

00.023

**Message
sur le financement de la réorganisation de l'informatique
et de la télécommunication dans l'administration fédérale
(NOVE-IT)**

du 23 février 2000

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral sur le financement de la réorganisation de l'informatique et de la télécommunication dans l'administration fédérale, en vous proposant de l'adapter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 février 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le présent message traite du crédit d'engagement pour les années 2000 à 2003 destiné au financement de la réorganisation de l'informatique dans l'administration fédérale ainsi que de l'adaptation de la loi sur les finances de la Confédération, qui vise à assouplir la disposition interdisant des paiements internes à l'administration.

Actuellement, l'informatique est l'une des plus importantes ressources de l'administration fédérale et les dépenses annuelles requises à ce titre, qui s'élèvent à près de 570 millions de francs, sont considérables. La qualité et l'efficacité des structures fortement décentralisées, dont la croissance a été très forte au cours de ces dernières années, ainsi que de l'environnement technologique qui a également évolué, ne sont plus optimales. Afin d'utiliser plus efficacement les ressources restreintes affectées à l'informatique (personnel et moyens financiers), le Conseil fédéral a fixé les objectifs suivants à la réorganisation qui s'achèvera en 2003:

- intégrer entièrement l'informatique dans les processus de gestion ordinaires;*
- fournir des prestations informatiques à moindres frais;*
- établir une stricte distinction entre les tâches qui, pour des raisons qualitatives ou économiques, doivent être assumées de manière centralisée, et celles qui peuvent être assumées de manière décentralisée («aussi centralisé que nécessaire, aussi décentralisé que possible»).*

Mesures

- Processus de gestion: l'informatique, tout comme les autres ressources que sont le personnel et le capital, est engagée et gérée par les responsables de la gestion. Elle est donc partie intégrante du processus de gestion. Le pilotage du domaine de l'informatique est assuré par l'utilisation systématique d'instruments adéquats (accords de prestations, comptabilité analytique, planification des investissements et instruments de controlling).*
- Définition et attribution des responsabilités: la gestion stratégique, l'acquisition et la fourniture de prestations sont clairement distingués*
- Facalisation sur les processus: les travaux informatiques au sein de l'administration fédérale sont systématiquement définis en termes de processus. Ces derniers sont contrôlés, régulièrement améliorés et adaptés en fonction des changements.*
- Harmonisation de l'infrastructure: les systèmes, très hétérogènes et géographiquement dispersés, sont regroupés en un nombre restreint d'emplacements et de solutions standardisées.*
- Accroissement de l'efficacité: les économies d'échelle et une meilleure fixation des priorités permettent d'exploiter le potentiel d'accroissement de l'efficacité, évalué à environ 23 %.*

Conséquences financières, demandes de crédits

Durant les quatre ans à venir, des investissements supplémentaires uniques seront nécessaires pour la réorganisation de l'informatique, afin de profiter du potentiel d'accroissement de l'efficacité. Ces besoins supplémentaires seront compensés ces prochaines années (jusqu'en 2003 au plus tard) par les gains réalisés en terme d'efficacité.

Un crédit-cadre pour des investissements de 200 millions de francs répartis sur la période 2000 à 2003 est soumis au Parlement pour approbation.

Les 200 millions de francs d'investissements et les 30 millions de francs pour les mesures touchant le personnel sont répartis de la manière suivante (estimation en millions de francs):

	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Total des dépenses	8	54	84	70	14	+230,0

Ces dépenses supplémentaires brutes entraîneront une réduction des budgets annuels de l'informatique et seront ainsi compensées. Une partie des ces dépenses devrait pouvoir être compensée durant la mise en œuvre du projet, grâce à la fixation de priorités et à l'accroissement de l'efficacité. Les réformes permettront de diminuer le coût des prestations informatiques actuelles d'environ 23 %, c'est-à-dire de 130 millions de francs par année.

Facturation des prestations – Modification de la loi sur les finances de la Confédération

Une comptabilité analytique complète pour les fournisseurs de prestations et le paiement des prestations de ces derniers par les bénéficiaires sont les conditions permettant d'assurer la transparence et d'établir une comparaison entre prestations internes et externes; tout en encourageant fortement la rentabilité. L'assouplissement de la disposition qui interdit paiements internes est nécessaire pour permettre la facturation des prestations. Les paiements entre unités seront autorisés lorsque cela permettra d'accroître l'efficacité d'opérations administratives. La loi sur les finances de la Confédération doit donc être adaptée en conséquence.

Message

1 Le point de la situation

1.1 Généralités

Dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration, le Conseil fédéral a soumis tous les domaines de l'administration fédérale, y compris l'informatique et la télécommunication, à une analyse sommaire. Les critères appliqués étaient l'efficacité (l'administration fait-elle ce qu'il faut ?), l'efficience (le fait-elle correctement ?), la rationalité (utilise-t-elle les moyens de manière économique ?) et la capacité de gestion (l'organisation en place permet-elle une gestion claire de toutes les situations ?).

Sur la base des premiers résultats, le Conseil fédéral a décidé de soumettre le domaine de l'informatique et de la télécommunication (ci après: informatique) à un examen approfondi, d'engager les réformes nécessaires et de lancer le projet NOVE-IT. Une première phase (prologue) a permis de déterminer les faiblesses existantes, les coûts et le potentiel d'accroissement de l'efficacité. Cette première analyse a montré sans surprise que le domaine de l'informatique présente plusieurs faiblesses importantes. Le développement rapide des technologies, l'introduction généralisée et très rapide des techniques informatiques, et les difficultés de recrutement d'informaticiens sur un marché de l'emploi tendu même durant la période de récession sont responsables de l'évolution désordonnée de l'informatique à la Confédération, de même que dans d'autres administrations et dans le secteur privé.

