVER. Gestion électronique des affaires»).

Dans leur rapport du 21 novembre 2014 relatif au projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC)¹³, les Commissions des finances (CdF) et les Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales invitent le Conseil fédéral à garantir et à surveiller l'exécution des prescriptions juridiques relatives à la gestion et à l'archivage des dossiers, et à veiller plus particulièrement à garantir que les documents rassemblés permettent de vérifier ultérieurement les activités des unités administratives et d'en rendre compte. Elles l'invitent en outre à faire en sorte qu'ait lieu, lors de changements à la tête d'un département, une passation de pouvoir qui garantisse la continuité de l'activité; le transfert du savoir doit notamment être garanti grâce à la transmission de l'ensemble de la documentation ayant trait aux principaux objets traités par le département. Dans son avis du 25 février 2015 relatif à ce rapport¹⁴, le Conseil fédéral rappelle que les départements et la ChF sont tenus, en vertu de l'art. 1 de l'ordonnance GEVER, de traiter tous les documents importants pour les affaires dans un système GEVER; cette règle vise notamment à garantir que les affaires sont traitées conformément au droit et de manière vérifiable et systématique. L'enregistrement de l'ensemble de la documentation dans les systèmes GEVER permet de garantir le transfert du savoir, tout particulièrement lors de changements à la tête d'un département ou parmi les cadres supérieurs. Le Conseil fédéral rappelle en outre qu'un appel d'offres conforme aux règles de l'OMC a été lancé sous la responsabilité de la ChF, et qu'il a décidé que les départements devraient avoir terminé les travaux préparatoires avant la fin 2015 et avoir introduit en 2018 au plus tard un produit acquis conformément aux règles de l'OMC.

¹³ FF 2015 5823

¹⁴ FF 2015 6193

2 Contenu du projet

2.1 Proposition du Conseil fédéral

Le 23 février 2008, le Conseil fédéral a décidé que l'administration fédérale devait gérer sous forme électronique toutes les informations importantes pour les affaires que les unités administratives créent, reçoivent, traitent, gèrent, échangent, diffusent, publient et archivent dans le cadre des tâches qui leur sont assignées par la loi. Sont considérées comme importantes pour les affaires toutes les informations ayant une pertinence juridique en vertu de la LOGA et de la LAr. C'est pourquoi le Conseil fédéral a précisé à l'art. 1, al. 1, de l'ordonnance GEVER que l'administration fédérale doit, en principe, traiter au moyen de systèmes GEVER les documents importants pour les affaires.

Il faut réaliser le produit GEVER qui a été acquis, le standardiser et l'introduire dans les départements et à la ChF afin de régulariser la situation au regard du droit des marchés publics et d'améliorer l'interopérabilité et afin de poursuivre le développement de GEVER tout en garantissant que cette application reste efficace, optimale et bon marché. Le coût total du présent projet s'élève à 142 millions de francs au maximum. Les départements, la ChF et le fournisseur de prestations central fourniront des prestations propres à hauteur de 75 millions de francs au maximum. C'est pourquoi le Conseil fédéral demande un crédit d'ensemble de 67 millions de francs.

2.2 Déroulement des opérations

Le Conseil fédéral a décidé que le présent projet informatique, en raison des ressources nécessaires, de son importance stratégique, de sa complexité, de ses conséquences et des risques qu'il comporte, devait être considéré comme un «projet clé de la Confédération en matière de TIC»¹⁵. Il doit dès lors être soumis à un contrôle accru. Les projets clés en matière de TIC sont examinés de manière systématique par le Contrôle fédéral des finances, en vertu de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances¹⁶. Lorsque des crédits d'engagement sont demandés pour des projets de ce type, il y a lieu, en principe, de prévoir dans le message et dans le projet d'arrêté fédéral que les crédits d'engagement seront débloqués de manière échelonnée. Le crédit d'ensemble est ouvert en deux étapes: lorsqu'il alloue le crédit, le Parlement débloque simultanément les montants nécessaires à la phase de planification ou d'évaluation du produit (première étape) et, le cas échéant, au lancement de la réalisation. Lorsque la première étape est achevée, les ressources nécessaires à la réalisation et à l'introduction du produit (deuxième étape) sont débloquées. Depuis début 2015, le Conseil fédéral présente tous les six mois à la Délégation des finances un rapport sur l'état d'avancement des «projets clés en matière de TIC», dans lequel il fournit à l'autorité chargée de la haute surveillance toutes les informations dont elle a besoin.

