

Audit du projet clé Swiss Government Cloud avec accent sur le business case

Secrétariat général du Département fédéral des finances, Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, Chancellerie fédérale – Secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique

L'ESSENTIEL EN BREF

Les services d'informatique en nuage (cloud computing) sont une composante centrale de la numérisation de l'administration fédérale. Le Secteur Transformation numérique et gouvernance informatique (TNI) de la Chancellerie fédérale (ChF) a posé les bases de leur utilisation, notamment par un modèle de niveaux du cloud (public, public avec siège en Suisse et privé de la Confédération). L'infrastructure cloud actuelle de la Confédération, nommée Atlantica, est bientôt obsolète, l'Office fédéral de l'informatique et de la communication (OFIT) a été chargé de la remplacer. Le Parlement a approuvé en décembre 2024 le crédit d'engagement de 246,9 millions de francs pour la mise en place du programme Swiss Government Cloud (SGC). Sur mandat du Secrétariat général du Département fédéral des finances (DFF), l'OFIT pilote la réalisation du SGC, prévue entre 2025 et 2032 et pour un coût de 319,4 millions de francs. Les dépenses liées à l'utilisation des services cloud et à la migration des applications ne sont toutefois pas incluses dans ce montant et seront assumées par les bénéficiaires de prestations (les offices utilisant le cloud). Pour ce premier audit du programme, le Contrôle fédéral des finances (CDF) s'est penché sur la documentation des besoins et les calculs de rentabilité.

Les travaux du programme SGC ont démarré, l'élaboration de la future solution est en cours. Parmi les questions en cours de traitement, le CDF note l'établissement des compétences du Secteur TNI par rapport au programme, le dimensionnement de la future plateforme sur la base de l'estimation des besoins et la souveraineté numérique. Il relève que l'attractivité économique du SGC pour la Confédération dans son ensemble n'est pas encore démontrée. Le programme a planifié un tel calcul pour 2026, mais le point est crucial et le CDF a quand même émis une recommandation. Enfin, les risques de retard dans les marchés publics et la migration vers la nouvelle plateforme doivent être gérés avec attention, ce que le programme fait à ce stade.

L'élaboration du SGC se poursuit, les questions importantes sont sur le radar

En 2023, l'OFIT a recueilli les attentes des bénéficiaires et des fournisseurs de prestations envers le SGC. Elles ont été documentées et ont fait l'objet d'une procédure de consultation des offices, aucune différence n'a subsisté. Plusieurs thèmes-clés en sont ressortis, par exemple la gouvernance du cloud, l'automatisation et la souveraineté numérique. Les futurs volumes nécessaires (par exemple en termes de processeurs, de mémoire et de stockage) ont par ailleurs été estimés et répartis sur les trois niveaux du cloud. La tendance montre une évolution vers une plus grande utilisation du nuage public. Toutefois, l'utilisation du SGC n'est pas définie pour l'instant comme obligatoire et les bénéficiaires de prestations n'ont pas pris d'engagement ferme sur leur future consommation. Ces chiffres restent donc des estimations, potentiellement volatiles. L'OFIT va les actualiser en 2026.

Sur la base de ces besoins, l'élaboration du SGC se poursuit au sein de onze projets. Des marchés publics sont aussi préparés, ils sont complexes. Les acquisitions pour les trois niveaux du cloud se feront sur la base de contrats-cadres, selon un modèle de paiement à l'usage. Les quantités contractuelles sont déterminées sur la base des estimations des volumétries, incluant les besoins cantonaux et communaux, mais elles n'engagent pas les bénéficiaires de prestations. Le dimensionnement de la future solution n'est pas simple, spécialement pour le nuage privé de la Confédération, où du matériel doit être installé. Pour diminuer le risque financier et technique, il est prévu de travailler avec [REDACTED]

[REDACTED]. Les quantités contractuelles ne sont pas encore connues au moment de l'audit, mais selon les

estimations du programme, le montant total des contrats-cadres pour les trois niveaux sur quinze ans pourrait être de l'ordre de [REDACTED] de francs – le paiement reste selon l'utilisation effective de l'infrastructure.

Le SGC veut contribuer à la souveraineté numérique. Le thème est d'actualité et des travaux de définition générale de ce concept sont encore en cours au niveau de la Confédération. Dans l'intervalle, le programme se base sur les éléments définis dans le message du Conseil fédéral sur le SGC, principalement la souveraineté des données et l'autonomie d'exploitation. Il élabore les détails des mesures nécessaires dans ce sens mais entrevoit de sérieuses questions sur leur faisabilité et leur coût. Par ailleurs, le programme a décidé de ne pas gérer de risque explicite lié à la souveraineté numérique, faute de pouvoir définir des mesures de mitigation à son niveau. Le CDF estime le raisonnement plausible à ce stade, mais se réserve la possibilité de réexaminer la pertinence de cette décision lors d'audits futurs.

L'attractivité économique du SGC n'est pas encore vérifiée à l'échelle de la Confédération

Des variantes de solution sont définies en fonction de l'échelonnement dans le temps de la mise en œuvre des niveaux du nuage et ont été évaluées. Le scénario de la construction parallèle des trois niveaux obtient les meilleurs résultats et est poursuivi dans le programme. Les détails des dépenses de la variante choisie, découpées en champs d'action (par exemple cybersécurité), et de ses avantages sont décrits, mais centrés sur l'OFIT.

En revanche, et faute de connaître les prix offerts par les fournisseurs pour les services cloud, une analyse de l'attractivité du SGC élargie aux bénéficiaires de prestations fait défaut à ce stade. Le programme a planifié une analyse à l'échelle de la Confédération dans le cadre des travaux de définition de la prestation de marché, avant l'été 2026. Vu les enjeux, le CDF a formulé une recommandation explicite dans ce sens.

Les défis de l'automatisation des processus commerciaux et de la migration

Un des projets du programme a pour but l'automatisation de la gestion des commandes et des prestations pour les bénéficiaires de prestations. Un portail self-service est notamment en cours d'élaboration. La complexité de la mise en œuvre de cette automatisation ne doit toutefois pas être sous-estimée. Par ailleurs, un traitement rapide des commandes dépend aussi de la réactivité des fournisseurs. Celle-ci est donnée pour le nuage public, mais peut être plus délicate pour le nuage privé de la Confédération. L'efficacité et la rapidité de la gestion des commandes de prestations devra se vérifier dans les faits.

Enfin, le décommissionnement des plateformes actuelles dépend de la bonne marche du projet de migration, dont la réalisation est prévue entre 2027 et 2030. L'OFIT compte livrer des outils et des processus pour soutenir les bénéficiaires de prestations. Mais tous les détails ne sont pas encore connus et le CDF voit au moins deux risques. D'une part, les aspects techniques de la migration pourraient réserver quelques surprises, du fait de la masse des applications à migrer et de leur hétérogénéité. Le programme compte résoudre le problème en regroupant les applications pour accélérer les travaux et a anticipé leur début. D'autre part, la planification des tâches et des ressources personnelles ainsi que le financement de la migration incombent aux bénéficiaires de prestations. Face aux réalités de leurs ressources et de leurs priorités, les moyens de les encourager à s'engager à temps et avec énergie sur la voie de la migration ne sont pas clairs pour l'instant. Le programme a judicieusement identifié la migration comme un de ses gros risques et le traite en conséquence.