



Audit du projet TNI clé Surveillance des télécommunications

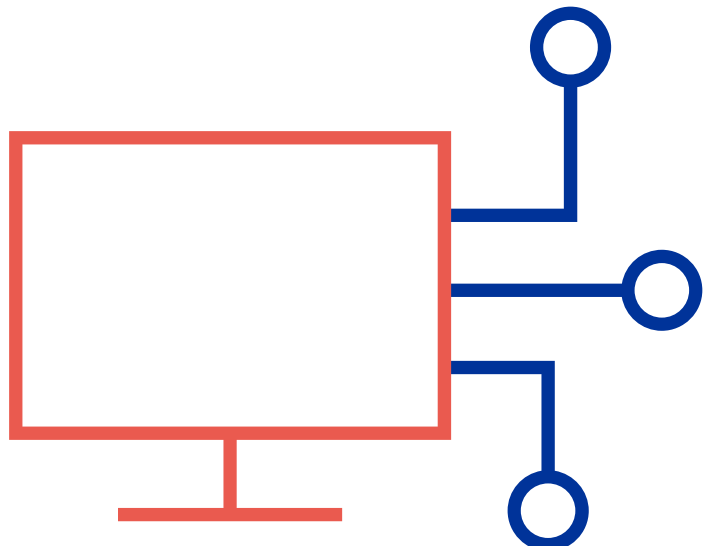
Secrétariat général du Département fédéral de justice et police

CDF-23261

PRISES DE POSITION INCLUSES

21.05.2024

Texte original en allemand



INFORMATIONS RELATIVES AU DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE	Contrôle fédéral des finances (CDF)
BESTELLADRESSE	Monbijoustrasse 45
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE	3003 Berne
ORDERING ADDRESS	Suisse

NUMÉRO DE COMMANDE	485.23261
BESTELLNUMMER	
NUMERO DI ORDINAZIONE	
ORDERING NUMBER	

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS	www.efk.admin.ch/fr
ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN	info@efk.admin.ch
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI	+ 41 58 463 11 11
ADDITIONAL INFORMATION	

REPRODUCTION	Autorisée (merci de mentionner la source)
ABDRUCK	Gestattet (mit Quellenvermerk)
RIPRODUZIONE	Autorizzata (indicare la fonte)
REPRINT	Authorized (please mention source)

PRIORITÉS DES RECOMMANDATIONS	Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis : 1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles. Sont par exemple considérés comme risques les projets non rentables, les infractions à la légalité ou à la régularité, les cas de responsabilité ou les atteintes à la réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi évalués. Cette appréciation se fonde sur l'objet concret de l'audit (relatif) et non sur la pertinence pour l'administration fédérale dans son ensemble (absolu).
--------------------------------------	---

TABLE DES MATIÈRES

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	7
Key facts	8
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	13
1.3 Étendue et principes de l'audit	13
1.4 Documentation et renseignements	13
1.5 Discussion finale	14
2 Audit centré sur le transfert vers la gestion du cycle de vie	15
3 Les projets du Service de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication	16
3.1 Les fonctionnalités prévues ont été mises en œuvre	16
3.2 Le Service SCPT n'est pas encore prêt sur le plan organisationnel	17
3.3 Mettre en place des organes efficaces pour la collaboration avec les utilisateurs	19
4 Les projets de fedpol	21
4.1 GovWare.....	21
4.2 Le logiciel lié au projet EFMÜ a coûté plus cher que prévu	21
Annexe 1 – Aperçu des projets	25
Annexe 2 – Bases légales du projet et intervention parlementaire	26
Annexe 3 – Abréviations.....	27
Annexe 4 – Glossaire	28

AUDIT

Audit du projet TNI clé Surveillance des télécommunications

Secrétariat général du Département fédéral de justice et police

L'ESSENTIEL EN BREF

Le programme « Développement et exploitation du système de traitement pour la surveillance des télécommunications et des systèmes d'information de police de la Confédération » a été lancé en 2016 et s'achèvera au premier semestre 2024. Il englobe la modernisation durable des systèmes du Service de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (Service SCPT) et de l'Office fédéral de la police (fedpol). Les dépenses totales pour le programme s'élèvent à environ 150 millions de francs. Les principaux utilisateurs des solutions sont les autorités de poursuite pénale des cantons et de la Confédération.

Dans ce quatrième audit¹, le Contrôle fédéral des finances (CDF) s'est concentré sur la clôture du programme, au cours de laquelle les systèmes intégrés au programme sont transférés au Service SCPT et à fedpol. Ces derniers doivent veiller à ce que les applications soient exploitées, maintenues et adaptées aux nouvelles technologies, aux bases légales et aux besoins des utilisateurs. L'objectif de cet audit était d'évaluer l'état du programme et les risques au regard de sa clôture imminente.

L'audit a montré que le programme a atteint ses objectifs et qu'il se terminera comme prévu à la mi-2024. Les systèmes sont entrés dans la phase opérationnelle. Toutefois, leur développement doit être assuré à moyen et à long terme au sein du Service SCPT. Le projet de fedpol s'est avéré plus coûteux que prévu, de plus, des désaccords avec le spécialiste de l'intégration des systèmes entraînent des risques opérationnels et financiers.

Les objectifs du projet sont atteints, il s'agit à présent de poursuivre sur cette lancée

Les objectifs de tous les projets du programme ont été atteints et les fonctionnalités prévues ont été mises en œuvre. La seule exception concerne la consultation électronique des dossiers, qui doit faire l'objet d'un suivi par le Service SCPT. Les équipes de projet ont d'abord mis les fonctionnalités de base à la disposition des utilisateurs finaux, puis ont continuellement enrichi le logiciel avec d'autres fonctionnalités. Les utilisateurs et les groupes d'intérêts, à savoir les autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons, ont participé intensément aux projets. Les utilisateurs finaux se montrent satisfaits des systèmes du Service SCPT, mais estiment que les applications de fedpol doivent encore être améliorées.

fedpol a renoncé à l'achat prévu de certaines fonctionnalités liées à un logiciel de surveillance, principalement pour des raisons de rentabilité. Les utilisateurs souhaitent que fedpol procède à des achats complémentaires afin de combler les lacunes.

D'ici la mi-2024, toutes les applications seront remises aux organisations responsables dans le cadre de l'exploitation normale.

Réorganisation du Service SCPT – les travaux sont en cours et doivent être étendus

À l'avenir, le Service SCPT entend assumer lui-même l'exploitation, le support et le développement, il doit donc se réorganiser et se donner les moyens de le faire. Depuis le début de l'année 2023, l'organisation du programme et les différents projets ont fait avancer et préparé le transfert au Service SCPT. Celui-ci a commencé les travaux de préparation et de mise en place, mais ne sera pas en mesure de les achever avant la fin du programme.

¹ Les trois rapports d'audit (n° 16315, 18290 et 20376), publiés entre 2016 et 2021, sont disponibles sur le site Internet du CDF.

Le maintien de l'exploitation n'est pas menacé, mais les travaux visant à assurer la poursuite du développement des systèmes sont en cours d'élaboration. Si ces travaux ne sont pas poursuivis et achevés rapidement et de manière conséquente, le renforcement et la pérennisation des investissements déjà réalisés risquent d'être compromis.

À moyen et à long terme, le Service SCPT doit définir une stratégie et s'organiser de façon à pouvoir gérer intégralement les différents systèmes et à les développer efficacement. Cela doit se faire rapidement, car les contrats-cadres avec les fournisseurs sont limités dans le temps. Les ressources nécessaires, les processus et les directives font l'objet de discussions et sont en partie déjà définis.

La solution de fedpol sera plus coûteuse, des risques existent pour la suite du développement

La version standard du logiciel de recherche achetée par fedpol n'a pas pu fournir les fonctionnalités souhaitées comme prévu. Cette constatation tardive a entraîné des développements de logiciels non planifiés et des coûts supplémentaires de 2,3 millions de francs. Le projet reste toutefois dans les limites du crédit d'engagement alloué.

Le montant et le contenu des prestations supplémentaires facturées ont donné lieu à des désaccords entre fedpol et le spécialiste de l'intégration des systèmes. Les prestations de maintenance et les coûts des composants logiciels supplémentaires sont aussi contestés. Il en résulte des risques opérationnels et financiers pour fedpol. La direction mène des entretiens de conciliation. fedpol doit protéger les investissements réalisés et réduire les risques.