Par le présent message, le Conseil fédéral propose un déroulement des opérations qui diverge légèrement de ce qui avait été annoncé. Les résultats de la phase de planification sont en effet disponibles et la procédure d'appel d'offres OMC est

¹⁵ Mise en œuvre de la Stratégie de la Confédération en matière de TIC 2012-2015:

www.upic.admin.ch > Thèmes > Projets et programmes > Projets clés en matière de TIC

¹⁶ RS 614.0

terminée; la planification des coûts repose dès lors sur une base plus sûre. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose au Parlement d'ouvrir le crédit d'engagement pour la réalisation de la plateforme informatique en même temps qu'il adoptera le crédit d'ensemble. Les crédits d'engagement qu'il aura alloués pour l'introduction du produit et les migrations dans les départements et à la ChF seront débloqués ultérieurement par le Conseil fédéral.

2.3 Description détaillée du projet

2.3.1 Vue d'ensemble

Le projet est mené sous la forme d'un programme intitulé «Réalisation et introduction de GEVER Confédération». La ChF assure la direction de ce programme. La Conférence des secrétaires généraux la soutient dans cette entreprise.

Comme il s'agit d'un projet clé en matière de TIC, la conduite stratégique, le pilotage, la coordination et les vérifications doivent être renforcés. Il en a été tenu compte lors de l'estimation des ressources nécessaires à l'accompagnement du projet.

Afin que les Chambres fédérales disposent d'une vue d'ensemble de la mise en œuvre du projet et de ses conséquences directes et indirectes, le Conseil fédéral a décidé de réunir les deux étapes en un seul programme et de demander un crédit d'ensemble pour le tout. Le crédit d'ensemble regroupe dix crédits d'engagement. Un crédit d'engagement servira à financer la première étape; les neuf autres crédits sont prévus pour la deuxième étape.

Le calendrier est présenté dans les tableaux 2 et 3 ci-après.

Tableau 2

Première étape: réalisation d'un produit GEVER standardisé et de la plateforme informatique¹⁷

Quoi	Qui	Quand
Bouclage des travaux préparatoires dans les départements et à la ChF	Départements et ChF	D'ici à fin 2015
Définition du modèle de marché	Conseil fédéral	1 ^{er} trimestre 2016
Réalisation de la plateforme informatique	ChF/ISCeco	2016
Réalisation du standard fédéral	ChF	2016
Standardisation du produit GEVER	UPIC	2016

¹⁷ Ce calendrier ne pourra être tenu que si la procédure de recours est terminée à la fin du premier trimestre 2016 et que l'Assemblée fédérale vote le crédit d'ensemble et donne son feu vert à la première étape d'ici là.

Deuxième étape: introduction/migration dans les départements et à la ChF¹⁸

Quoi	Qui	Quand
Introduction dans les départements et à la ChF	Direction du programme, départements et ChF, ISCeco	Lorsque la plateforme aura été livrée, fin 2016/début 2017

2.3.2 **Première étape: réalisation du produit GEVER standardisé et de la plateforme informatique**

Description du projet

La phase de la réalisation, qui débutera une fois que la décision d'adjudication sera entrée en force et que le crédit d'ensemble aura été voté par le Parlement, comprend la mise en place de l'infrastructure par le fournisseur de prestations central et la standardisation du produit Acta Nova.

La ChF établira, dans le cadre d'un projet partiel et en collaboration avec les départements et le fournisseur de prestations central, une planification des migrations et des mises en place du produit. Cette mesure a pour objectif de garantir que les départements et la ChF parviendront tous à mettre en place le nouveau produit (ou, s'ils disposent déjà d'un produit GEVER, à migrer d'un produit à l'autre) entre début 2017 et fin 2018. Afin que le calendrier des migrations et des mises en place du produit puisse être respecté, les départements et les offices devront avoir terminé avant la fin 2015 tous les travaux préparatoires nécessaires à la migration ou à l'introduction de GEVER dans leur unité (établissement d'un système de classement et validation du système par les Archives fédérales, édicition de prescriptions d'organisation, validation de la «liste négative» par les Archives fédérales). L'adaptation du produit Acta Nova (en collaboration avec la ChF et les départements) aux exigences de la Confédération fera aussi partie intégrante de ce projet partiel de la ChF.

Simultanément, divers travaux préparatoires seront mis en route dans les domaines de l'organisation, de la conception et du personnel et dans le domaine technique. Une fois le crédit d'ensemble voté par le Parlement, le fournisseur de prestations central, à savoir l'ISCeco, s'attaquera à la préparation (centralisée) de la phase d'exploitation, dans le cadre d'un deuxième projet partiel. Il s'agira à cet égard d'utiliser les synergies existant entre les fournisseurs de prestations actuels et les départements ou la ChF, et d'unifier et standardiser les architectures techniques. Lors de la mise en œuvre de ce projet partiel, des représentants du fournisseur de prestations central seront appelés à participer à la détection précoce des adaptations techniques nécessaires dans chaque département, afin que celles-ci puissent être prises en compte dans le projet.