1.2 Gestion

La gestion et le pilotage constituent l'un points faibles essentiels dans le domaine de l'informatique.

Au niveau fédéral, la Conférence informatique de la Confédération (CIC) assumait la gestion stratégique et opérationnelle. Elle réunissait les informaticiens des départements. Les directives, qui ont force obligatoire pour l'ensemble de l'administration fédérale, discutées lors de la CIC et édictées par l'OFI, n'ont toutefois été mises en œuvre que partiellement. Il n'existait pas de véritable controlling de l'informatique dans l'administration fédérale. Les bénéficiaires de prestations (BP), qui devaient utiliser l'informatique comme moyen de gestion (en plus du personnel et des moyens financiers) ne prenaient pas suffisamment leurs responsabilités et ce sont les services informatiques et l'Office fédéral de l'informatique (OFI) qui décidaient des orientations. Aucun accord contraignant n'avaient été conclu entre les clients (bénéficiaires de prestations) et les fournisseurs de prestations. Il manquait au niveau fédéral, comme dans plusieurs départements et dans la plupart des unités administratives, une stratégie générale et une gestion ciblée déterminant le quoi, le quand et le comment dans le domaine de l'informatique.

Cette situation a donné naissance à des processus divergeants, à des chevauchements et à une profusion confuse et coûteuse de technologies. Souvent l'évolution suivait les développements de la technologie et les souhaits individuels, au lieu de répondre aux besoins explicites et consolidés des bénéficiaires de prestations. En raison de

l'hétérogénéité des procédures, l'informatique était difficilement gérable et ne pouvait s'adapter en constante évolution.

Les bases d'un controlling informatique existaient en partie plus ou moins développées selon les unités administratives (UA) , et le plus souvent rudimentaires et différentes.

1.3 Structures

Les structures de l'informatique dans l'administration fédérale étaient très disparates. Conformément à l'ordonnance du 11 décembre 1989 portant création de l'Office fédéral de l'informatique et réglant la coordination de l'informatique au sein de l'administration fédérale (OINFAF)¹, l'OFI et la Conférence informatique de la Confédération (CIC) assumaient des tâches de portée générale. Les départements et les offices disposaient d'une marge de manœuvre extrêmement grande.

La CIC, responsable des tâches de coordination et d'organisation interdépartementales, ne jouait pas toujours son rôle. Ne disposant pas des procédures et des instruments nécessaires, qu'ils auraient dû élaborer eux-mêmes, les domaines spécialisés (*conduite hiérarchique*) avaient trop peu d'influence sur l'élaboration de solutions informatiques. Ainsi, les projets informatiques ont souvent échoué en raison des divergences entre les services spécialisés et les services informatiques, ou alors leurs coûts ont augmenté inutilement.

1.4 Coûts

Actuellement (budget 1999), les dépenses totales du domaine de l'informatique et de la télécommunication, sans le domaine des EPF et l'armée et après déduction des crédits bloqués, s'élèvent à quelque 563 millions de francs. Les dépenses se présentent de la manière suivante:

¹ RS 172.010.58; RO 1990 1537, 1994 1081: Ordonnance du 11 décembre 1989 portant création de l'Office fédéral de l'informatique et réglant la coordination de l'informatique au sein de l'administration fédérale (OINFAF) (état au 1.1.1995).

Dépenses IT, état budget 1999 (sans le domaine des EPF, l'armée, les autortés, les tribunaux et les commissions de recours)

Dépenses	Montant (millions. de francs)
Matériel, programmes informatiques, prestations de services et maintenance sans les offices GMEB)	210,6
Constructions civiles, part des installations de communication	13,5
Taxes de télécommunications de l'administration fédérale	72,0
Personnel informatique des départements et des offices	201,6
Matériel informatique des départements et des offices	65,6
Total	563,3

Le tableau ci-dessus ne comprend pas les dépenses liées aux postes de travail (locaux, énergie, matériel et meubles de bureau, etc.), estimées à quelque 16 millions (état en 1999).

Actuellement, les crédits de paiement pour le matériel sont généralement centralisés alors que les dépenses d'organisation et de personnel sont décentralisées. Dans le domaine de l'informatique, les crédits d'investissement et d'exploitation sont administrés par l'Office fédéral des constructions et de la logistique. Une gestion parcrédits d'engagement est qu'exceptionnelle (KOMBV, par exemple). Une comptabilité analytique systématique n'est pas disponible, mais des solutions ad hoc existent.

Lors de la première phase du projet (prologue), le potentiel d'accroissement de l'efficacité a été estimé à 20 % au moins, taux qui a pu être confirmé au cours des travaux. Etant donné que dans l'administration fédérale, les prestations informatiques, à quelques exceptions près, ne sont fournies qu'au sein d'un même office ou département, il existe de nombreuses redondances, les synergies potentielles ne sont pas entièrement exploitées et des économies d'échelle ne peuvent être réalisées. Les décisions ne se fondent pas suffisamment sur le rapport coûts/bénéfice, et les coûts ne sont pas présentés de manière transparente.