Le dialogue entre les parties prenantes doit être poursuivi

Afin de promouvoir la collaboration entre les organes de la Confédération et les autorités de poursuite pénale des cantons, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a mis en place trois comités par voie d'ordonnance en 2017. Or, au lieu de se dérouler au sein de ces comités, le dialogue a eu lieu exclusivement au sein de l'organisation du programme, si bien qu'aujourd'hui, avec la fin du programme, il risque de s'interrompre.

Les thèmes politiques, stratégiques et opérationnels doivent être discutés et développés au niveau approprié, même après la fin du programme. Comme les coûts sont répercutés à 75 % sur les autorités cantonales de poursuite pénale sous forme de forfaits depuis janvier 2024, celles-ci insistent pour être davantage impliquées dans le développement des systèmes. Il est donc réjouissant de constater que le secrétariat général du DFJP considère qu'il est de son devoir de poursuivre le dialogue et de clarifier les questions soulevées. Cela devrait permettre de répondre au souhait des autorités de poursuite pénale de les associer à un stade précoce aux développements futurs.

Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes Fernmeldeüberwachung

Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Das Programm «Ausbau und Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes», kurz FMÜ, ist 2016 lanciert worden und wird Mitte 2024 abgeschlossen sein. Es beinhaltet die nachhaltige Modernisierung von Systemen des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) und vom Bundesamt für Polizei (fedpol). Der Gesamtaufwand des Programms beläuft sich auf rund 150 Millionen Franken. Hauptnutzende der Lösungen sind die Strafverfolgungsbehörden der Kantone und des Bundes.

In dieser vierten Prüfung¹ konzentrierte sich die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) auf den Programmabschluss, mit dem die im Programm gebauten Systeme an den Dienst ÜPF und an fedpol übergeben werden. Diese müssen sicherstellen, dass die Anwendungen betrieben, gewartet und auch in Zukunft weiter an neue Technologien, Rechtsgrundlagen und Nutzerbedürfnisse angepasst werden. Ziel der Prüfung war, den Programmstatus und die Risiken im Hinblick auf den bevorstehenden Abschluss zu beurteilen.

Die Prüfung ergab, dass das Programm die Ziele erreicht hat und wie geplant per Mitte 2024 abgeschlossen wird. Die Übergabe in den Betrieb ist erfolgt. Die Weiterentwicklung der Systeme beim Dienst ÜPF ist jedoch mittel- bis langfristig sicherzustellen. Das Projekt von fedpol wurde teurer als geplant, zudem führen Uneinigkeiten mit dem Systemintegrator zu betrieblichen und finanziellen Risiken.

Projektziele erreicht, nun gilt es darauf aufzubauen

Die Ziele aller Projekte im Programm sind erreicht und die geplanten Funktionalitäten umgesetzt. Einzige Ausnahme ist die elektronische Akteneinsicht, welche vom Dienst ÜPF weiterverfolgt werden muss. Die Projektteams haben den Endanwendern im ersten Schritt die Grundfunktionalitäten zur Verfügung gestellt und dann die Software kontinuierlich mit weiteren Funktionalitäten angereichert. Die Nutzer und Interessenvertreter, namentlich die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone, haben sich intensiv an den Projekten beteiligt. Die Endanwender zeigen sich mit den Systemen des Dienstes ÜPF zufrieden, sehen bei den Anwendungen von fedpol jedoch noch Verbesserungsbedarf.

fedpol verzichtete auf die geplante Beschaffung von einzelnen Funktionalitäten im Zusammenhang mit einer Überwachungssoftware – hauptsächlich aus Kosten-Nutzen-Überlegungen. Die Nutzer wünschen sich von fedpol ergänzende Beschaffungen, um die Lücken zu schliessen.

Bis Mitte 2024 werden alle Anwendungen in den ordentlichen Betrieb an die verantwortlichen Organisationen übergeben.

Reorganisation des Dienstes ÜPF – Arbeiten sind im Gange und müssen ausgebaut werden

Der Dienst ÜPF will Betrieb, Support und Weiterentwicklung künftig selber übernehmen, entsprechend muss er sich dafür neu organisieren und befähigen. Die Programmorganisation und die einzelnen Projekte haben seit Anfang 2023 die Übergabe an den Dienst ÜPF vorangetrieben und vorbereitet. Der Dienst ÜPF hat Vorbereitungs- und Aufbauarbeiten in Angriff genommen, wird diese aber nicht bis zum Programmende abschliessen können.

¹ Die drei Prüfberichte (PA 16315, PA 18290 und PA 20376), erschienen zwischen 2016 und 2021, sind auf der Webseite der EFK verfügbar.

Die Aufrechterhaltung des Betriebs ist nicht gefährdet, die Sicherstellung der Weiterentwicklung aber erst im Aufbau. Falls die begonnenen Arbeiten nicht rasch und konsequent weitergeführt und abgeschlossen werden, besteht ein Risiko für die Weiterentwicklung und Aufrechterhaltung der bisher getätigten Investitionen.

Mittel- und langfristig muss der Dienst ÜPF eine Strategie definieren und sich organisatorisch so aufstellen, dass er die einzelnen Systeme ganzheitlich steuern und effizient weiter ausbauen kann. Dies muss schnell geschehen, weil die Rahmenverträge mit den Lieferanten zeitlich begrenzt sind. Mit welchen Ressourcen, Prozessen und nach welchen Vorgaben gearbeitet werden soll, wird diskutiert und ist teilweise bereits erarbeitet.

Die Lösung von fedpol wird teurer, Risiken bestehen für die Weiterentwicklung

Die von fedpol beschaffte Standard-Ermittlungssoftware konnte die gewünschten Funktionalitäten nicht wie geplant im Standardumfang abbilden. Diese späte Erkenntnis führte zu ungeplanten Softwareentwicklungen und zu Mehrkosten von über 2,3 Millionen Franken. Das Projekt bleibt aber dennoch im Rahmen des bewilligten Verpflichtungskredits.

Die Höhe und der Inhalt der fakturierten Zusatzleistungen führte zu Unstimmigkeiten zwischen fedpol und dem Softwareintegrator. Ebenso sind die Wartungsleistungen und Kosten der zusätzlich gebauten Softwareteile umstritten. Daraus ergeben sich betriebliche und finanzielle Risiken für fedpol. Die Geschäftsleitung führt die Einigungsgespräche. fedpol muss die getätigten Investitionen schützen und die Risiken abbauen.

Den Dialog zwischen Beteiligten weiterführen

Um die Zusammenarbeit zwischen den Organen des Bundes und der kantonalen Strafbehörden zu fördern, hat das Eidgenössische Justiz und Polizeidepartement (EJPD) per Verordnung aus dem Jahr 2017 drei Gremien definiert. Statt in diesen Ausschüssen fand der Dialog ausschliesslich innerhalb der Programmorganisation statt, sodass er nun – mit Beendigung des Programms – abzureissen droht.

Politische, strategische und operative Themen sollen auch nach Programmende stufengerecht diskutiert und weiterentwickelt werden. Da die Kosten als Pauschale seit Januar 2024 zu 75 % an die kantonalen Strafverfolgungsbehörden überwält werden, bestehen sie darauf, verstärkt an der Weiterentwicklung der Systeme beteiligt zu sein. Es ist daher zu begrüessen, dass das Generalsekretariat des EJPD es als seine Aufgabe sieht, den Austausch weiterhin sicherzustellen und die aufgekomenen Fragen zu klären. Damit sollte es gelingen, dem Wunsch der Strafbehörden nachzukommen, sie frühzeitig in die Weiterentwicklungen einzubeziehen.

VERIFICA

Verifica del progetto chiave TDT Sorveglianza delle telecomunicazioni

Segreteria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia

L'ESSENZIALE IN BREVE

Il programma «Sviluppo ed esercizio del sistema di trattamento per la sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni e dei sistemi d'informazione di polizia della Confederazione», abbreviato STT, è stato avviato nel 2016 e si concluderà a metà 2024. Lo STT comprende la modernizzazione sostenibile dei sistemi del Servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (Servizio SCPT) e dell'Ufficio federale di polizia (fedpol). Il dispendio complessivo ammonta a circa 150 milioni di franchi. Tra i principali fruitori delle soluzioni rientrano le autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni.

In questa quarta verifica¹ il Controllo federale delle finanze (CDF) si è focalizzato sulla conclusione del programma che prevede la consegna dei sistemi sviluppati al Servizio SCPT e a fedpol. Essi devono garantire che le applicazioni siano gestite, mantenute e adattate anche in futuro alle nuove tecnologie, basi legali ed esigenze degli utenti. La verifica si è incentrata sulla valutazione dello stato del programma e dei rischi in relazione alla sua imminente conclusione.