¹⁸ Ce calendrier ne pourra être tenu que si la procédure de recours est terminée à la fin du premier trimestre 2016 et que l'Assemblée fédérale vote le crédit d'ensemble et donne son feu vert à la première étape d'ici là.

Durant la phase de réalisation, il y aura lieu, en plus des deux projets partiels évoqués, d'entamer l'élaboration du modèle de pilotage et de gestion centralisés. Un an au plus tard à compter du début de la phase de réalisation, le produit Acta Nova sera standardisé conformément aux dispositions pertinentes de l'OIAF. L'interface de versement aux Archives fédérales fera partie intégrante de ce standard fédéral.

Organisation du projet

La première étape du programme «Réalisation et introduction de GEVER Confédération» se compose des projets (déjà évoqués) de réalisation de la plateforme informatique et de planification de l'introduction et de la mise en place. Cette solution permet de garantir une coordination étroite des trois grands volets que sont la préparation de la phase d'exploitation, le développement du produit et la planification de l'introduction du produit. Le programme sera dirigé par la ChF.

Coûts totaux

Les coûts totaux de la première étape (internes et externes), qui sont présentés dans le tableau 4 ci-après, sont pour l'heure fixés à 30 millions de francs au maximum (coût initial unique) pour les années 2016 à 2019.

Les travaux de la première étape (réalisation) seront achevés à la fin 2016. Les coûts de licence et les coûts de réalisation du standard fédéral en font également partie. Le calendrier présenté dans l'appel d'offres pour ces prestations prévoyait plusieurs tranches de paiement pour les années 2016 à 2019. Cet échelonnement permettra en particulier de réagir si le produit devait présenter des problèmes de qualité lors de son introduction.

Les coûts de mise en œuvre des exigences de la Confédération, qui s'élèveront à 9 millions de francs, comprendront les frais de développement et de personnalisation (*customizing*), les dépenses liées aux essais effectués avant la livraison, les coûts de projet internes et externes et les réserves.

Les coûts liés à la préparation de la phase d'exploitation par le fournisseur de prestations central comprennent les coûts du soutien qui sera apporté par le soumissionnaire sur le plan conceptuel lors de la réalisation de la plateforme, les coûts de l'architecture de la plateforme, les coûts liés à la sécurité et aux interfaces, les coûts du rattachement à l'infrastructure informatique interne de l'administration fédérale et les dépenses engendrées par les collaborations nécessaires lors de la réalisation de la plateforme (pour le matériel et les logiciels). Ces coûts s'élèveront à 6 millions de francs.

Les coûts de licence seront occasionnés par l'acquisition d'une licence fédérale valable pour l'ensemble des collaborateurs des administrations fédérales centrale et décentralisée au sens de la LOGA et de l'OLOGA et pour une durée illimitée. Il n'y aura pas de licences individuelles. Les coûts de licence s'élèveront à 9 millions de francs.

Les coûts de matériel et de logiciels sont devisés à 6 millions de francs. Ils serviront à l'acquisition du matériel et des logiciels (banque de données) nécessaires à la réalisation de la plateforme qui permettra d'exploiter GEVER de manière centralisée pour tous les départements, la ChF et les offices.

Les prestations propres des départements et de la ChF, qui s'élèveront à environ 5 millions de francs, couvriront les tâches suivantes: gestion du projet, gestion et

pilotage, essais avant la livraison, formation des collaborateurs, controlling, garantie de la qualité et établissement de rapports.

Le crédit d'engagement demandé s'élève ainsi à 25 millions de francs. On trouvera dans le tableau 4 une vue d'ensemble des différentes rubriques du crédit d'engagement demandé pour la première étape.

Tableau 4

Coûts totaux de la première étape

	En millions de francs
Coûts totaux	
Coûts de projet (centralisés)	3
Réserve	1
Réalisation de la plateforme informatique (personnalisation [<i>customizing</i>])	5
Préparation de la phase d'exploitation par les fournisseurs de prestations (ISCeco et OFIT)	6
Coûts de licence	9
Matériel/Logiciels (acquisition initiale)	6
Total des coûts uniques	30
Prestations propres	-5
Crédit d'engagement demandé	25

2.3.3 Deuxième étape: introduction du produit et migrations dans les départements et à la ChF

Description du projet

Lorsque la phase de réalisation et la standardisation du produit Acta Nova seront achevées, les départements et la ChF pourront procéder à l'introduction du produit et aux migrations. Lorsque le produit leur aura été livré, ils procéderont, à titre d'essai, à son intégration dans leur environnement et effectueront une migration de données. Si l'essai est concluant, ils procéderont, toujours à titre d'essai, à une migration dans leur environnement de production. Si cet essai est lui aussi convaincant, le nouveau produit GEVER pourra être mis en exploitation. La formation des collaborateurs à l'utilisation du nouvel environnement GEVER fait partie intégrante de ces projets partiels (projets départementaux).