1.5 Technologie et applications

Les technologies utilisées (matériel, logiciels, architectures, protocoles, etc.) et les solutions informatiques appliquées sont disparates. Les applications les plus diverses sont employées pour une même tâche, même en ce qui concerne les applications interdépartementales. L'échange des données et l'exploitation intégrée sont donc entravées dès qu'elles sortent des limites d'une application ou d'une unité administrative (interopérabilité insuffisante). Il en résulte des problèmes de qualité, des restrictions dans le travail quotidien et des besoins en ressources excessifs.

2

Objectifs

2.1

Objectifs généraux

Les objectifs généraux de la réforme du gouvernement et de l'administration (efficacité, efficience, rationalité, optimisation de la gestion) valent aussi pour le projet NOVE-IT et ont été concrétisés comme suit:

- L'informatique en tant que ressource et moyen de gestion est axée sur les besoins et intégré aux processus de gestion ordinaires aux niveaux de la Confédération, du département et de l'unité administrative.
- Le recours à l'informatique est déterminé par les bénéficiaires de prestations.
- Le coût des prestations informatiques lié au développement, à l'introduction, à l'exploitation et à l'assistance aux utilisateurs est réduit.
- Des méthodes permettant de fixer l'ordre de priorités des projets sont introduites et les instruments nécessaires à une planification et à un pilotage appropriés sont créés, dans le but d'utiliser efficacement les moyens disponibles.
- Les effets d'échelle sont exploités de manière optimale de même que les synergies pour les applications. qui doivent être semblables dans tous les départements, et qui servent notamment la gestion du personnel, la comptabilité financière, la bureautique («aussi centralisé que nécessaire»).
- Les tâches et fonctions qui, pour des raisons d'efficacité, peuvent être assumées de manière décentralisée sont clairement délimitées (proximité des utilisateurs: «aussi décentralisé que possible»).
- Une meilleure gestion financière permet une utilisation souple et rationnelle des ressources.
- L'utilisation rationnelle et à moindre coût de l'informatique et de la télécommunication dans l'administration fédérale est encouragée. Les instruments nécessaires à une utilisation souple et économe des ressources sont préparés afin :
 - d'améliorer les possibilités de pilotage du Parlement, du Conseil fédéral et de l'administration;
 - d'instaurer une compétitivité proche du marché;
 - d'améliorer la transparence de l'ensemble du domaine de l'informatique;
 - de préparer les bases de décision en matière d'internalisation et d'externalisation;
 - d'encourager les prestations de services et la délégation des responsabilités en matière de résultats.

Le ch. 5.6.2 traite du cadre financier du domaine IT. Les possibilités de pilotage du Parlement, du Conseil fédéral et de l'administration sont décrites aux ch. 3.5.

2.2

Pilotage et gestion de l'informatique

Le pilotage général et la gestion de l'informatique par les BP doivent être améliorés. Chacun des objectifs suivants doit être atteint:

- Piloter l'informatique sur la base de considérations stratégiques générales.
- Intégrer l'informatique dans les processus de gestion ordinaires, à l'instar des aspects matériels, et des questions de personnel.
- Définir les besoins des bénéficiaires et les prestations de services des fournisseurs dans des accords de prestations.
- Garantir la transparence des coûts et permettre la comparaison des prestations au sein de l'administration fédérale ainsi qu'avec les organismes externes par une comptabilité analytique uniforme pour les fournisseurs de prestations.
- Analyser la rentabilité pour chaque application ou projet en plus des besoins.
- Mettre en place des méthodes, à chaque niveau, permettant de fixer l'ordre de priorité des projets et créer les instruments nécessaires à une planification appropriée, afin d'engager moyens disponibles avec souplesse et efficacité.
- Introduire un controlling permanent de l'informatique.

2.3

Focalisations sur les processus

Dans l'administration fédérale, les travaux informatiques sont systématiquement décrits en termes de processus.

- Des processus uniformisés permettent d'axer les prestations informatiques sur les résultats et les besoins des clients.
- Des processus d'exploitation uniformisés permettent des comparaisons quantitatives (mesurabilité).
- Une attribution claire des rôles et des responsabilités garantit la qualité et la rentabilité.
- Les rôles et les responsabilités sont clairement définis, indépendamment des personnes qui les assument.
- Les processus sont régulièrement contrôlés, améliorés et adaptés.

2.4

Gestion financière

Les analyses effectuées dans le cadre du projet NOVE-IT ont évalué le potentiel d'accroissement de l'efficacité à près de 23 %. Celui-ci peut être exploité à des fins d'économies ou pour accomplir de nouvelles tâches avec les moyens actuels. Une fois le projet réalisé, un accroissement annuel de l'efficacité de près de 130 millions doit pouvoir être atteint. Les objectifs secondaires les plus importants sont:

- mettre à profit les économies d'échelle par des processus informatiques communs uniformes et des solutions communes pour les applications interdépartementales telles que la gestion du personnel, la comptabilité financière, la bureautique;
- exploiter entièrement les synergies par des solutions uniformes pour les applications spécialisées;
- concentrer en un pool les prestations de développement, d'exploitation et d'assistance;
- fixer l'ordre de priorité des besoins.

3 Mesures

3.1 Généralités

Des améliorations sont prévues par les mesures suivantes:

- Introduction d'un pilotage stratégique générale.
- Focalisation sur les processus et intégration de l'informatique dans les processus de gestion ordinaires.
- Distinction entre le rôle des bénéficiaires et celui des fournisseurs de prestations.
- Exploitation des économies d'échelle par une harmonisation de l'infrastructure.
- Amélioration de la sécurité.
- Réaménagement de la gestion financière.
- Centralisation des prestations interdépartementales.