Dalla verifica è emerso che il programma ha raggiunto gli obiettivi e si concluderà, come previsto, a metà 2024. I sistemi sono passati alla fase di esercizio. Occorre tuttavia garantirne l'ulteriore sviluppo a medio e lungo termine presso il Servizio SCPT. Il progetto di fedpol si è rivelato più costoso del previsto e disaccordi con lo specialista dedito all'integrazione di sistemi informatici («system integrator») hanno causato rischi operativi e finanziari.

Obiettivi di progetto raggiunti: ora bisogna proseguire il lavoro

Gli obiettivi di tutti i progetti del programma sono stati raggiunti e le funzionalità pianificate sono state attuate. L'unica eccezione è costituita dalla consultazione elettronica degli atti che deve essere portata avanti dal Servizio SCPT. I team di progetto hanno inizialmente messo a disposizione degli utenti finali le funzionalità di base del software, per arricchirlo in seguito. Gli utenti e i gruppi di interesse, vale a dire le autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni, sono stati fortemente coinvolti nei progetti. Gli utenti finali sono soddisfatti dei sistemi del Servizio SCPT, vedono tuttavia margine di miglioramento per quanto riguarda le applicazioni di fedpol.

fedpol ha rinunciato, principalmente sulla base del rapporto costi-benefici, all'acquisto previsto di singole funzionalità relative a un software di sorveglianza. Gli utenti auspicano che fedpol effettui gli acquisti integrativi al fine di colmare le lacune.

Entro la metà del 2024 tutte le applicazioni saranno consegnate alle organizzazioni responsabili e passeranno all'esercizio ordinario.

Riorganizzazione del Servizio SCPT: i lavori sono in corso e devono essere ampliati

In futuro il Servizio SCPT intende occuparsi personalmente dell'esercizio, del supporto e dell'ulteriore sviluppo dei sistemi. Deve quindi riorganizzarsi e porre le basi per questo cambiamento. Da inizio 2023 l'organizzazione del programma e i singoli progetti hanno portato avanti e preparato la consegna al Servizio SCPT. Quest'ultimo ha avviato lavori preparatori e di sviluppo, però non potrà concluderli entro la fine del programma.

¹ I tre rapporti di verifica (n. 16315, n. 18290 e n. 20376), pubblicati tra il 2016 e il 2021, sono disponibili sul sito del CDF.

Il mantenimento dell'esercizio non è a rischio, ma il Servizio SCPT è ancora impegnato nei lavori destinati a garantire il perfezionamento dei sistemi. Se i lavori avviati non vengono portati avanti e conclusi in modo rapido ed efficace, si presenta un rischio per l'ulteriore sviluppo e il mantenimento degli investimenti già effettuati.

A medio e lungo termine il Servizio SCPT deve definire una strategia e organizzarsi in maniera tale da poter gestire i singoli sistemi nella loro globalità e proseguirne lo sviluppo in modo efficiente. Ciò deve accadere in tempi brevi, poiché i contratti quadro con i fornitori sono di durata determinata. Le risorse da impiegare nonché i processi e le direttive da seguire sono oggetto di discussione e in parte sono già definiti.

Crescono i costi della soluzione di fedpol, sussistono rischi per l'ulteriore sviluppo

Il software standard d'inchiesta acquistato da fedpol non è stato in grado di fornire come previsto le funzionalità desiderate nella dotazione normale. Questa constatazione tardiva ha portato a sviluppi di software non pianificati e costi aggiuntivi di 2,3 milioni di franchi. Ciononostante il progetto si muove nei limiti del credito d'impegno stanziato.

L'ammontare e il contenuto delle prestazioni supplementari fatturate hanno causato disaccordi tra fedpol e lo specialista dedito all'integrazione di sistemi informatici. Anche le prestazioni di manutenzione e i costi delle parti supplementari di software sono oggetto di discussione. Ciò comporta rischi operativi e finanziari per fedpol. La direzione svolge dei colloqui di conciliazione. fedpol deve proteggere gli investimenti realizzati e ridurre i rischi.

Continuare il dialogo tra le parti coinvolte

Per promuovere la collaborazione tra gli organi della Confederazione e delle autorità penali cantonali, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha definito tre comitati tramite l'ordinanza del DFGP del 2017. Il dialogo si è tuttavia svolto esclusivamente all'interno dell'organizzazione del programma e non in seno ai comitati, tanto che ora, con la fine del programma, rischia di cessare.

I temi politici, strategici e operativi devono essere discussi in modo conforme ai livelli gerarchici e sviluppati ulteriormente anche dopo la fine del programma. Poiché a partire da gennaio 2024 il 75 per cento dei costi viene assunto come importo forfettario dalle autorità cantonali di perseguimento penale, queste insistono su una maggiore partecipazione all'ulteriore sviluppo dei sistemi. È quindi positivo che la Segreteria generale del DPGP consideri suo compito continuare a garantire il dialogo e chiarire le questioni sollevate. In questo modo il desiderio delle autorità penali di essere coinvolte quanto prima negli ulteriori sviluppi dovrebbe essere soddisfatto.

AUDIT

Audit of the telecommunications surveillance key ICT project

General Secretariat of the Federal Department of Justice and Police

KEY FACTS

The programme to expand and operate the processing system for telecommunications surveillance and federal police information systems (TS programme) was launched in 2016 and will be completed in mid-2024. It involves the sustainable modernisation of the systems of the Post and Telecommunications Surveillance Service (PTSS) and the Federal Office of Police (fedpol). Total expenses for the programme amount to around CHF 150 million. The solutions are mainly used by the cantonal and federal prosecution authorities.

In this fourth audit¹, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) focused on the programme completion phase, in which the systems built in the programme are handed over to the PTSS and fedpol. These bodies must ensure that the applications continue to be operated, maintained and updated to reflect new technologies, legal frameworks and user requirements in the future. The audit's aim was to assess the programme's status and risks in view of its impending completion.

The audit revealed that the programme has achieved its objectives and will be completed on schedule in mid-2024. The handover for productive operation has taken place. However, the further development of the systems in the PTSS over the medium to long term should be ensured. The fedpol project turned out to be more expensive than planned. Moreover, disagreements with the system integrator have given rise to operational and financial risks.

Project objectives met, now the focus turns to building on what has been achieved

The objectives of all projects in the programme have been met and the planned functionalities have been implemented. The only exception is access to electronic files, which still needs to be pursued by the PTSS. The project teams made the basic functionalities available to the end users and then continued to upgrade the software with additional functionalities. The users and stakeholders, namely the federal and cantonal prosecution authorities, were closely involved in the projects. The end users expressed satisfaction with the PTSS systems, but see room for improvement as regards the fedpol applications.

fedpol decided against the planned procurement of individual functionalities in connection with some surveillance software – mainly due to cost/benefit considerations. The users would like to see supplementary procurements by fedpol, in order to close the gaps.

By mid-2024, all applications will have been handed over to the responsible organisations for productive operation.

Reorganisation of the PTSS – work is ongoing and needs to be expanded

The PTSS wants to handle operation, support and development itself in the future; to this end, it will need to reorganise and retrain. Since the beginning of 2023, the programme organisation and the individual projects have been working towards and preparing for the handover to the PTSS. The PTSS has undertaken preparatory and expansion work, but will not be able to complete this before the end of the programme.

¹ The three audit reports (audit mandate 16315, audit mandate 18290 and audit mandate 20376), which were published between 2016 and 2021, are available on the SFAO website.

Operation is not in jeopardy; however, work to ensure further development has only just begun. If these activities are not rapidly and consistently continued and completed, the further development and maintenance of the investments made to date are at risk.

In the medium and long term, the PTSS will have to define a strategy and organise itself so that it can assume global control of the individual systems and develop them efficiently. This needs to happen fast, as the framework contracts with the suppliers have expiry dates. Requirements in terms of resources, processes and rules of procedure are currently being discussed, and some have already been established.

More expensive fedpol solution, risks for further development

The standard investigation software procured by fedpol was unable to include the desired functionalities in the standard package. This was discovered late, resulting in unplanned software developments and additional costs of over CHF 2.3 million. Nonetheless, the project remains within the bounds of the approved guarantee credits.