Organisation du projet

Lors de l'introduction et des migrations dans les départements et à la ChF de probablement début 2017 à fin 2018, cette dernière assumera la direction du programme «Réalisation et introduction de GEVER Confédération». Elle aura pour tâches

d'assurer la coordination générale des projets de migration ou d'introduction du produit, la coordination générale à l'égard du soumissionnaire et du fournisseur de prestations central, la garantie de la qualité, les tâches de controlling à l'échelle de la Confédération et la gestion des risques, et de faire rapport au Conseil fédéral. À côté de cela, les départements et la ChF géreront chacun leur propre projet en vue de la mise en place du produit GEVER dans leur unité. Ils désigneront en outre chacun un chef responsable de l'ensemble du projet d'introduction ou de migration mené dans leur unité. Cette personne sera responsable de la gestion et du pilotage, de la coordination, de la garantie de la qualité et du controlling et sera chargée de faire rapport à la ChF.

Coûts totaux

Les coûts totaux (internes et externes) de la deuxième étape (introduction), qui sont présentés dans le tableau 5 ci-après, sont pour l'heure fixés à 112 millions de francs au maximum. Conformément à l'organisation du projet (qui prévoit la subdivision du projet en projets partiels par département), les crédits nécessaires au financement des projets partiels seront mis à la disposition des départements et de la ChF.

Les coûts de projet du pilotage centralisé, qui s'élèvent à 8 millions de francs, se composent, d'une part, des frais de personnel liés à l'engagement durant trois ans d'un spécialiste du produit Acta Nova et, d'autre part, des coûts engendrés par la poursuite de la gestion du programme durant deux ans et demi.

Les ressources nécessaires au financement des coûts d'exploitation durant la deuxième étape seront centralisées auprès de la direction du programme. Ces coûts s'élèveront à 26 millions de francs, dont 22 millions proviendront de prestations propres des départements et de la ChF.

Les coûts de l'introduction et des migrations dans les départements et à la ChF ont été calculés sur la base du nombre respectif d'utilisateurs. L'environnement GEVER actuel des départements et de la ChF a également une grande influence sur leur montant. Les coûts seront plus élevés dans les départements qui utilisaient jusqu'ici plusieurs produits GEVER ou qui n'en utilisaient aucun, alors qu'ils seront plus bas dans les départements ayant un environnement GEVER homogène.

Les coûts de l'introduction et des migrations seront occasionnés par le soutien fourni par le soumissionnaire durant cette phase sur les plans conceptuel et technique.

Il en va de même pour les coûts de formation: ils comprennent le soutien apporté par le soumissionnaire lors de la conception de la formation des collaborateurs et durant la formation elle-même.

Les prestations propres fournies dans le cadre des projets partiels menés par les départements et la ChF couvriront les tâches suivantes: gestion du projet, gestion et pilotage, essais avant la livraison, formation des collaborateurs, controlling, garantie de la qualité et établissement de rapports.

Après déduction des prestations propres des départements et de la ChF, il restera un solde de 42 millions de francs, pour lesquels neuf crédits d'engagement sont demandés (deuxième étape). On trouvera dans le tableau 5 une vue d'ensemble des différentes rubriques des neuf crédits d'engagement demandés pour la deuxième étape.

Tableau 5

Coûts totaux de la deuxième étape

	En millions de francs	En millions de francs
Gestion et pilotage centralisés de l'introduction et des migrations		
Coûts de projet du pilotage centralisé	6	
Réserve pour le pilotage centralisé (10 %)	2 ¹⁹	
Coûts d'exploitation pendant la durée du programme (deux ans)	26	
Total des coûts uniques	34	
Prestations propres	-22	
Crédit d'engagement demandé	12	12
ChF		
Pilotage et gestion du projet	1	
Introduction/Migration	0,5	
Formation	0,5	
Total des coûts uniques	2	
Prestations propres	-1	
Crédit d'engagement demandé	1	1
DFAE		
Pilotage et gestion du projet	2	
Introduction/Migration	7	
Formation	3	
Total des coûts uniques	12	
Prestations propres	-8	
Crédit d'engagement demandé	4	4
DFI		
Pilotage et gestion du projet	2	
Introduction/Migration	2	
Formation	4	
Total des coûts uniques	8	
Prestations propres	-6	
Crédit d'engagement demandé	2	2

¹⁹ Cette réserve servira au financement des imprévus dans le cadre des projets des départements et de la ChF.