3.2 Gestion stratégique

Le 30 novembre 1998, le Conseil fédéral a décidé de restructurer le domaine de l'informatique dans l'administration fédérale (AF). Cette nouvelle structure comporte trois éléments de base, à savoir la gestion stratégique, les fournisseurs de prestations (FP) et les bénéficiaires de prestations (BP).

La gestion stratégique désigne les structures et les processus qui fixent des prescriptions stratégiques pour l'ensemble de l'administration fédérale et qui assurent la coordination et la planification générale de l'informatique dans l'administration fédérale. Le but visé est de garantir une utilisation efficace de l'informatique, axée sur les besoins de l'administration. La gestion stratégique est du ressort du Conseil de l'informatique (CI). Celui-ci est secondé par son organe d'état-major, l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC).

Le Conseil de l'informatique est composé de représentants des départements et de la Chancellerie fédérale; il assume une partie des tâches de l'actuelle Conférence informatique de la Confédération (CIC). Le Conseil de l'informatique a l'entière responsabilité stratégique de l'informatique dans l'administration fédérale.

Un controlling informatique et les instruments nécessaires sont mis sur pied et introduits dans les départements.

3.3 Révision informatique

La révision informatique est prise en charge par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Elle s'étend à la gestion stratégique, à tous les processus informatiques et à toutes les tâches des bénéficiaires et des fournisseurs de prestations. Le mandat actuel de révision informatique du CDF est donc élargi.

3.4 Focalisation sur les processus et intégration de l'informatique dans les processus de gestion

Les prestations de services fournies quotidiennement à l'administration peuvent être systématiquement décrites en termes de processus. Des structures axées sur les processus permettent de définir, en vue de l'accomplissement d'une tâche, la succession des activités ainsi que la répartition des rôles et des responsabilités. Les responsables ne sont donc plus obligés d'optimiser une fonction d'exploitation unique mais ont la possibilité, en tant qu'«entrepreneurs», d'aménager l'ensemble du processus de manière à pouvoir fournir une prestation optimale. Cette focalisation sur les processus met également fin à «l'égoïsme sectoriel» et permet aux collaborateurs de considérer leurs tâches comme une partie intégrante d'un tout.

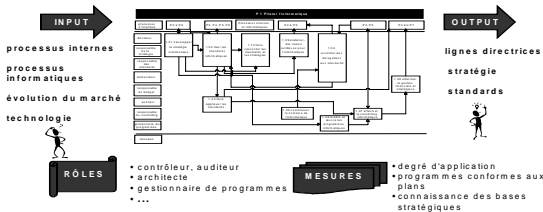


Illustration 1: Organisation des processus

Le «matériel de base» (*input*) qui, dans le cas des processus informatiques, est souvent constitué de données ou d'informations, et l'utilisation ciblée des ressources permettent la création d'un produit (*output*). Les rôles et les responsabilités sont clairement attribués. L'utilisation des ressources tout comme le produit peuvent être évalués (mesurés). L'efficacité des prestations peut être ainsi mesurée et optimisée.

L'utilisation, par l'administration, des mêmes processus pour une même tâche permet d'accroître la transparence et la comparabilité et de réduire les ressources employées pour l'entretien et le développement des processus.

3.5 Distinction entre le rôle des bénéficiaires et celui des fournisseurs de prestations

3.5.1 Bénéficiaires de prestations

Par bénéficiaires de prestations (BP), il faut comprendre tous les départements, la Chancellerie fédérale et les unités administratives qui acquièrent des prestations informatiques. Pour les bénéficiaires de prestations, l'informatique fournit un appui stratégique aux opérations et processus internes. Les bénéficiaires de prestations utilisent et gèrent l'informatique dans le cadre des prescriptions stratégiques valables pour l'ensemble de l'administration fédérale; ils sont donc responsables, dans leur domaine, de toutes les décisions concernant la planification, l'acquisition de prestations et la surveillance informatique.

Les BP déterminent leurs besoins, fixent l'ordre de priorité des projets, formulent les exigences liées aux solutions, pilotent l'utilisation de l'informatique et, enfin, acquièrent les prestations informatiques auprès des fournisseurs. A cet effet, ils ont à leur disposition plusieurs instruments de gestion tels que les accords de développement de solutions, les accords de prestations pour l'élaboration et l'exploitation d'applications ainsi que la facturation interne de prestations, basée sur le calcul des coûts, le controlling informatique et la budgétisation. Pour que ces tâches puissent être exécutées avec professionnalisme, les rôles des bénéficiaires de prestations doivent être définis et attribués de façon précise.

3.5.2 Fournisseurs de prestations

Les fournisseurs de prestations sont des unités informatiques qui développent des solutions, mettent à disposition l'infrastructure informatique, exploitent des applications et offrent assistance aux utilisateurs (support). Les services et organisations informatiques existants dans l'administration fédérale seront regroupés en sept fournisseurs de prestations: Le nouvel Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), rattaché au DFF, fournit également des prestations interdépartementales en matière de télécommunication et de bureautique ainsi que des prestations informatiques complètes dans des centres de compétence informatiques, par exemple pour ce qui est des logiciels SAP ou de la technologie liée à Internet.