The amount and content of the invoiced additional goods/services led to disagreements between fedpol and the software integrator. The maintenance services and costs for the additionally developed software components are likewise disputed. This gives rise to operational and financial risks for fedpol. Management is conducting conciliation talks. fedpol needs to protect the investments made and reduce the risks.

Continue the dialogue between stakeholders

In order to promote cooperation between the federal bodies and the cantonal prosecution authorities, the Federal Department of Justice and Police (FDJP) set up three committees, using an ordinance issued in 2017. However, instead of the dialogue taking place in these committees, it has been conducted exclusively within the programme organisation. As a result, there is a risk that it will end with the completion of the programme.

Political, strategic and operational topics should be discussed and developed at the appropriate level even after the end of the programme. As a fixed 75% of costs has been passed on to the cantons since January 2024, they are insisting on being more closely involved in the further development of the systems. The fact that the FDJP's General Secretariat considers that it is responsible for ensuring continuing exchanges, and clarifying any questions that arise, is to be welcomed. This should help to address the prosecution authorities' wish to be involved in further developments at an early stage.

AVIS GÉNÉRAL DU SG-DFJP

Le DFJP remercie le CDF pour l'audit du projet-clé de surveillance des télécommunications (projet ST) effectué et pour le suivi continu du programme. Nous prenons acte des appréciations du CDF notamment en ce qui concerne les risques futurs et l'implication des parties prenantes. Le rapport nous encourage à poursuivre sur la voie déjà choisie.

AVIS GÉNÉRAL DU CSI-DFJP

Le CSI-DFJP remercie le CDF pour l'audit effectué et l'occasion qui lui a été donnée de prendre position. Il est en principe d'accord avec les constatations faites. Nous estimons que les recommandations sont utiles en vue de garantir le transfert des tâches du programme ST. Ainsi, les travaux initiés et en grande partie déjà achevés par le Service SCPT pourront être poursuivis et complétés de manière appropriée et efficace.

AVIS GÉNÉRAL DE FEDPOL

fedpol remercie le CDF pour son évaluation du projet "P4". fedpol approuve les recommandations 4 (protection des investissements) et 5 (acceptation du plan de mesures) et les mettra en œuvre.

1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

Le programme « Développement et exploitation du système de traitement pour la surveillance des télécommunications et des systèmes d'information de police de la Confédération » (FMÜ) a été lancé en 2016. Au moyen du programme FMÜ, le Conseil fédéral entend adapter aux évolutions techniques le système de traitement du Service de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (Service SCPT) et les systèmes d'information de police de l'Office fédéral de la police (fedpol). L'exigence fondamentale de pouvoir adapter les systèmes aux technologies futures et aux changements législatifs est aussi prise en compte. Le programme devrait être achevé au deuxième trimestre 2024. Le budget s'élève à 110,5 millions de francs et le volume financier global est de 149,2 millions de francs, y compris les prestations propres.

Le programme comprend des projets pour le Service SCPT et fedpol. Le Service SCPT est responsable de quatre projets, fedpol d'un seul, subdivisé en deux projets partiels. Au moment de l'audit, trois des cinq projets au total étaient encore en cours (voir annexe 1 pour l'aperçu des projets).

Le mandant du programme est le Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (SG-DFJP). Les mandants des projets sont le Service SCPT et fedpol.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité pour la quatrième fois le programme défini comme projet informatique clé⁵.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'objectif de cet audit était d'évaluer l'état du programme et les risques au regard de sa clôture imminente. L'audit portait principalement sur les questions suivantes :

- Les fonctionnalités prévues seront-elles entièrement mises en œuvre dans le cadre du programme ou certaines d'entre elles seront-elles reportées à la mise en exploitation ?
- La transition vers cette dernière est-elle suffisamment assurée ?

1.3 Étendue de l'audit et principe

L'audit a été réalisé par Christoph Leupin (responsable de révision) et Luc Pelfini du 15 janvier au 23 février 2024, sous la direction d'Oliver Sifrig. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

1.4 Documentation et renseignements

Le programme FMÜ, le Service SCPT et fedpol ont obligamment fourni au CDF tous les renseignements nécessaires. Les documents demandés ont été mis à la disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

⁵ « Audit du projet informatique clé Surveillance des télécommunications » (PA 16315, PA 18290 et PA 20376), rapports disponibles (en allemand seulement) sur le site Internet du CDF.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 15 mai 2024. Ont participé : La secrétaire générale suppléante Digital Compliance et Governance DCG, SG-DFJP), la responsable du Service SCPT, la cheffe de projet, responsable adjointe du programme, le vice-directeur de fedpol et chef du domaine de direction Systèmes de police et identification SPI, le chef de la division systèmes de police, fedpol et deux experts en audit.

Le CDF remercie du soutien accordé et rappelle que la surveillance de la mise en œuvre des recommandations incombe aux directions d'office ou aux secrétariats généraux.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 AUDIT CENTRÉ SUR LE TRANSFERT VERS LA GESTION DU CYCLE DE VIE

Dans cet audit, le CDF s'est concentré sur les risques liés à la clôture du programme et au transfert des systèmes aux futures organisations responsables. Afin de continuer à adapter les systèmes aux changements techniques et législatifs, les systèmes sont intégrés dans une gestion du cycle de vie à partir du programme initial. Celle-ci comprend l'exploitation technique, le dépannage, la maintenance, la sécurité et le développement des différentes composantes. Le Service SCPT et fedpol, en tant que propriétaires de systèmes, sont responsables de la gestion du cycle de vie de ces derniers. Le Centre de services informatiques du DFJP (CSI-DFJP) est chargé de l'exploitation technique des systèmes et des bases de l'assistance. Des défauts lors du transfert ou une préparation insuffisante de l'organisation comportent des risques de perte de savoir, d'interruption de l'exploitation, d'insatisfaction des utilisateurs, de perte d'efficacité et mettent en péril le maintien de l'investissement.

L'audit n'avait pas pour objet, notamment, les aspects économiques relatifs à l'utilité des résultats de la surveillance, aux coûts et au financement des missions de surveillance. Ces questions ont été examinées par le CDF lors d'un audit précédent⁶. Les quantités de données collectées par le biais de la surveillance, qui font l'objet d'un débat public, ne font pas non plus partie de l'audit. L'équipe d'audit a toutefois pu constater que le Service SCPT a initié des changements dans les normes de télécommunication afin de réduire le volume de données. Le Service SCPT représente l'OFCOM auprès de l'Institut européen des normes de télécommunications (European Telecommunications Standards Institute, ETSI) dans l'organe correspondant à son activité et a rédigé trois demandes de modification des normes. Celles-ci permettent, en cas de surveillance en temps réel, de ne transmettre aux autorités que les données abrégées pertinentes. L'ETSI a accepté les demandes et publiera les nouvelles normes en janvier 2024. L'équipe Législation du Service SCPT est en train d'étudier la meilleure manière de mettre en œuvre cette nouveauté sur le plan législatif. Les nouveaux procédés permettent de réduire la quantité de données d'une surveillance, selon la variante, de 26 % à 88 %. Cela devrait entraîner une réduction des coûts d'exploitation.

⁶ « Audit de rentabilité de la surveillance de la correspondance par télécommunication dans le cadre de procédures pénales » (PA 17649), disponible (en allemand seulement) sur le site Internet du CDF.

3 LES PROJETS DU SERVICE DE SURVEILLANCE DE LA CORRESPONDANCE PAR POSTE ET TÉLÉCOMMUNICATION

3.1 Les fonctionnalités prévues ont été mises en œuvre

Le développement interne est la clé de l'avenir technologique

Pour remplir leur mission légale, les solutions du Service SCPT doivent suivre l'évolution technologique d'Internet et des télécommunications. Les anciens systèmes, en tant que logiciels standard achetés, atteignaient en la matière de plus en plus souvent leurs limites. Le Service SCPT en a tiré les leçons et met en œuvre les applications désormais structurées de manière modulaire et sous forme de développements individuels. Celles-ci peuvent ensuite être adaptées au fur et à mesure des besoins aux évolutions technologiques et législatives.

La stratégie de mise en œuvre des projets prévoyait de réaliser dans un premier temps les fonctionnalités de base dont les utilisateurs avaient impérativement besoin pour travailler. Au cours de cycles ultérieurs, les solutions ont été complétées, version après version, par des fonctionnalités supplémentaires. La procédure choisie a l'avantage de permettre aux utilisateurs de bénéficier rapidement des nouveaux systèmes et aux projets de réagir en temps réel à leurs commentaires. L'exploitation technique et les activités de support ont été confiées au CSI-DFJP. La responsabilité technique des systèmes et la responsabilité du développement ultérieur restent jusqu'à la fin assumées par les projets dont les équipes de développement sont majoritairement externes.