	En millions de francs	En millions de francs
DFJP		
Pilotage et gestion du projet	3	
Introduction/Migration	1	
Formation	2	
Total des coûts uniques	6	
Prestations propres	-5	
Crédit d'engagement demandé	1	1
DDPS		
Pilotage et gestion du projet	13	
Introduction/Migration	3	
Formation	1	
Total des coûts uniques	17	
Prestations propres	-5	
Crédit d'engagement demandé	12	12
D FE		
Pilotage et gestion du projet	6	
Introduction/Migration	3	
Formation	5	
Total des coûts uniques	14	
Prestations propres	-12	
Crédit d'engagement demandé	2	2
DEF R		
Pilotage et gestion du projet	2	
Introduction/Migration	3	
Formation	3	
Total des coûts uniques	8	
Prestations propres	-5	
Crédit d'engagement demandé	3	3
DETEC		
Pilotage et gestion du projet	7	
Introduction/Migration	2	
Formation	3	
Total des coûts uniques	12	
Prestations propres	-7	
Crédit d'engagement demandé	5	5
Total des neuf crédits d'engagement demandés		42

2.4 Modifications en matière d'organisation

2.4.1 Standard fédéral

À partir de 2017, un produit GEVER standardisé devra être introduit dans les départements et à la ChF. Ce produit, Acta Nova, sera exploité de manière centralisée par le fournisseur de prestations central (qui sera chargé de l'exploitation de l'application), sur l'infrastructure fournie par l'OFIT (lequel sera chargé de l'exploitation de l'infrastructure). Un groupe d'utilisateurs sera constitué pour accompagner les travaux de maintien du standard et la poursuite du développement. La procédure de gestion des modifications apportées au produit (*change management*) et de gestion des mises à jour sera pilotée de manière centralisée.

2.4.2 Ordonnance GEVER

La nécessité d'une révision partielle de l'ordonnance GEVER en raison de l'introduction d'un produit GEVER standardisé pour l'ensemble de l'administration fédérale centrale est en cours d'examen. Le cas échéant, cette révision devrait être adoptée en 2016. La manière dont la décision du Conseil fédéral relative à un pilotage et une gestion centralisés de «GEVER Confédération» sera mise en œuvre pourrait nécessiter en particulier une modification de la section relative aux compétences.

2.5 Motif de la proposition

Par le présent projet, le Conseil fédéral propose l'octroi d'un crédit d'ensemble. Celui-ci permettra:

- d'acquérir et de réaliser un produit GEVER standardisé et de l'introduire dans les départements et à la ChF;
- d'exploiter ce produit GEVER durant douze ans à compter de la signature du contrat;
- de ramener à un le nombre de produits GEVER utilisés dans l'administration fédérale;
- de réduire le nombre de fournisseurs de prestations à un seul exploitant;
- d'optimiser les coûts d'exploitation, de créer des effets d'échelle et de réduire les coûts grâce à une procédure de gestion des mises à jour rationalisée et centralisée;
- d'appliquer de manière systématique les dispositions légales prescrivant que l'action de l'administration doit être vérifiable;
- de supprimer les problèmes d'interopérabilité et les risques afférents;
- d'améliorer le pilotage et la conformité aux normes (*compliance*) dans les départements et à la ChF grâce à la standardisation du produit Acta Nova.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Coûts totaux

Selon les estimations actuelles, les coûts d'introduction pour l'ensemble du projet s'élèvent à 142 millions de francs (marge d'erreur de $\pm 20\%$ par rapport aux coûts totaux). On trouvera dans le tableau 6 une vue d'ensemble des coûts totaux. Le financement du projet sera assuré par les budgets des départements et figurera dans leurs plans financiers.

Tableau 6

Vue d'ensemble des coûts totaux (internes et externes) (en millions de francs)

Rubriques	Coûts totaux	2016	2017	2018	2019
Première étape					
Réalisation de la plateforme informatique (ressources centralisées à la ChF)	30.3	14.1	6.1	8.4	1.7
Coûts de projet (centralisés à la ChF)	3.2	3.2			
Réalisation de la plateforme informatique	5.0	3.0	1.0	1.0	
Préparation de la phase d'exploitation par le fournisseur de prestations central	5.8	5.6	0.2		
Coûts de licence	8.6	1.3	2.1	3.5	1.7
Matériel/Logiciels (acquisition initiale)	6.3		2.6	3.7	
Réserve	1.4	1.0	0.2	0.2	
Deuxième étape					
Introduction/Migration	85.6	6.8	42.9	35.9	0
Coûts du projet de pilotage centralisé	6.0		3.0	3.0	
Coûts des projets des départements et de la ChF	33.9	4.6	15.7	13.6	
Introduction/Migration	21.7	1.8	11.6	8.3	
Formation	21.6	0.4	11.4	9.8	
Réserve	2.4		1.2	1.2	
Exploitation durant l'introduction du produit et les migrations (deux ans)	25.9	0.0	15.8	10.1	0
Poursuite du développement du standard fédéral	2.6		1.3	1.3	
Maintenance du produit GEVER et assistance	2.0		1.0	1.0	
Gestion de l'application, gestion de l'infrastructure, service d'assistance de l'OFIT	21.3		13.5	7.8	
Coûts totaux	141.8	20.9	64.8	54.4	1.7