La réorganisation des fournisseurs de prestations dans l'administration fédérale est marquée par une centralisation au niveau du département, afin de permettre aux unités d'atteindre une taille critique. La réduction du nombre des fournisseurs de prestations et leur concentration permettent de réunir les infrastructures en vue de leur utilisation commune. Cette concentration rend plus efficaces les opérations de développement et d'exploitation et génère des économies d'échelle, de sorte qu'avec des effectifs réduits, il est possible de fournir des prestations informatiques d'une qualité égale ou supérieure.

3.5.3 Mandats de développement et accords de prestations

L'un des éléments clés de NOVE-IT est la distinction faite entre les rôles de mandataire et de mandant. Les bénéficiaires de prestations fixent leurs besoins et conviennent, avec les fournisseurs, des prestations qui leur seront fournies. Les modali-

tés liées aux prestations sont donc définies à l'avance. L'accord de prestations (Service level agreement, SLA est un instrument propre à assurer une collaboration efficace entre les deux parties. Des critères de prestations mesurables permettent une imputation des coûts conforme au principe du paiement par l'utilisateur.

3.6 Exploitation des économies d'échelle

Il y a économies d'échelle lorsque des systèmes peuvent être réunis, exploités en commun et développés. Une harmonisation des infrastructures signifie:

- uniformisation des emplacements et réduction de leur nombre;
- mise en place de l'infrastructure nécessaire à la prévention des catastrophes;
- concentration et réorganisation du domaine de la télécommunication;
- intégration du domaine de la téléphonie;
- uniformisation et mise en place des systèmes de postes de travail (clients).

Il en résulte:

- la possibilité de consolider et d'améliorer l'interopérabilité;
- une réduction des frais d'exploitation;
- une diminution des besoins en locaux;
- une concentration du savoir-faire entre les mains du personnel d'exploitation;
- une baisse des frais d'acquisition.

L'harmonisation sera gérée de manière centralisée, si bien que les planifications et instruments de même nature, utilisés par des départements différents, ne seront développés qu'une seule fois. Durant la phase d'harmonisation, l'exploitation et l'application des consignes de sécurité (disponibilité, confidentialité, intégrité, légitimation) devront être garanties.

L'harmonisation des infrastructures est l'élément le plus onéreux du projet NOVE-IT. Elle nécessitera de très importants moyens en personnel et des systèmes devront être modifiés ou remplacés.

3.7 Sécurité

Le projet NOVE-IT permet d'importantes améliorations dans le domaine de la sécurité informatique. L'objectif visé par le biais de NOVE-IT est une protection différenciée en fonction des données et des systèmes.

La focalisation sur les processus permet de définir les opérations, les rôles et les instruments liés à la sécurité informatique. La séparation des pouvoirs demandée par le Ministère public de la Confédération et les experts en sécurité découle d'une attribution claire des rôles de la gestion stratégique, des bénéficiaires et des fournisseurs de prestations. Les prescriptions et procédures de sécurité ne seront plus élaborées, appliquées et contrôlées au même niveau.

3.8 Réorganisation de la gestion financière

3.8.1 Transparence des dépenses dans le domaine IT

Le budget et le compte d'Etat de l'administration fédérale doivent présenter les dépenses du domaine IT de manière plus transparente. Actuellement, il est difficile de déterminer les dépenses annuelles de la Confédération dans ce domaine. Les effectifs du domaine IT n'apparaissent pas clairement et doivent être recensés séparément. Plusieurs articles budgétaires relatifs au développement et à l'exploitation, tel que les honoraires destinés aux conseillers externes, qui sont directement financés par les offices, ne figurent pas dans les dépenses du domaine IT. Dans le cadre de la nouvelle solution, toutes les dépenses de ce domaine doivent être explicitées séparément. Il est en outre prévu d'ajouter dans le message annuel concernant le compte d'Etat et le budget un tableau résumant toutes les dépenses (et les éventuelles recettes) selon les groupes par nature (personnel, maintenance, entretien, investissements) et selon les unités administratives afin que le Conseil fédéral et le Parlement puissent gérer globalement des moyens de paiement dans ce domaine. Les données clés de la gestion, telles les coûts de la bureautique par poste de travail, doivent également être livrées à titre d'informations supplémentaires.

3.8.2 Gestion méthodique par crédits d'engagement

3.8.2.1 Définition

La notion de crédit d'engagement est réglée dans la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), aux art. 25 à 31. Son utilisation découle par conséquent d'une exigence légale.

Un crédit d'engagement est une autorisation conférée au Conseil fédéral et à l'administration d'engager des dépenses pour un projet (ou un groupe de projets) au-delà d'un exercice budgétaire. Sa durée n'est limitée que si l'arrêté fédéral ouvrant le crédit le prévoit.

3.8.2.2 Lacunes du système actuel

Dans le système actuel (sans la gestion méthodique par crédits d'engagement), les dépenses ne sont souvent pas strictement liées à des projets précis, financièrement et techniquement définis, ayant un début et une fin. Ainsi par exemple, des équipements devenus obsolètes sont automatiquement remplacés par de nouveaux, ou de nouvelles technologies (p. ex. extension des réseaux LAN) sont introduites progressivement et de manière durable au sein de l'administration fédérale au gré des crédits à disposition et du dynamisme des différents services informatiques.

3.8.2.3 Crédits d'engagement dans le domaine IT

De la législation en vigueur (art. 25 de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération), on peut déduire que des crédits d'engagement devraient être requis en premier lieu dans les cas suivants:

- programmes d’acquisition pluriannuels (p. ex. introduction de nouvelles technologies, remplacement de matériel et de programmes informatiques);
- projets ou mandats impliquant des dépenses, pluriannuelles.