Les projets gèrent les changements de manière appropriée

Les responsables de programme ont défini des conditions pour la gestion des changements dans l'ensemble des projets. Une matrice de décision décrit les rôles et les responsabilités pour l'approbation des changements concernant le contenu, les finances, les délais, les ressources ou les normes. La direction du programme indique également le processus de décision et la documentation obligatoire des demandes de changement. Ces directives sont respectées dans les projets du Service SCPT. Les responsables respectent les règles de compétence. Ils documentent les décisions et en discutent avec les représentants des spécialistes. Ils parviennent ainsi à une large compréhension commune.

Toutes les exigences fonctionnelles sont remplies, à une exception près

Les projets du Service SCPT se trouvent au moins dans une phase d'exploitation pilote. Les exigences fonctionnelles requises ont été testées et approuvées. Les utilisateurs représentés au sein de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) sont en principe satisfaits des applications. Ce sont surtout les remplacements des composants de l'ancienne solution de traitement (WMC, IRC et RDC) et le nouveau système de surveillance en temps réel (FLICC) qui obtiennent de bons à très bons résultats. Pour ce dernier, les utilisateurs estiment qu'avec les exigences déjà élaborées dans le cadre du projet pour les développements supplémentaires, il s'agira d'une solution qui dépassera le système actuel sur le plan fonctionnel. La solution d'analyse IP (AIPA) est si complexe que les utilisateurs ont parfois souhaité disposer d'une « version de base » qui pourrait être utilisée sans problème par des enquêteurs moins formés.

Le projet partiel LZDAS (système d'archivage numérique à long terme) du projet P3 constitue une exception. L'une des fonctions prévues du projet partiel est la consultation électronique des dossiers. L'objectif est de permettre aux personnes autorisées d'accéder aux fichiers des systèmes FMÜ dans le cadre du code de procédure pénale. Le projet a conçu la solution en collaboration avec le programme Justitia 4.0, dont l'objectif est de remplacer les dossiers papier actuels dans la justice suisse par des dossiers électroniques et de promouvoir la communication électronique entre les parties à la procédure et les autorités judiciaires. La mise en œuvre de la consultation électronique des dossiers permettra de décharger considérablement les autorités cantonales et le Service SCPT. La mise en œuvre finale de cette fonction

nécessite des travaux qui ne pourront être achevés que fin 2024. Les utilisateurs représentés au sein de la CCPCS indiquent qu'une recherche de solution rapide est attendue et que les points en suspens sont en train d'être tirés au clair. Faute de quoi, les parties risqueraient de ne pas pouvoir accéder au dossier ou de ne pas y accéder à temps. Certaines bases juridiques doivent être adaptées à cet effet. Le Service SCPT assumera la responsabilité à la fin du projet.

APPRÉCIATION

Les projets sous la responsabilité du Service SCPT fournissent les fonctions essentielles planifiées. Leur stratégie de mise en œuvre, qui consiste à mettre d'abord en production les fonctions de base, a fait ses preuves. Cette approche a permis de réduire les risques de mise en œuvre et de renforcer l'acceptation par les utilisateurs.

La gestion des changements est bien établie dans les projets. Les nouvelles demandes de changement n'ont pas mis en péril la mission initiale.

Un point positif est l'élaboration, en collaboration avec Justitia 4.0, d'un processus continu pour la consultation électronique des dossiers. Il est en revanche regrettable qu'une clarification définitive auprès des utilisateurs n'ait pas encore eu lieu et que la solution ne puisse pas être mise en œuvre avant la fin du programme.

RECOMMANDATION 1

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande au Service SCPT de clarifier et de mettre en œuvre rapidement, en collaboration avec les utilisateurs, les exigences en matière de fonctionnalités pour la consultation électronique des dossiers.

AVIS DU SERVICE SCPT

La recommandation est acceptée.

Le Service SCPT a d'ores et déjà intégré dans sa planification stratégique le souhait des autorités de les soutenir dans le cadre de la consultation électronique des dossiers. Avant de pouvoir procéder à une analyse des besoins et de décider d'exécuter une des variantes possibles, il est nécessaire d'effectuer une analyse juridique afin de savoir quelles possibilités sont conformes au droit. À cette fin, une base décisionnelle sera établie d'ici mi-2024. Les utilisateurs seront informés régulièrement des progrès dans le cadre des comités prévus à cet effet et seront également impliqués dans l'analyse des besoins. Il convient cependant de relever que la consultation électronique des dossiers impliquera une charge de travail supplémentaire pour le Service SCPT, étant donné que l'entretien de l'interface, ainsi que les profils d'utilisateurs et les accès supplémentaires doivent être gérés et financés.

3.2 Le Service SCPT n'est pas encore prêt sur le plan organisationnel

L'exploitation technique et le support fonctionnent

Au moment de l'audit, tous les systèmes sont opérationnels ou dans une phase d'exploitation pilote. Le CSI-DFJP a pris en charge l'exploitation technique, le support et une partie de la maintenance. Les systèmes sont pour la plupart intégrés dans les systèmes de gestion et de surveillance informatiques. Le processus de support fonctionne, même avec le soutien des fournisseurs externes. Selon une enquête du CDF auprès de la CCPCS, les utilisateurs sont en principe satisfaits des prestations d'exploitation et de

support. Le seul point critique est le manque de transparence des tickets de demande d'assistance. Les mêmes problèmes sont signalés pour les systèmes de fedpol.

La direction du programme a défini de manière contraignante pour les projets quelle documentation d'exploitation devait être établie. Les services responsables de l'exploitation et du support ont été associés très tôt aux projets, parce qu'ils ont soit rédigé eux-mêmes les manuels, soit vérifié et approuvé la documentation. Le CSI-DFJP a participé à la réception des systèmes et a assumé la responsabilité opérationnelle lors de la première mise en service des systèmes. Des représentants des utilisateurs ont également été associés au processus d'acceptation.

La réorganisation, essentielle pour une évolution sans heurts, est lente

Le Service SCPT prévoit de reprendre entièrement la responsabilité technique des applications dans sa gestion du cycle de vie à la fin du projet. Il doit développer les applications de manière transparente et autonome. En amont des transferts de projets, les équipes ont élaboré, en collaboration avec les utilisateurs finaux, une première liste des changements et des fonctions supplémentaires souhaités et les ont intégrées à des planifications sommaires pour la mise en œuvre future.

Pour pouvoir assumer cette tâche de manière durable, le Service SCPT doit toutefois se restructurer en conséquence sur le plan de l'organisation et du personnel dans différents domaines. C'est pourquoi il a lancé une réorganisation en 2022 et a demandé douze postes supplémentaires. Ceux-ci n'ont été entièrement pourvus que fin 2023.

La réorganisation ne progresse que lentement. Depuis janvier 2023, la direction du programme FMÜ a régulièrement attiré l'attention sur le risque que cela compromette le transfert avant la fin du programme.

Dans le concept de réorganisation, il est esquissé dans les grandes lignes que le travail de développement ultérieur se fera à l'avenir en interne, dans ce que l'on appelle des équipes de produits. Ces équipes doivent être composées de ressources du CSI-DFJP et du Service SCPT. La mise en place des équipes n'a pas encore eu lieu. Le Service SCPT a donc prolongé les contrats de certains collaborateurs externes qui arrivaient à échéance jusqu'au milieu ou à la fin de l'année 2024. Ces derniers peuvent assurer provisoirement la maintenance et le développement des systèmes repris. La direction du service entend décider d'ici juin 2024 si les équipes de projet internes peuvent être créées et, le cas échéant, comment ou si des ressources externes doivent continuer à être acquises.

Les fonctions de pilotage et de contrôle établies du programme doivent encore être transférées et établies dans le Service SCPT

Les projets déjà clôturés sont systématiquement acceptés et documentés. Les points en suspens restants ont été formellement transférés soit à un projet ultérieur, soit au Service SCPT en tant qu'organisation permanente. Les réceptions de projets à venir au printemps 2024 seront préparées dans la même qualité.

