

AUDIT

Audit du projet TNI clé Nouveaux systèmes de production NEPRO

Office fédéral de topographie swisstopo

L'ESSENTIEL EN BREF

L'Office fédéral de topographie (swisstopo) modernise sa plateforme de production avec le programme « Nouveaux systèmes de production » (NEPRO). Ce programme, d'un coût de 65 millions de francs, est indispensable, car la version du logiciel ArcMap utilisée arrivera au terme de son cycle de vie à la fin du mois de mars 2026. Parallèlement, l'ensemble de la chaîne de production des géodonnées a besoin d'être optimisé, de la saisie de prises de vue aériennes de la Suisse à la mise à disposition de géoproduits. Cette vaste palette de produits comprend aussi bien des cartes nationales imprimées que leur version numérique sous forme de visualiseur dans le géoportail de la Confédération.³

D'une durée prévue de dix ans, le programme NEPRO en est à la moitié de sa mise en œuvre au moment de l'audit. Certains projets se trouvent en phase de réalisation. swisstopo a connu des débuts difficiles face à l'ampleur du programme NEPRO. Ce défi et les faiblesses qui en découlent ont été relevés dès 2022 lors du premier audit du Contrôle fédéral des finances (CDF), qui avait livré une évaluation critique de la situation.⁴ swisstopo a ensuite opté pour une nouvelle variante de mise en œuvre mettant l'accent sur la migration technique afin de remplir le mandat légal. Ce n'est que dans une deuxième phase du programme que la chaîne de production sera optimisée dans le cadre de l'exploitation courante. Ces points sont en cours d'élaboration au moment de l'audit et ne seront disponibles qu'au mois d'octobre 2024.

Le CDF estime que deux thèmes nécessitent des mesures importantes. Premièrement, il convient de mieux définir la promesse d'utilité de NEPRO ainsi que les objectifs du programme en leur conférant un caractère contraignant. Deuxièmement, les conséquences de la nouvelle variante de mise en œuvre doivent être analysées et traitées plus en profondeur. Le nouveau responsable du programme, qui a pris ses fonctions en avril 2024, a identifié les principales lacunes dans la configuration du programme. De premiers résultats positifs sont visibles, mais ils ne sont pas suffisants pour que l'avancement actuel soit jugé satisfaisant. Une grande partie des recommandations restent donc ouvertes, car elles concernent des bases essentielles pour le programme.

La promesse d'utilité manque de clarté pour justifier la deuxième tranche du crédit d'engagement de 22 millions de francs

L'évaluation des variantes sur laquelle se base le message privilégie la modernisation de l'ensemble de la plateforme de production de swisstopo, ce qui requiert au total un crédit d'engagement de 37 millions de francs. Cette variante coûterait près de 22 millions de francs de plus qu'une migration essentiellement technique vers la nouvelle version du logiciel. Ce gain d'utilité est mentionné dans les objectifs du programme, mais ceux-ci demeurent assez flous. En l'absence d'une promesse d'utilité claire et d'objectifs concrets, il est impossible de déterminer précisément l'état d'avancement du programme. Il manque donc une base d'évaluation pour libérer la deuxième tranche du crédit d'engagement d'un montant de 19,7 millions de francs. swisstopo prévoit d'en faire la demande au Conseil fédéral fin 2025.

L'analyse des parties prenantes mandatée par swisstopo illustre les synergies potentielles qui pourraient être exploitées à tous les niveaux de production et à tous les échelons étatiques. Il manque toutefois des cas

³ Disponible sur le géoportail de la Confédération (www.geo.admin.ch)

⁴ Audit du projet TNI clé Nouveaux systèmes de production (CDF-22157), disponible sur le site Internet du CDF (www.efk.admin.ch)

d'utilisation tangibles pour valider pleinement l'utilité de NEPRO. Ces cas d'utilisation sont nécessaires si swisstopo entend également procéder à des améliorations en dehors de sa propre chaîne de production. Les objectifs du programme NEPRO sont en outre trop peu mesurables pour les différents sous-projets. Dans l'ensemble, une vision globale consolidée et un contrôle efficace des progrès au niveau du programme font défaut.

La nouvelle variante de mise en œuvre est efficace, mais les conséquences demeurent floues

La nouvelle variante de mise en œuvre consiste en une optimisation progressive de la plateforme de production en cours d'exploitation. Cette démarche inédite constituera un nouveau défi pour swisstopo. La future interaction entre organisation de base et organisation de projet n'est pas encore définie, et les conséquences de la nouvelle variante de mise en œuvre n'ont pas été suffisamment étudiées. La nouvelle direction du programme apporte une autre compétence essentielle sous la forme d'une expérience en matière de gestion de projet au lieu d'une expertise en matière de géodonnées. L'approche organisationnelle de la deuxième phase du programme n'est pas encore définie.

Le programme n'inclut pas une vue d'ensemble complète sous la forme d'un portefeuille de tous les projets et applications concernés. En outre, les directives relatives au Cockpit IKT ne sont que partiellement respectées. La mise en œuvre des directives relatives à la gestion du portefeuille informatique est fixée dans la convention de prestations 2024 entre swisstopo et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports.

La planification budgétaire pour 2024 est établie. Des dépenses à hauteur de 45,2 millions de francs sont prévues jusqu'à la fin du programme en 2029. La différence de 20,4 millions par rapport aux besoins financiers totaux de 65,6 millions de francs n'a pas encore été intégrée en détail dans la planification des coûts du programme. Avec la nouvelle variante de mise en œuvre, le programme NEPRO est divisé en deux phases, ce qui n'est pas encore représenté au niveau des coûts. Il en découle que les dépenses liées à la migration technique et à l'optimisation ultérieure ne figurent pas dans le rapport. La nouvelle direction du programme est consciente de la nécessité de présenter une situation transparente en matière de coûts pour la demande de la deuxième tranche du crédit d'engagement, raison pour laquelle le CDF renonce à formuler une recommandation.

Les rapports émanant de la gestion indépendante et externe de la qualité et des risques se réfèrent principalement à la période et au contenu actuels du programme. Il y manque toutefois un inventaire des risques pour la deuxième phase et une analyse des conséquences de la nouvelle variante de mise en œuvre. Le mandant du programme ne bénéficie donc pas d'une vision externe globale lui permettant de réagir de manière adéquate aux futurs défis.