L’engagement financier pluriannuel peut découler d’une clause contractuelle ou, *de facto* de la nature de dépenses fonctionnellement ou logiquement liées.

3.8.2.4 Système proposé

Après la réorganisation de l’informatique, un crédit d’engagement sera, par le biais d’un message spécial, demandé chaque année au Parlement sous la forme d’un crédit de programme pour tous les projets du domaine de l’informatique et de la télécommunication (investissements) de l’administration fédérale, comportant les spécifications suivantes:

- un crédit global composé de divers crédits d’ouvrage dépassant chacun les 5 millions de francs, ou inférieurs à ce montant tout en revêtant une d’importance cruciale d’un point de vue stratégique. Ces projets seront présentés séparément dans le message et décrits de manière détaillée. Cette règle correspond à la règle actuelle prévalant dans le domaine de la construction, à l’exception de la valeur seuil (5 au lieu de 10 millions de francs);
- des crédits d’ouvrage selon leur utilisation (p. ex. bureautique, réseaux, grands systèmes) destinés à des projets atteignant chacun un volume de dépenses de 5 millions de francs au maximum. Le message ne mentionnera que les utilisations et stratégies visées, mais non les projets. Les projets concrets seront mentionnés dans un index à l’intention des commissions parlementaires. Outre les crédits d’ouvrage spécifiques, des crédits-cadres pour des projets moins importants ou imprévus pourront être sollicités.
- au niveau administratif, les bénéficiaires et les fournisseurs de prestations sont compétents pour la gestion des crédits d’ouvrage. En ce qui concerne les bénéficiaires de prestations, chaque département pourra décider si les crédits d’ouvrage doivent être gérés au niveau des offices ou du département. Selon leur utilisation, les crédits d’ouvrage seront gérés soit par les bénéficiaires, soit par les fournisseurs de prestations et seront consolidés au niveau du département et de la Confédération. Les départements ainsi que le CI veilleront à ce que les projets soient conformes à la stratégie et examineront leur financement. L’USIC dressera un aperçu des crédits d’engagement existants ou devant être sollicités et élabore le message à l’intention du Parlement. La coordination entre les différents crédits d’ouvrage sera ainsi garantie.

3.8.2.5 Stratégie de mise en œuvre

Une gestion complète par crédits d’engagement du domaine de l’informatique et de la télécommunication au sein de l’administration fédérale présuppose des solutions informatiques performantes. Ce sont d’abord les crédits d’engagement pour les nouveaux grands projets de plus de 5 millions de francs – la première fois en 2001 – qui seront demandés au Parlement. En raison de leur petit nombre, ces projets ne

nécessitent pas de solutions *ad hoc* pour la gestion et le contrôle des engagements. On examinera en second lieu (probablement dès 2003), lorsque les conditions techniques auront été réunies, s'il convient de solliciter des crédits d'engagement pour tous les autres projets.

3.8.2.6 Avantages de la gestion par crédits d'engagement

Pour le Parlement et le Conseil fédéral, la gestion par crédits d'engagement permet une meilleure maîtrise des engagements financiers. D'une part, au travers des crédits accordés dans les cas d'espèce (éventuellement sous forme agrégée pour les projets de moindre importance), Parlement et Conseil fédéral disposent des moyens d'influencer les orientations informatiques prévues au sein de l'administration fédérale. D'autre part, en s'assurant d'un rapport adéquat entre crédits d'engagement ouverts et crédits de paiement inscrits au budget ou dans le plan financier, ils sont en mesure d'éviter un emballement des engagements qui réduirait leur marge de manœuvre lors de l'allocation des ressources financières annuelles .

Pour les organes administratifs responsables du domaine IT, la gestion par crédits d'engagement constitue un moyen utile et efficace d'assurer une gestion financière prévisionnelle ou *a posteriori* efficace des projets, en particulier au travers des éléments suivants:

- allocation d'une enveloppe financière fixe par projet; tout dépassement nécessite une justification de même qu'une décision formelle des instances compétentes;
- certitude, pour les responsables de projet, de disposer des montants alloués;
- obligation, tant pour les responsables de projet que pour les responsables de la gestion globale des articles budgétaires, de contrôler régulièrement les engagements contractés et d'effectuer une planification prévisionnelle pluriannuelle des moyens de paiement à allouer aux différents projets (des engagements pluriannuels ne peuvent être autorisés que s'ils s'accompagnent d'une planification pluriannuelle précise des moyens de paiement nécessaires).
- amélioration de la transparence financière des projets en cours.

3.8.3 Budgétisation décentralisée

Dès 2001, les crédits alloués pour le matériel seront gérés de manière décentralisée. Cette décentralisation responsabilisera les départements et les unités administratives et leur permettra d'exercer une plus grande influence. Chaque bénéficiaire de prestations recevra des crédits de paiement pour la bureautique (matériel, logiciels, prestations de services), le développement d'applications spécifiques (logiciels spécifiques pour les offices et les départements) et son propre personnel spécialisé (p. ex. responsables de l'intégration informatique). Chaque fournisseur de prestations recevra des crédits de paiement pour financer son personnel et le matériel d'exploitation et d'entretien courant.

L'acquisition des biens et prestations informatiques restera centralisée.