Coûts d'exploitation

Les coûts d'exploitation recouvrent les coûts suivants: coûts de licence (coûts récurrents), coûts d'exploitation et d'assistance (coûts des accords de niveau de service [Service-Level-Agreements] et des contrats de prestations), frais de maintenance (internes et externes) et autres dépenses liées à l'exploitation. Le coût annuel d'un poste de travail s'élève actuellement à environ 1270 francs²⁰. Ces montants ne comprennent ni les coûts liés à la poursuite du développement des produits, ni les coûts de la procédure de gestion des modifications apportées au produit (change management) et de gestion des mises à jour. Le montant annuel des coûts d'exploitation des systèmes GEVER utilisés actuellement dans les départements sur quelque 14 800 postes de travail s'élève ainsi à environ 18,8 millions de francs. Lorsque le nouveau produit GEVER aura été introduit dans l'ensemble de l'administration fédérale, comme l'exige l'ordonnance GEVER, quelque 30 000 postes de travail seront équipés. Dans le paysage GEVER actuel, les coûts d'exploitation s'élevaient à 40,3 millions de francs pour 30 000 postes de travail.

L'introduction du produit GEVER standardisé permettra de faire baisser les coûts de licence, du fait de la simplification de la gestion (licence fédérale). Une licence sera acquise pour l'ensemble des collaborateurs, à un prix forfaitaire. Il n'y aura pas de frais de licence supplémentaires pour les utilisateurs externes qui emploieront GEVER via une application spécialisée. Les nouveaux produits de cyberadministration fonctionnant sur la base du produit GEVER standardisé n'occasionneront donc pas non plus de frais de licence supplémentaires. La procédure de gestion des modifications apportées au produit (change management) et de gestion des mises à jour coûtera elle aussi moins cher, car elle sera désormais menée par un service centralisé. Avec la nouvelle solution, les coûts d'exploitation de GEVER s'élèveront à environ 750 francs²¹ par an pour un poste de travail. En d'autres termes, les coûts d'exploitation totaux pour 30 000 postes de travail s'élèveront à quelque 21,9 millions de francs par an.

L'introduction du produit GEVER permettra d'économiser chaque année à partir de 2019, pour les dix ans d'exploitation, 18,4 millions de francs par rapport aux dépenses (hypothétiques) qu'occasionnerait l'exploitation des systèmes actuels pour 30 000 utilisateurs, soit quelque 184 millions de francs au total. Le coût du renouvellement de l'infrastructure est compris dans les coûts d'exploitation présentés, de même que les frais de maintenance et les dépenses liées à la procédure de gestion des modifications apportées au produit (change management) et de gestion des mises à jour, et ce pour toute la durée de l'exploitation. Le tableau 7 présente une vue d'ensemble des futurs coûts d'exploitation.

²⁰ Env. 1600 francs pour un poste de travail Fabasoft, env. 570 francs pour un poste de travail iGEKO, env. 610 francs pour un poste de travail iEngine et env. 730 francs pour un poste de travail OS-ecm.

²¹ Ce chiffre est le résultat de la division du montant des coûts d'exploitation annuels ayant des incidences financières par le nombre d'utilisateurs futurs annoncés par les départements: 21,9 millions de francs divisés par 29 138 utilisateurs = 752 francs (soit env. 750 francs).

Vue d'ensemble des coûts d'exploitation

Départements et ChF	Coûts d'exploitation actuels (par an, en francs)	Coûts d'exploitation actuels rapportés à 30 000 utilisateurs (projection) (par an, en francs)	Coûts d'exploitation après l'introduction du produit GEVER standardisé (par an, en francs)
ChF	0,65 million	0,65 million	0,2 million
DFAE	1,9 million	5,4 millions	3,0 millions
DFI	3,7 millions	4,1 millions	2,4 millions
DFJP	3,1 millions	4,1 millions	2,0 millions
DDPS	2,8 millions	4,4 millions	5,4 millions
DFE	0,3 million	12,1 millions	5,0 millions
DEFR	3,8 millions	4,8 millions	2,0 millions
DETEC ²²	2,6 millions	4,7 millions	1,9 million
Total	18,85 millions	40,3 millions	21,9 millions

Poursuite du développement du produit GEVER standardisé

La poursuite du développement du standard fédéral devrait occasionner des coûts annuels d'environ 2 à 2,5 millions de francs. Les départements et la ChF devront céder proportionnellement les ressources nécessaires à l'organe responsable du service standard. Le modèle de marché applicable au service standard GEVER, qui sera soumis au Conseil fédéral au premier trimestre 2016 pour décision, contiendra des informations consolidées sur les ressources financières nécessaires à l'introduction et à la gestion de ce service standard, ainsi qu'un calendrier contraignant.