Lors de la dissolution de l'organisation du programme, les fonctions de pilotage et de contrôle établies du programme disparaissent. Les mécanismes inter-systèmes tels que la gestion de portefeuille, la planification des ressources et du budget, mais aussi l'association des parties prenantes, ne sont pas encore établis. Il n'est pas garanti que les points en suspens transmis au Service SCPT seront clos ou suspendus pour des raisons compréhensibles. Par exemple, l'élaboration d'une analyse coût-utilité pour les composants RDC, WMC et IRC à l'attention des comités de pilotage n'a pas encore été réalisée.

Le service a posé les bases de la stratégie produit avec l'architecture système choisie. Au moment de l'audit, la stratégie n'est toutefois pas encore définitivement arrêtée. Selon la direction du Service SCPT, elle devrait l'être en 2024.

Au cours du programme, les différentes applications ont vu le jour, chacune avec ses propres objectifs, technologies utilisées, outils et cycles de mise en production. Certains de ces outils sont fournis directement par les fournisseurs. Les responsables de systèmes du Service SCPT ont clairement exprimé le désir de développer une solution transversale et une architecture globale qui standardise les technologies, les outils et les méthodes.

🔍 APPRÉCIATION

Les systèmes ont été mis en production et transférés dans l'organisation d'exploitation et de support du CSI-DFJP. La qualité des objets livrés, tant des solutions que des documentations, est assurée par des revues et des réceptions largement soutenues. Les clôtures de projet précédentes ont été effectuées de manière compréhensible et avec un niveau de détail approprié.

Un point positif est que le Service SCPT a entre-temps reconnu qu'il devait adapter son organisation afin d'adopter les systèmes et de pouvoir continuer à les développer à l'avenir de manière efficace et judicieuse. Comme cette réorganisation et la clarification des ressources ne progressent que lentement, l'évolution du service vers le développement de logiciels est menacée.

📌 RECOMMANDATION 2

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande au Service SCPT de mettre en œuvre en temps utile les conditions organisationnelles nécessaires à un développement cohérent et conforme aux besoins de toutes les composantes de la FMÜ.

🎯 AVIS DU SERVICE SCPT

La recommandation est acceptée.

Les travaux visant à garantir un développement cohérent et adapté aux besoins ont entre-temps déjà bien avancé. Les équipes responsables des produits ont été formées et ont toutes, entre-temps, entièrement pris en charge l'exploitation et le développement des composants. À titre d'exemple, chaque équipe responsable des produits a déjà mis en production au moins une mise à jour majeure depuis le transfert du programme ST au Service SCPT. Afin d'assurer la phase de transition et une introduction approfondie des fonctions clés désormais assurées en interne, les contrats avec les prestataires de services externes ont été prolongés jusqu'à fin 2024, lorsque cela était possible du point de vue du droit des marchés publics.

De même, la gestion du portefeuille ainsi que les processus de planification des ressources et du budget ont été définis, les organes correspondants ont été institutionnalisés et les premières réunions de planification ont déjà eu lieu. Dans le cadre de l'organe de pilotage, la nouvelle publication d'informations relatives à la transparence des coûts a été présentée et les adaptations nécessaires de l'attribution des prestations ont été planifiées. Ces adaptations seront mises en œuvre mi-2024. Ainsi, les travaux visant à garantir un transfert sans heurts ont pu être effectués à la fin du programme.

En 2024 encore, les travaux d'élaboration et d'actualisation de la stratégie du Service SCPT ainsi que la stratégie des produits qui en découle suivront. Le contrôle de la réussite de tous les projets du programme ST est prévu pour 2026, car selon les instructions du Conseil fédéral, cette évaluation doit avoir lieu deux ans après la fin du programme.

3.3 Mettre en place des organes efficaces pour la collaboration avec les utilisateurs

Les comités définis ont été mis en pause

L'ordonnance du DFJP du 15 novembre 2017 sur l'organe consultatif en matière de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OOC-SCPT) a pour but de promouvoir la collaboration entre la Confédération et les cantons, notamment en matière de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication. Trois organes sont définis. L'organe de pilotage conseille le DFJP sur le plan stratégique, le comité conseille le Service SCPT sur le plan technique et opérationnel et un conseil d'architecture doit gérer l'architecture du système et un portefeuille de projets. La composition des organes

est définie dans le règlement. Les deux premiers comités sont principalement composés de représentants de haut niveau des organisations concernées. La pratique montre que des suppléants ont souvent été envoyés aux réunions.

Ces dernières années, les comités ont été suspendus, à l'exception du comité FMÜ, car il est apparu que la coopération au sein des comités de programme et de projet fonctionnait plus efficacement. Les utilisateurs finaux ont eu la possibilité de participer activement et directement, en particulier au sein des comités d'experts.

Les comités du programme disparaissent

La fin du programme entraîne la dissolution de l'organisation du programme et donc de ses organes. Les représentants des intérêts des utilisateurs finaux souhaitent continuer à adresser leurs besoins et à accompagner activement le développement des systèmes. Ils ont exprimé leur crainte que les besoins opérationnels des utilisateurs finaux ne soient plus pris en compte une fois le programme terminé. Les représentants du comité du programme craignent de perdre un outil de participation important. On s'attend à ce qu'à l'avenir, une intégration appropriée et participative ait lieu sur les plans stratégique et opérationnel et en ce qui concerne les utilisateurs. Il est à craindre que la réactivation des organes définis par l'ordonnance ne suffise pas à poursuivre la collaboration efficace et partenariale entretenue pendant le programme FMÜ.

Le nouveau régime de financement soulève des questions

Dans la nouvelle réglementation de l'ordonnance du 15 novembre 2023 sur le financement de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OF-SCPT), le Conseil fédéral a décidé de prévoir la participation des cantons au financement sous forme de forfait annuel à partir du 1^{er} janvier 2024 et de la fixer à 75 % des coûts. Selon la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), cela signifie un doublement de la participation des cantons aux coûts. Les membres de la CCDJP sont opposés à l'augmentation, au délai trop court pour mettre en œuvre la décision et au manque de présentation des facteurs de coûts pertinents⁷. En outre, ils entendent piloter le développement et participer aux décisions concernant l'utilisation des finances.

L'étude met en évidence un besoin de coordination

L'étude « Zukunft Erhebung und Auswertung von Kommunikationsdaten zur operativen Ermittlungsunterstützung in der Schweiz » (Avenir de la collecte et de l'analyse des données de communication pour le soutien opérationnel aux enquêtes, ZEAKES), commandée en 2021 par le Conseil fédéral et la CCDJP, s'exprime également sur les organes et le pilotage des systèmes FMÜ. Le projet ZEAKES vise à créer un cadre organisationnel, technique et juridique afin de rendre aussi efficace que possible la collecte et l'analyse des données de communication pour le soutien opérationnel aux enquêtes en Suisse. Dans ce contexte, l'efficacité signifie que les tâches de poursuite pénale sont soutenues de manière optimale, par l'utilisation des ressources humaines, financières et matérielles disponibles, avec précaution et à bon escient. L'étude constate que dans l'environnement de la surveillance des télécommunications et des autres mesures de contrainte opérationnelles, il existe un grand nombre d'organes et de groupes de travail dont les tâches se recoupent en partie, dont le personnel est similaire et dont les compétences ne sont pas toujours clairement définies. Cela empêche une gestion stratégique efficace et entraîne un gaspillage de ressources, d'où la nécessité d'une réglementation uniforme et contraignante⁸.

⁷ Communiqué de presse de la CCDJP du 19.12.2023

⁸ Zukunft Erhebung und Auswertung von Kommunikationsdaten zur operativen Ermittlungsunterstützung in der Schweiz (Avenir de la collecte et de l'analyse des données de communication pour le soutien opérationnel aux enquêtes, ZEAKES), volume 3 « ZEAKES- Empfehlungen zum weiteren Vorgehen », page 5

🔍 APPRÉCIATION

Lorsque les organes créés par le programme FMÜ auront été dissous, le dialogue entre le Service SCPT et les autorités de poursuite pénale risque de s'essouffler. Les organes définis dans l'OOC-SCPT ont été considérés par les parties prenantes comme peu adaptés à l'objectif visé. De nouveaux organes adaptés aux différents échelons sont nécessaires pour combler les lacunes et maintenir le dialogue en vue du développement des composantes FMÜ. Ceux-ci devraient favoriser la compréhension et l'acceptation des organisations concernées et orienter le développement ultérieur. Dans ce contexte, les membres des organes doivent être conscients de leurs responsabilités, être autorisés à les assumer activement et être dotés des compétences nécessaires par les organisations qu'ils représentent. C'est la seule façon de garantir une collaboration fructueuse.

