

Audit du programme Joining Forces

Ministère public de la Confédération et Office fédéral de la police

L'essentiel en bref

Le programme Joining Forces (JF) vise à faire passer la procédure pénale fédérale à l'ère numérique. Son objectif principal est la gestion électronique des dossiers. Trois organisations indépendantes sont impliquées : la Police judiciaire fédérale (PJJ) de l'Office fédéral de la police (fedpol) comme enquêtrice, le Ministère public de la Confédération (MPC) pour l'instruction pénale et le Tribunal pénal fédéral (TPF) pour la jurisprudence. JF veut unir ces forces et développer des solutions communes.

La préparation et la vision JF ont commencé en 2015. Le programme a débuté en automne 2017. Des 11 projets prévus jusqu'à la fin de 2021, seuls deux ont pu être réalisés. Pour cela, le programme a dû être prolongé de cinq ans jusqu'à fin 2026. Les coûts externes s'élèvent à 3 millions de francs à la mi-septembre 2020. Le coût total du projet est estimé à environ 35 millions de francs.

Dans le présent rapport, le Contrôle fédéral des finances (CDF) évalue la valeur ajoutée de JF sous les aspects de la collaboration améliorée, de la simplification et de la standardisation des processus ainsi que de la réalisation des potentiels de numérisation dans la procédure pénale fédérale. La gestion du programme a également été examinée.

La vision commune du programme JF est convaincante. S'il n'existait pas, sa création serait nécessaire pour la transformation numérique de la procédure pénale fédérale. La réalisation de sa vision, et donc la simplification, la standardisation et la numérisation des processus ne sont cependant pas très avancées. C'est un sujet qui concerne les mandants et la direction du programme. Malgré la bonne qualité des premiers éléments réalisés, la conduite du programme JF doit être améliorée.

Le Tribunal pénal fédéral manque à l'appel en tant que tiers pour une collaboration globale

La collaboration entre le MPC et la PJJ (fedpol) dans le programme JF est bonne. Elle ouvre la voie à un partenariat tourné vers l'avenir dans la procédure pénale fédérale. Le TPF, en revanche, n'est pas assez impliqué. L'argument de la préservation de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans le contexte d'un projet de numérisation n'est pas convaincant. Le TPF devrait davantage apporter son expérience et faire valoir ses besoins envers le « produit » JF.

Standardisation, simplification et numérisation des processus encore modestes

Outre les travaux de base, JF peut présenter trois résultats concrets: un service centralisé pour la gestion des scellés avec une application métier pour la gestion des objets saisis comprenant une réorganisation du stockage des preuves, un plan des processus et une vision de l'architecture informatique. Ces trois résultats sont satisfaisants. Toutefois, si l'on considère une période de trois ou cinq ans, les résultats sont trop limités. Si le projet n'évolue pas à l'avenir, le calendrier rallongé de cinq ans reste ambitieux. Le sous-projet le plus grand et le plus important de JF est la « gestion électronique des dossiers ». L'unité de réalisation 1 prévoit d'ici à la fin de 2022 la mise en place d'un système de fichiers intelligent

pour le MPC. Cela reste assez modeste en comparaison avec la vision initiale de la mise en œuvre d'un système *interorganisationnel* pour le traitement numérique de l'ensemble de la procédure pénale fédérale partagé avec fedpol et le TPF pour la fin de 2021. Ce sous-projet est d'autant plus urgent que la gestion hybride des dossiers avec l'application JURIS montre ses limites.

Les autorités cantonales d'exécution des peines souhaitent aussi numériser leurs dossiers et leur correspondance juridique dans un programme d'harmonisation de l'informatique de la justice pénale (HIJP) ainsi que dans le cadre du projet Justitia 4.0. Dans ce cas, JF peut tout au plus créer des possibilités de partenariats et de solutions de produits communes. Le lien avec les standards développés par le programme HIJP et Justitia 4.0 doit être assuré, et l'utilisation des produits standard comme base devrait être examinée.

Les mandants du programme ont besoin de plus d'informations pour exercer leur pilotage

Au départ, le MPC et fedpol avaient l'intention de cofinancer le programme JF. Mais depuis 2018, le MPC assure l'ensemble du financement, tandis que le Département fédéral de justice et police prend en charge les coûts du futur système d'enquête de la PJF. Depuis, le MPC prend les décisions relatives aux finances et aux ressources en partie de son propre chef et non plus dans le cadre de la structure paritaire prévue par le programme JF.

Chargés de son pilotage, les mandants du programme ne reçoivent pas suffisamment d'informations de gestion sur l'avancement du projet. La direction du programme JF devrait leur fournir régulièrement les principaux indicateurs sous forme de comparaisons théorique/réel ou de prévisions concernant les coûts, les ressources et l'agenda. Ce n'est qu'ainsi que les mandants pourront remplir leur rôle de gouvernance. De même, il n'existe pas de gestion de la qualité et des risques indépendante de la direction du programme, ce qui aiderait aussi les mandants à exercer plus efficacement leur rôle de surveillance.

Implication des parties concernées et connaissances en matière de gestion agile des projets: des facteurs de réussite à développer

La direction du programme JF est engagée et motivée, mais reste fortement tributaire de conseillers externes en ce qui concerne son expertise et ses capacités. Le secrétaire général du MPC dirige le programme en parallèle à sa fonction, et la directrice suppléante du programme exerce plusieurs fonctions à la fois. Pour un programme de cette ampleur et de cette complexité, un poste de direction à plein temps serait tout à fait approprié.

JF dispose du soutien considérable du secrétariat général (SG) du MPC et de l'accompagnement d'une dizaine de cabinets de conseil. Les organisations hiérarchiques du MPC et de fedpol sont encore trop peu présentes dans le programme, ce qui comporte le risque que le SG et les conseillers s'éloignent des objectifs. Pour une telle gestion de changement, il est capital d'impliquer les futurs utilisateurs à un stade précoce. La décision prise fin 2019 de gérer le programme de manière agile est compréhensible, car le programme était surchargé par le développement parallèle de sous-projets. Les programmes agiles réalisent leurs solutions dans de nombreux petits produits qui sont en soi déjà utiles. Toutefois, au niveau de la direction, les connaissances de la méthode agile nécessaires font défaut, ce qui rend difficile la bonne gestion du projet. Par conséquent, un spécialiste de l'agilité devrait renforcer la direction du programme.

Texte original en allemand