

AUDIT

Audit du projet informatique clé « Renouvellement du système d'information central sur la migration »

Secrétariat d'État aux migrations

L'ESSENTIEL EN BREF

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à son deuxième audit du projet informatique clé « Renouvellement du SYMIC ». Le système d'information central sur la migration (SYMIC) est obsolète et n'est plus compatible avec certaines des solutions standard utilisées par le Département fédéral de justice et police (DFJP). Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a donc décidé de lancer en mai 2022 le programme de renouvellement du SYMIC (RES), composé de sept projets, afin de moderniser cet environnement système tout en optimisant ses propres processus d'affaires. À l'époque, le SEM avait estimé la durée du projet à cinq ans, pour un budget total de 65,9 millions de francs. En raison d'une nouvelle planification, la fin du programme RES a depuis été repoussée à 2032 tandis que les coûts, d'abord réévalués à 127,1 millions, s'élèvent aujourd'hui à 193 millions de francs.

En opérant une nouvelle planification et en définissant de nouveaux rôles, le SEM a posé des jalons essentiels à une mise en œuvre efficace du programme RES. Si des avancées remarquables ont pu être réalisées dans le cadre de ce nouveau calendrier, il subsiste néanmoins des incertitudes majeures quant à l'estimation des dépenses. La fiabilité de la nouvelle planification n'est donc pas encore assurée pour toute la durée du programme. Par ailleurs, plusieurs recommandations issues du premier audit effectué par le CDF en 2022 n'ont pas encore été entièrement mises en œuvre.³ Afin de résoudre ces différents problèmes, il est impératif que le SEM, le Centre de services informatiques (CSI) et le Secrétariat général de l'EFJP agissent de manière beaucoup plus coordonnée.

Facteurs essentiels pas encore pris en compte dans la planification des coûts et des délais

L'approche adoptée par le SEM dans le cadre de la nouvelle planification est structurée et transparente, et porte avant tout sur le remplacement technique de l'ancien système SYMIC. Certains éléments indispensables à la réussite du programme n'ont toutefois pas encore été pleinement intégrés à la planification. Il manque par exemple une architecture des données cible, intégrant une planification de la migration des données. Au vu de l'importance des volumes de données, les coûts résultant de la migration pourraient être significatifs. À cet égard, le SEM a pris de premières mesures en vue d'améliorer la qualité des données, de sorte à disposer de bases solides garantissant l'efficacité de leur migration. Pour ce qui est du contenu, il doit encore clarifier les exigences de certains rôles transversaux importants dans les domaines de la sécurité de l'information et de la protection des données, du système de contrôle interne, ou de gestion de la continuité des activités.

Dans son message du 21 avril 2021 relatif à un crédit d'engagement pour le programme de renouvellement du SYMIC, le Conseil fédéral a défini cinq objectifs.⁴ Parmi ceux-ci figure la réduction de la charge de travail et des coûts grâce à l'optimisation et à l'automatisation des étapes de la procédure. Ces objectifs n'ont toutefois pas encore été traduits en indicateurs clés mesurables, ce qui prive le SEM d'un instrument crucial pour le pilotage des principaux objectifs du programme. Pour cette raison, il est particulièrement difficile de savoir dans quelle mesure les réductions envisagées, se chiffrant en millions, se concrétiseront réellement. Les coûts

³ Audit du projet TNI clé Renouvellement du système d'information central sur la migration avec accent sur la transformation numérique (PA 22207), disponible sur le site du CDF (www.efk.admin.ch).

⁴ Message relatif à un crédit d'engagement pour le renouvellement du système d'information central sur la migration (SYMIC) du 21 avril 2021, FF 2021 1056.

d'exploitation du programme sont partiellement couverts par les émoluments, raison pour laquelle le SEM doit présenter de manière transparente aux cantons l'évolution des coûts.

L'architecture joue un rôle central dans la planification du programme RES. Pour gérer ce dernier, le SEM recourt à des principes d'architecture modernes, qui lui permettent d'opérer des évolutions ciblées et modulaires. Les validations de l'architecture effectuées par les comités compétents à l'échelle du SEM ou du département ne reposent toutefois sur aucun critère de validation formel. Il est donc difficile pour les décideurs d'évaluer la qualité des résultats de l'architecture.

Mise en œuvre incohérente de la gestion des portefeuilles de projets agiles

Le SEM a défini de manière pertinente la planification de la mise en œuvre du programme RES dans le portefeuille y afférent et a mis en place la majorité des structures nécessaires à cet effet. Le portefeuille RES lui permet de représenter les tâches à effectuer en les associant à une estimation des coûts et à un délai. Toutefois, en raison des incertitudes qui l'entourent, la planification du programme à moyen et à long terme n'est pas encore disponible. Le SEM doit donc préciser au plus vite sa vision stratégique afin de pouvoir établir une planification suffisamment stable des différents projets agiles de l'office.

Outre une planification fiable des délais et des coûts, le SEM doit aussi pouvoir présenter de manière transparente, dans le cadre de la gestion du portefeuille RES, les avancées du programme par rapport aux objectifs définis dans le message du Conseil fédéral. Ces avancées concernent surtout les avantages recherchés ou attendus ainsi que les interdépendances en matière de calendrier entre les partenaires (par ex. entre le Centre de services informatiques du DFJP [CSI-DFJP] et les cantons). Le SEM doit poursuivre l'optimisation de la mise en œuvre du programme en se basant sur les valeurs de références liées à la planification et doit compenser les éventuels surcoûts résultant des incertitudes en matière de planification.

Une fois que le nouveau système aura été remis à l'exploitation, il sera développé dans le cadre de la gestion de portefeuille de l'office du SEM. Un premier système a déjà été remis à l'unité en charge de l'exploitation informatique du SEM. Afin d'assurer un développement efficace du programme, le SEM doit piloter le portefeuille de l'office selon des structures uniformes en adéquation avec celles utilisées pour la gestion du programme RES. Pour ce faire, le SEM doit encore élaborer une planification adaptée de ses systèmes (feuille de route).

Un modèle de collaboration non opérationnel

La nouvelle planification du programme RES proposée par le SEM a rencontré un grand engagement au sein de l'office. Elle prévoyait la mise en place de nouveaux rôles nécessaires à la collaboration agile, notamment ceux de *business owner*, de *product manager*, de *product owner* ou de responsable de la gestion des processus. Malgré ces avancées, les différents domaines de direction du SEM ne partagent pas tous la même compréhension des rôles, ce qui se traduit par une mise en œuvre très hétérogène. Le déploiement des nouveaux rôles présente donc un risque pour le projet, surtout en tenant compte de la diminution constante des ressources en personnel disponibles. Il est nécessaire que le SEM se dote d'une stratégie globale de développement du personnel adaptée à un monde agile.

Dans le cadre du programme RES, le SEM, le Secrétariat général du DFJP (SG-DFJP) et le CSI-DFJP ont défini ensemble un modèle de collaboration régi par des principes agiles. Les trois organisations doivent encore identifier et supprimer les chevauchements entre les rôles afin d'éviter des surcoûts.

En sa qualité d'organe de prescription pour le modèle de collaboration, le SG-DFJP est tenu de mettre en place les conditions nécessaires à un travail réalisé selon des principes agiles. Pour ce faire, il doit élaborer rapidement les fondements de ces processus agiles de planification et les développer par étape. Cela suppose qu'il assure un suivi actif du programme et prenne rapidement des décisions concernant les projets en cours. Par exemple, le CSI-DFJP doit justifier de manière transparente les charges de développement du programme, afin d'améliorer progressivement la précision de la planification.