📌 RECOMMANDATION 3

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande au SG-DFJP de mettre en place, sous sa direction, des organes appropriés pour assurer le pilotage du support, de la maintenance et du développement de toutes les composantes FMÜ, avec la participation de toutes les organisations concernées. Les enseignements tirés du projet ZEKES devraient être pris en compte à cet effet.

🎯 AVIS DU SG-DFJP

La recommandation est acceptée.

Le SG DFJP reconnaît qu'il importe de maintenir le dialogue instauré durant la mise en œuvre du « Programme FMÜ » avec les parties prenantes au niveau cantonal et fédéral, en veillant notamment à tenir également compte des besoins en constante évolution de ces acteurs. À cette fin, le SG DFJP a lancé en mars 2024 en collaboration avec le SG CCDJP une étude approfondie de tous les organismes actifs dans la surveillance des télécommunications. Nous prévoyons de dresser la liste, d'ici à la fin de juillet 2024, des organismes existant aux échelons fédéral (travaux sous la responsabilité du SG DFJP) et cantonal (travaux sous la responsabilité du SG CCDJP). Cet état des lieux permettra d'identifier des interfaces et d'éventuelles adaptations nécessaires et, dans une seconde étape, de définir les tâches, les attributions et les responsabilités réciproques des différents organismes. Notre but est de pouvoir présenter une première version du futur paysage des organismes de la surveillance des télécommunications lors de l'assemblée d'automne de la CCDJP / CCPCS.

4 LES PROJETS DE FEDPOL

4.1 GovWare

Dans le projet partiel GovWare, les analyses de marché ont révélé très tôt qu'il n'existait aucun produit couvrant l'ensemble des fonctionnalités requises. C'est pourquoi le projet a décidé dans un premier temps de renoncer à certaines fonctionnalités. Cette acquisition a grevé la quasi-totalité du budget, qui était également prévu à l'origine pour l'acquisition d'autres fonctionnalités. Il en résulte des lacunes dans la surveillance des autorités de poursuite pénale.

Le logiciel est en production depuis 2019 et utilisé par la Confédération et les cantons. fedpol exploite le système et assiste les utilisateurs dans son utilisation complexe. L'utilité limitée, les coûts élevés ainsi que le cadre légal limitent son utilisation. Les utilisateurs estiment qu'il est nécessaire de combler les lacunes restantes et d'envisager des adaptations législatives afin de pouvoir mieux assumer leurs tâches à l'avenir. fedpol fait régulièrement des études de marché sur des produits GovWare performants. Ce projet partiel ayant été officiellement clôturé il y a plus de quatre ans, les conclusions ne sont plus suivies dans le

programme FMÜ. L'extension de GovWare ainsi que la collaboration avec les cantons (technique et informatique policières TIP) font l'objet de clarifications actuelles, en dehors du programme FMÜ.

Q APPRÉCIATION

L'inconvénient est que toutes les fonctionnalités prévues n'ont pas pu être réalisées, ce qui nuit à l'acceptation de la solution par les utilisateurs. Le système est utilisé avec réticence en raison du cadre légal, des coûts élevés et de la charge de travail importante.

Il est compréhensible que les cantons demandent une extension des acquisitions afin de combler les lacunes existantes. Cela est également recommandé dans le rapport ZEAKEs (chapitre 3.3) et montre l'importance des organes de pilotage et de coordination des systèmes FMÜ après la fin du programme (voir à ce sujet la recommandation 3).

4.2 Le logiciel lié au projet EFMÜ a coûté plus cher que prévu

Les fonctions manquantes ont été identifiées tardivement et augmentent le coût du projet

Dans le cadre du projet partiel « Système d'enquête FMÜ » (EFMÜ), fedpol a procédé au remplacement du système d'enquête au moyen d'un appel d'offres OMC en 2019. Les fonctionnalités requises devaient être réalisées par l'acquisition d'un logiciel standard pour un prix fixe de 6,5 millions de francs. En outre, des options de maintenance et de développement ont été conclues.

Début 2022, la mise en production a été repoussée de 15 mois. Les fonctionnalités commandées ont été livrées. Le projet et les utilisateurs finaux ont reconnu, sur la base de cette livraison de produits, que, contrairement à leurs attentes, le volume n'était pas suffisant pour une utilisation productive. Pour obtenir malgré tout les fonctions nécessaires, la solution a été étendue individuellement grâce à un développement logiciel agile et sur la base de plusieurs contrats de services. Cela fait passer les coûts d'environ 6,5 millions de francs à au moins 8,7 millions de francs. L'intégrateur de système mettra en œuvre la majeure partie des modifications souhaitées avant la fin du projet.

Entre-temps, fedpol remet en question une partie de ces travaux supplémentaires et le montant des frais facturés pour ces travaux. Il conteste également les frais supplémentaires exigés par l'intégrateur pour la maintenance des parties du logiciel nouvellement développées. Afin de régler le différend, une évaluation du projet a été effectuée par une entreprise externe mandatée à cet effet. Au moment de l'audit, les directions des deux parties cherchaient des solutions dans le cadre d'entretiens de conciliation. Comme les développements devenus nécessaires n'ont pas été repris par l'intégrateur de système dans le standard du logiciel acheté comme prévu par le contrat, ils sont, selon le contrat, la propriété de la Confédération. En raison de l'élimination du différend en cours, le code source était en possession de l'intégrateur au moment de l'audit.

Q APPRÉCIATION

Il est regrettable qu'il ait fallu attendre la livraison du produit standard configuré pour se rendre compte que le produit livré n'avait pas atteint le degré d'acceptation nécessaire des utilisateurs finaux pour une utilisation productive. En conséquence, les développements supplémentaires nécessaires ont entraîné une augmentation des coûts de plus de 30 %, bien que le budget alloué au projet ait été respecté. Le lancement a été reporté de 15 mois, tout en respectant la date de fin initialement prévue.

Les divergences entre les parties comportent des risques financiers et opérationnels. Il faut s'attendre à des coûts supplémentaires. La situation non réglée des coûts de maintenance supplémentaires litigieux est liée au risque que les parties de l'application développées en plus ne soient pas maintenues par l'intégrateur et que les éventuelles erreurs qui apparaissent ne soient pas corrigées jusqu'à ce que le litige soit réglé.

Le code source des éléments de logiciels développés individuellement n'est pas encore passé en possession de la Confédération. Cela lui rend impossible de procéder elle-même aux travaux de maintenance et de développement.



RECOMMANDATION 4

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à fedpol d'évaluer les avantages et les risques avant de prendre une décision sur la suite à donner à l'EFMÜ. Ensuite, des mesures de protection des investissements (par exemple la sécurisation du code source) et de réduction des risques doivent être prises et leur efficacité doit être suivie.



AVIS DE FEDPOL

La recommandation est acceptée.

fedpol parvient à la même conclusion que le CDF. S'agissant de la suite des opérations, il a déjà élaboré et évalué plusieurs solutions possibles. De plus, il a mis en œuvre des mesures ciblées de réduction des risques. Pour ce qui est d'assurer les prestations de maintenance et de support, il a remis à l'intégrateur système une Letter of Intent garantissant la rémunération conformément au contrat-cadre. fedpol accorde une grande importance à la protection des investissements. Selon le contrat, les développements entrepris séparément du système de base appartiendraient à fedpol. Par ailleurs, un contrat de séquestre est en place (incluant le transfert de savoir-faire) afin que le service demandeur soit en mesure d'utiliser et d'entretenir de manière autonome le code-source.

L'application est productive malgré des problèmes lors de la migration des données

Depuis septembre 2023, l'application EFMÜ est opérationnelle et couvre les fonctions de base. L'ancien système JANUS n'est plus disponible pour les utilisateurs. Les responsables techniques et spécialisés des applications sont désormais chargés du système et de la documentation nécessaire. Selon l'enquête du CDF auprès de la CCPCS, certains utilisateurs se plaignent de prestations d'exploitation et de support insuffisantes, ce qui entraîne un surcroît de travail, notamment pour les employés de la société Kaseware. De même, les utilisateurs se plaignent du manque de transparence concernant les tickets de demande d'assistance.

Lors de la migration des données, trop de données ont été transférées de l'ancien système vers le nouveau. Les données doivent maintenant être nettoyées avec l'aide de l'intégrateur de système. La mise hors service de l'ancien système JANUS est donc retardée jusqu'à la fin de ce nettoyage des données. La nouvelle structure des données dans le système entraîne des gênes et des incertitudes pour les utilisateurs et des demandes d'assistance supplémentaires.