3.8.4 Facturation des prestations dans le domaine IT

3.8.4.1 Introduction de la facturation des prestations

Ce n'est pas seulement depuis NOVE-IT que l'introduction de la facturation des prestations entre les services de l'administration fédérale fait l'objet d'études internes. Dans le cadre du projet pilote de gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB), dans lequel certains domaines de l'administration sont gérés selon les principes éprouvés du secteur privé, l'importance de la facturation des prestations pour déterminer les coûts a été reconnue. Le recours à ce principe fait partie des conditions-cadres définies pour la mise en œuvre de ce projet pilote.

Dans le cadre de la réorganisation de l'informatique dans l'administration fédérale, des bases de décision claires doivent être élaborées pour une gestion financière transparente et rigoureuse. Outre d'autres mesures, il est nécessaire que les fournisseurs de prestations disposent d'une comptabilité analytique complète, avec des données concernant la nature, le nombre et le coût des prestations fournies. Cette transparence est indispensable pour facturer les prestations aux bénéficiaires conformément au principe de la causalité. L'introduction de la facturation des prestations dans le domaine de l'informatique et de la télécommunication vise à rendre les bénéficiaires de prestations plus conscients des coûts. En outre, elle permet une comparaison avec les offres des fournisseurs de prestations externes et générera, après une période transitoire, la concurrence entre les prestataires internes et externes à l'administration. La comptabilité analytique combinée avec le passage à la facturation des prestations permettra d'exploiter au mieux le potentiel d'accroissement de l'efficacité dans le domaine de l'informatique.

Les services administratifs ne peuvent pas aménager et appliquer à leur guise la facturation des prestations si le Conseil fédéral entend garder la vue d'ensemble et assurer le pilotage. Pour garantir une introduction coordonnée, ainsi qu'une application et un déroulement cohérents, le Conseil fédéral et le Conseil informatique élaboreront des directives contraignantes quant à la mise en œuvre de ce nouvel instrument, et ils mettront des solutions uniformes à la disposition des unités administratives.

3.8.4.2 Conditions et principes de la facturation des prestations entre les services de l'administration fédérale

Afin que la procédure soit matériellement judicieuse, économique et conforme à la pratique, les conditions ci-après doivent notamment être respectées.

- Le travail doit justifier une facturation. La collaboration entre les offices ne doit pas être inutilement compliquée en facturant chaque service rendu. L'estimation de ce qui mérite d'être facturé doit être faite par rapport au contexte global. La facturation de prestations entre les offices doit être caractérisée par un rapport coûts/bénéfice raisonnable. Il faut ainsi veiller à ce que le travail administratif occasionné par la facturation des prestations reste dans un cadre acceptable.
- Les activités de coordination centralisées, par exemple, ne sont pas facturées, pas plus que les parts aux bénéficiaires et aux risques.

- Les coûts des prestations fournies doivent pouvoir être imputés clairement aux bénéficiaires, qui doivent pouvoir les influencer notamment en ce qui concerne l’ampleur et la qualité.
- L’infrastructure minimale nécessaire à un déroulement régulier de la facturation des prestations (un organe de coordination interdépartemental central et un «service de coordination») doit être mise en place au sein de l’Administration fédérale des finances. La comptabilité fournit les bases requises pour un calcul transparent et compréhensible.
- Une facturation dépend en outre d’une commande, d’un mandat ou d’un accord de prestations entre le fournisseur et le bénéficiaire de prestations (SLA). L’accord de prestations est particulièrement recommandé pour les cas importants sous l’angle économique ou nécessitant des ressources financières ou humaines à long terme, et pour éviter des écarts ultérieurs concernant le prix, qualité ou les conditions.

3.8.4.3 Enregistrement comptable et publication

L’enregistrement comptable des prestations devant être facturées entre les services de l’administration fédérale est en rapport direct avec les effets souhaités. La question de savoir si et de quelle manière les informations concernant les coûts et les recettes provenant de la facturation des prestations doivent être publiées est étroitement liée à cet enregistrement. Selon le Conseil fédéral, deux solutions entrent en ligne de compte pour l’enregistrement comptable des prestations facturées.

3.8.4.3.1 Enregistrement dans un livre auxiliaire de la comptabilité centrale

Par cette solution, l’échange de prestations facturables entre offices est enregistré dans une comptabilité auxiliaire centrale. Le système de crédits de la Confédération n’est pas touché, aucun crédit ne devant être demandé pour acheter des prestations. L’enregistrement dans un livre auxiliaire central, hors du compte financier, permet de séparer les coûts et produits des dépenses et recettes exerçant un effet sur les paiements. Cette solution ne porte donc pas atteinte à l’actuelle transparence du compte financier, première base de décision pour la gestion financière du budget de la Confédération (entre autres fixation des priorités budgétaires, décisions de financement, mesures visant à équilibrer le budget, exécution et contrôle du budget, adaptation de la politique budgétaire aux exigences de l’économie). En outre, les Chambres fédérales n’ont pas à s’occuper, dans l’exercice de leur souveraineté budgétaire, de questions d’exploitation et d’organisation internes à l’administration. Du fait de l’enregistrement central, l’ensemble des opérations comptables peut être vérifié par l’organe de révision, de sorte que les exigences sont remplies du point de vue de la révision. Une moindre incitation aux économies est un inconvénient de cette solution car, à l’exception des offices appliquant les principes de la GMEB, la tenue d’une comptabilité analytique dans les services de l’administration n’est pas obligatoire et aucune prescription contraignante concernant les finances ne peut être appliquée. Cette solution interdit en outre de comparer directement, dans le cadre du compte financier, les coûts supportés par les bénéficiaires de prestations selon les

fournisseurs internes ou externes, étant donné que seules les prestations externes font l'objet d'une demande de crédit de paiement.