Crédit d'ensemble

Le coût du présent projet s'élève à 142 millions de francs au maximum (coûts internes et externes). Les départements, la ChF et le fournisseur de prestations central fourniront des prestations propres d'un montant de 75 millions de francs. C'est pourquoi le Conseil fédéral demande un crédit d'ensemble de 67 millions de francs pour les années 2016 à 2019.

Déroulement des opérations

Par le présent message, le Conseil fédéral demande un crédit d'ensemble de 67 millions de francs et l'ouverture du crédit d'engagement de 25 millions de francs prévu pour la mise en œuvre de la première étape (réalisation de la plateforme informatique). Lorsqu'il disposera des résultats de la première étape (phase de planification de la deuxième étape), le Conseil fédéral débloquera à temps les montants prévus pour la deuxième étape.

²² Les montants indiqués pour le DETEC ne prennent en compte que les coûts d'exploitation des systèmes Fabasoft V2012/2014 et OS-ecm; ils ne comprennent pas les coûts d'exploitation du produit Fabasoft IDM 6.19, car celui-ci est arrivé au terme de son cycle de vie.

Le Conseil fédéral souhaite pouvoir opérer de légers transferts entre les montants prévus dans le crédit d'ensemble pour les différents projets et étapes, en vue de compenser les éventuels coûts supplémentaires de certains projets.

Résumé

- Le crédit d'ensemble de 67 millions de francs sera ouvert en deux étapes. Un crédit d'engagement est prévu pour la première étape (réalisation), et neuf pour la deuxième étape (introduction).
- Le crédit d'engagement prévu pour la première étape se compose de la somme des coûts uniques, après déduction des prestations propres (sous forme de ressources en personnel). Huit des neufs crédits d'engagement prévus pour la deuxième étape se composent de la somme des coûts uniques, après déduction des prestations propres (sous forme de ressources en personnel) fournies par les départements et la ChF; le neuvième crédit d'engagement comprend les ressources nécessaires au pilotage centralisé et à la constitution d'une réserve.

Tableau 8

	Investissements	Prestations propres	Total
Crédit d'engagement A	30 millions	5 millions	25 millions
Crédits d'engagement B à I	112 millions	70 millions	42 millions
Crédit d'ensemble	142 millions	75 millions	67 millions

- Par le présent message, le Conseil fédéral demande un crédit d'ensemble de 58 millions de francs. Il propose en outre au Parlement d'ouvrir simultanément le crédit d'engagement de 25 millions de francs prévu pour la première étape.
- Lorsque les crédits auront été débloqués pour la deuxième étape, des transferts pourront être opérés entre les crédits alloués aux différents départements et à la ChF. Des transferts pourront également être effectués du crédit prévu pour le pilotage centralisé dans le cadre de la deuxième étape vers les crédits alloués aux départements et à la ChF. Un crédit ne pourra toutefois être augmenté que de 10 % au maximum.
- Le Conseil fédéral déblocuera les montants prévus pour la deuxième étape dès que la conception des projets d'introduction ou de migration sera terminée dans les départements et à la ChF, conformément au plan de migration.

3.1.2 Conséquences pour le personnel

Le remplacement des produits GEVER utilisés dans les départements et les offices, et tout particulièrement l'exploitation en parallèle des anciens et du nouveau produit durant trois ans, engendreront un besoin accru de personnel chez le fournisseur de prestations central, à savoir l'ISCeco.

Pour les projets de migration, l'ISCeco aura besoin de 10,3 millions de francs supplémentaires pour la durée du programme. Il couvrira les besoins supplémentaires durant l'introduction et les migrations en recourant en partie à du personnel externe. Le financement de ces besoins supplémentaires est compris dans les chiffres précités.

Les autres changements nécessaires dans le domaine du personnel n'auront pas d'incidences sur les coûts. Le nombre d'utilisateurs de l'administration fédérale équipés de GEVER passera de 14 800 à 30 000. Durant la phase d'exploitation, qui commencera en 2019, le fournisseur de prestations central aura sans doute besoin d'au moins 10 postes à temps plein supplémentaires. L'ISCeco gère actuellement l'utilisation du produit Fabasoft sur quelque 6000 postes de travail et a besoin à cet effet de 23 postes à temps plein. À l'avenir, l'ISCeco sera chargé de gérer l'utilisation d'un produit sur environ 30 000 postes de travail, ce qui nécessitera 33 postes à temps plein. Étant donné que l'exploitation du nouveau produit GEVER sera centralisée auprès de l'ISCeco, les fournisseurs de prestations qui gèrent actuellement l'exploitation des systèmes GEVER au DDPS, au DFAE, au DFJP et au DFF n'auront plus à assumer cette tâche. Les ressources en personnel qui se libéreront devront être cédées au fournisseur de prestations central. Par ailleurs, étant donné que les tâches de gestion et de pilotage, la procédure de gestion des modifications apportées au produit (*change management*) et de gestion des mises à jour ainsi que les tâches qui doivent être assumées en matière d'achats et de contrats à l'égard du soumissionnaire seront toutes centralisées, les départements en seront aussi déchargés. Il en résultera une efficacité accrue.