En raison des différends avec l'intégrateur de système, des provisions ont dû être constituées, ce qui empêche en partie des développements ultérieurs. En outre, en raison d'une décision de priorisation de fedpol, les développements ultérieurs ont été reportés à 2025, après la fin du projet. Cela provoque le mécontentement des utilisateurs finaux dans les cantons, dont la satisfaction à l'égard du système actuel est très divergente. La complexité de l'application conduit les utilisateurs à utiliser le système avec réticence dans le cadre de l'échange d'informations prescrit. Ces derniers ont reçu l'assurance d'un développement ultérieur afin d'augmenter la fonctionnalité. Ils attendent que les promesses soient rapidement mises en œuvre, notamment pour éviter que certains utilisateurs représentés au sein de la CCPCS ne se tournent vers des solutions internes propres.

APPRÉCIATION

L'acceptation du système par les utilisateurs finaux est limitée et donc en deçà des attentes. Dans l'intérêt de l'efficacité des poursuites pénales, il est essentiel que le système soit largement utilisé par toutes les autorités. Il est donc impératif de veiller à ce que les attentes correspondantes soient également recueillies après la fin du programme et fassent l'objet d'une décision consensuelle au moyen d'une gouvernance définie (voir recommandation 3).

Il est également regrettable que l'ancien système soit démantelé plus tard que prévu, ce qui entraîne des coûts d'exploitation supplémentaires. L'acceptation des utilisateurs est encore entravée par le manque de retour d'informations lors des demandes d'assistance.

RECOMMANDATION 5

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à fedpol d'élaborer avec les autorités pénales cantonales un plan de mesures visant à améliorer l'acceptation du système et d'assortir sa mise en œuvre d'un calendrier.

AVIS DE FEDPOL

La recommandation est acceptée

fedpol a créé une équipe ERFA en collaboration avec les autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons. Cet organe de pilotage, qui prendra dorénavant en charge l'établissement des priorités et les développements, renforcera aussi l'acceptation et le dialogue dans ce domaine. Un plan de mesures est également disponible sous la forme du backlog priorisé des produits. Un sondage a par ailleurs été mené auprès d'un grand nombre d'utilisateurs pour connaître leur degré d'acceptation. D'autres mesures sont en cours d'examen afin que la solution puisse être continuellement développée et améliorée.

ANNEXE 1 – APERÇU DES PROJETS

Les projets du Service SCPT incluent :

- Le projet P1 est terminé depuis 2020. Il comprenait le remplacement de l'ancienne solution de traitement. La solution se compose de modules pour la gestion des commandes (Warrant Management Component, WMC), pour les consultations des détenteurs de téléphone (Information Request Component, IRC) et pour la consultation des données historiques enregistrées (Retained Data Component, RDC). Ces modules sont en production depuis 2020.
- Le projet P2 est aussi terminé depuis 2020. Il a adapté, dans la mesure du possible, le logiciel existant « Interception System Schweiz » (ISS) aux nouveautés techniques. Il avait pour but d'offrir une transition jusqu'à l'introduction de la solution suivante, le « Federal Lawfull Interception Core Component » (FLICC).
- Le projet P3 a pour but de développer les modules WMC, IRC et RDC créés dans le cadre du projet P1. Un projet partiel construit le système d'archivage des données à long terme (LZDAS) pour ces modules, et assure la lisibilité future des données provenant d'ISS grâce au lecteur ISS Reader. Un dernier projet partiel acquiert un produit standard pour l'analyse du trafic Internet. Le projet devrait être achevé en 2024.
- Le projet P2020 FLICC remplace l'ancien système ISS. Cette solution sert à surveiller en temps réel les appels téléphoniques, les SMS, Internet, etc. Elle est productive depuis l'automne 2023 dans sept cantons pilotes. P2020 FLICC se termine en mai 2024, selon la planification.

Le projet de fedpol se divise en deux projets partiels et a les contenus suivants :

- Le projet P4 GovWare est terminé depuis 2019. Il a fait l'acquisition d'un logiciel de surveillance et a mis en place l'infrastructure et les processus nécessaires à son fonctionnement.
- Le projet P4-EFMÜ porte sur le remplacement du système d'enquête « JANUS ». Les cantons et la Confédération ont besoin de cette application pour comparer les données et pour les enquêtes intercantionales. La solution est en production depuis le troisième trimestre 2023. Le projet devrait être achevé en 2024.

ANNEXE 2 – BASES LÉGALES DU PROJET ET INTERVENTION PARLEMENTAIRE

LÉGISLATION

Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP) ; RS 312.0

Loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT) (état au 1^{er} septembre 2023) ; RS 780.1

Ordonnance du 15 novembre 2017 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OSCPT) (état au 26 mars 2024) ; RS 780.11

Ordonnance du DFJP du 15 novembre 2017 sur l'organe consultatif en matière de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OOC-SCPT) (état au 1^{er} mars 2018) ; RS 780.112

Ordonnance du 15 novembre 2023 sur le financement de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OF-SCPT) (état au 1^{er} janvier 2024) ; RS 780.115.1

Ordonnance du DFJP du 15 novembre 2017 sur la mise en œuvre de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (OME-SCPT) (état au 1^{er} février 2021) ; RS 780.117

Ordonnance du 15 novembre 2017 sur le système de traitement pour la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (ou SCT-SCPT) (état au 1^{er} janvier 2024) ; RS 780.12

Arrêté fédéral relatif au développement et à l'exploitation du système de traitement pour la surveillance des télécommunications et des systèmes d'information de police de la Confédération ; FF 2015 2809

Arrêté fédéral II relatif au développement et à l'exploitation du système de traitement pour la surveillance des télécommunications et des systèmes d'information de police de la Confédération ; FF 2018 3939

INTERVENTION PARLEMENTAIRE

19.4090 Interpellation Dittli Josef. Les services de messagerie comme Whatsapp représentent-ils un risque pour la sécurité de la Suisse ?

MESSAGES

14.065 Message du 3 septembre 2014 relatif au développement et à l'exploitation du système de traitement pour la surveillance des télécommunications et des systèmes d'information de police de la Confédération ; FF 2014 6463

ANNEXE 3 – ABRÉVIATIONS

CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CDF	Contrôle fédéral des finances
CSI-DFJP	Centre de services informatiques du Département fédéral de justice et police
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
FMÜ	Programme « Développement et exploitation du système de traitement pour la surveillance des télécommunications et des systèmes d'information de police de la Confédération »
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances (RS 611.0)
OFC	Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01)
Service SCPT	Service de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (Service SCPT)

ANNEXE 4 – GLOSSAIRE

CCPCS	<p>La Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) a pour but de promouvoir la collaboration ainsi que l'échange d'opinions et d'expériences entre les corps de police de Suisse. Elle dirige la mise en œuvre opérationnelle des objectifs politiques fixés pour toutes les questions essentielles ayant trait à la police.</p> <p>La CCPCS œuvre à la définition d'une doctrine d'action policière uniforme et de stratégies communes, à garantir une formation et un perfectionnement durables et adaptés aux besoins et à exploiter les synergies dans toutes les missions de la police.</p> <p>Association fondée en 1896, la CCPCS se compose de 31 membres :</p> <ul style="list-style-type: none">les commandantes et les commandants des polices cantonalesle commandant de la police municipale de Zurichla directrice de fedpolle directeur de l'Institut suisse de policele président de la Société des chefs de police des villes de Suissele chef de la police nationale de la Principauté de Liechtenstein.
GovWare	Programmes informatiques spéciaux de surveillance de la correspondance par télécommunication (selon l'art. 269^{ter} CPP)
HERMES	<p>eCH-0054 Méthode de gestion de projets HERMES</p> <p>HERMES est la méthode de gestion de projets développée par l'administration fédérale suisse et utilisée dans les domaines de l'informatique, du développement de prestations ou de produits, ainsi que de l'adaptation de l'organisation. Elle est mise à disposition librement en tant que standard ouvert par l'association eCH.</p>
Organisation permanente	<p>L'organisation permanente représente les structures organisationnelles du mandant, dans lesquelles le projet est intégré, et celles de l'utilisateur, dans lesquelles la solution sera utilisée. Elle constitue une entité juridique, qui détermine les stratégies et les prescriptions concernant les projets. Elle fournit les ressources nécessaires, telles que l'infrastructure, les finances et le personnel. (Source : HERMES 2022)</p>