Environ quatre postes à temps plein sont nécessaires pour la gestion et le pilotage centralisés du service standard prévu.

Les départements et la ChF devront céder ces ressources à l'organe responsable du service standard. Le modèle de marché applicable au service standard GEVER, qui sera soumis au Conseil fédéral au premier trimestre 2016 pour décision, contiendra des informations consolidées sur les ressources financières nécessaires à l'introduction et à la gestion de ce service standard, ainsi qu'un calendrier contraignant.

3.1.3 Conséquences pour la Confédération dans le domaine informatique

Grâce à l'acquisition, la réalisation et l'introduction d'un produit GEVER standardisé, l'administration fédérale n'utilisera plus quatre produits GEVER différents (qui plus est dans des versions différentes), mais uniquement un produit standardisé. Cette rationalisation permettra de réduire le nombre d'interfaces dans les flux de données. La centralisation permettra également de simplifier la procédure de gestion des modifications apportées au produit (*change management*) et de gestion des mises à jour. Par ailleurs, il n'y aura plus qu'un seul fournisseur de prestations, l'ISCeco, chargé de l'exploitation de l'application sur l'infrastructure fournie par l'OFIT. Les fournisseurs de prestations du DDPS, du DFAE, du DFJP et du DFF n'exploiteront donc plus eux-mêmes de systèmes GEVER.

Les travaux relatifs au programme «Réalisation et introduction de GEVER Confédération» devront être coordonnés avec ceux du Programme SPT2020, pour lequel le Conseil fédéral a demandé un crédit d'engagement dans le message du 1^{er} juillet

2015 concernant l'introduction de la nouvelle génération des systèmes de postes de travail (Programme SPT2020)²³.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²⁴, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²⁵.

Le projet est néanmoins indiqué, car l'adjudication du marché selon les règles de l'OMC, la réalisation d'un produit GEVER standardisé et l'introduction de ce produit dans l'administration permet de régulariser la situation au regard du droit des marchés publics. Cette adjudication facilite en outre l'introduction de GEVER dans l'ensemble de l'administration fédérale, ainsi qu'une harmonisation et la poursuite du développement du produit. S'il n'était pas possible d'introduire dans l'administration un produit GEVER acquis par le biais d'un appel d'offres OMC puis standardisé, la réglementation en matière de marchés publics imposerait de lancer une multitude d'appels d'offres. Les ressources nécessaires pour l'architecture informatique augmenteraient, car soit on compterait un nombre d'exploitants élevé, soit un même exploitant devrait gérer une multitude de systèmes.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le présent projet est compatible avec la Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse²⁶, dans la mesure où il contribue à exploiter le potentiel de transformation des technologies de l'information et de la communication dans l'administration fédérale. La Stratégie suisse de cyberadministration²⁷ constitue un volet de la Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse.

Le programme «Réalisation et introduction de GEVER Confédération» contribue dans une large mesure à garantir que tous les processus internes de l'administration fédérale puissent se dérouler intégralement par voie électronique, à réduire les obstacles administratifs existants et, partant, à accroître l'efficacité et la rentabilité de l'administration fédérale. Il permet de rendre l'administration encore plus proche des citoyens et de garantir que le traitement d'affaires avec les citoyens, les cantons, les entreprises et d'autres organisations puisse se dérouler de bout en bout par voie électronique (cyberadministration).

²³ FF 2015 5255

²⁴ FF 2012 349

²⁵ FF 2012 6667

²⁶ La Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse peut être consultée à l'adresse suivante: www.infosociety.admin.ch > FR.

²⁷ La Stratégie suisse de cyberadministration peut être consultée à l'adresse suivante: www.egovernment.ch > FR > E-Government Suisse.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Le présent projet repose sur la compétence générale de la Confédération de prendre les mesures nécessaires à l'accomplissement de ses tâches.

L'Assemblée fédérale est habilitée à voter le présent arrêté financier en vertu de l'art. 167 de la Constitution (Cst.)²⁸.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst. et à l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²⁹, l'acte doit revêtir la forme d'un arrêté fédéral simple (non sujet au référendum).

5.3 Frein aux dépenses

Le présent projet est soumis au frein aux dépenses en vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., car il entraîne une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs. Le crédit d'ensemble de 67 millions de francs doit donc être adopté par le Parlement à la majorité des membres de chaque conseil.

²⁸ RS 101

²⁹ RS 171.10