3.8.4.3.2 Enregistrement dans le compte financier

Par l'enregistrement de la facturation des prestations dans le compte financier, les coûts et les produits générés par l'acquisition de prestations auprès d'autres offices sont consignés dans le compte financier. Du point de vue des crédits, ils sont assimilés à l'acquisition auprès de fournisseurs externes. Les fonds nécessaires doivent être sollicités et justifiés dans le cadre du budget et approuvés par les Chambres fédérales. Les recettes correspondantes sont budgétées au niveau des fournisseurs de prestations. Dans les offices concernés par la facturation des prestations, le budget augmente en conséquence. Sans mesures particulières, le compte financier menace de perdre de sa pertinence du fait que les dépenses et les recettes exercent un effet sur les paiements se mélangent aux coûts et produits des prestations acquises au sein de l'administration. L'enregistrement des coûts et des produits dans des groupes spéciaux permet de remédier à cet inconvénient. De cette façon, il est possible d'exclure des analyses statistiques les coûts et les produits sans effet sur les paiements. La réglementation décrite ne touche que dans une certaine mesure ou pas du tout la conduite budgétaire stratégique. En particulier, elle ne modifie pas le résultat du financement, de sorte qu'un argument important contre cette solution disparaît. Celle-ci a un caractère nettement plus contraignant que la première, étant donné que les ressources financières requises pour l'acquisition de prestations au sein de l'administration doivent être sollicitées, sous la forme de crédits, auprès du Parlement. Les offices sont davantage contraints d'utiliser efficacement les moyens financiers et ils opteront par conséquent pour les procédures les moins coûteuses. L'égalité de traitement, au niveau des crédits, entre acquisitions internes et externes de prestations est, une condition indispensable en particulier dans le cas d'un assouplissement des dispositions actuelles relatives aux achats. L'objection principale a sa source dans la crainte que les modalités d'octroi de crédits par les Chambres fédérales ne tiennent pas compte des différents niveaux et que le danger de surpilote de l'activité de l'administration subsiste.

3.8.4.3.3 Appréciation des deux solutions variantes de réglementation

La comparaison des avantages et des inconvénients des deux solutions de réglementation de la facturation des prestations entre les services de l'administration montre qu'en règle générale, l'enregistrement, dans un livre auxiliaire central, des relations au niveau des prestations permet d'atteindre les principaux objectifs. Vu que le domaine de l'informatique et de la télécommunication absorbe chaque année plusieurs centaines de millions de francs et qu'il devra se rapprocher du marché, l'intégration de la facturation des prestations dans le compte financier et donc l'implication des Chambres fédérales lors de l'allocation des moyens financiers à ce domaine est une solution adéquate, qui tient également compte des niveaux. Dans des cas semblables, cette solution devrait au moins pouvoir être envisagée.

La réglementation de la facturation des prestations dans le compte financier nécessite donc une adaptation de l'actuelle législation sur les finances.

3.8.4.3.4 Conditions-cadres juridiques

Du fait que les prestations facturées seront enregistrées dans le compte financier, les paiements de prestations entre offices de la Confédération seront pertinents du point de vue du budget et du compte. Selon l'art. 15, al. 3, de la loi sur les finances de la Confédération (LFC), le paiement de prestations entre offices est en règle générale interdit. Les exceptions sont mentionnées séparément dans le budget. La pratique en vigueur est restrictive, et les exceptions valent principalement entre unités administratives tenant une comptabilité autonome, par exemple entre l'administration centrale et l'(ex-) entreprise des PTT (cf. message concernant l'ancienne LFC; FF 1968 I 509). Les solutions mentionnées ci-dessous peuvent entrer en ligne de compte pour la réglementation de la facturation des prestations.

Création d'une nouvelle sorte de crédit

En plus des crédits de paiement et des crédits d'engagement, un nouveau «crédit de facturation» serait créé.

Cette solution est inutilement compliquée. Eu égard à la grande analogie entre les crédits de paiement et les crédits de facturation, elle ne serait pas non plus indiquée du point de vue matériel. Du reste, il n'y a apparemment pas d'exemple de cette sorte de crédit dans les législations cantonales, qui autorisent les paiements internes.

Extension des notions de dépenses et de recettes

La description des dépenses et des recettes figurant dans l'art. 5 LFC pourrait être étendue de manière à ce que ces notions englobent également les paiements entre offices.

Cette solution présente également des inconvénients. D'une part, elle créerait des problèmes de délimitation par rapport à l'interdiction de paiement mentionnée à l'art. 15, al. 3, LFC. D'autre part, elle nivellerait trop les différences existant encore entre les paiements usuels à des tiers et le paiement de factures internes.

Assouplissement de la disposition interdisant le paiement interne

Le Conseil fédéral préfère donc l'assouplissement de la disposition interdisant le paiement interne entre offices (art. 15, al. 3, LFC et art. 19 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération, OFC). Dorénavant, les paiements entre offices devront être autorisés si, par analogie avec l'art. 38a LFC, (unités administratives exécutant des mandats de prestations) cela favorise l'efficacité des activités de l'administration. Les dispositions concernant les dépenses et les recettes selon l'art. 5 LFC sont applicables par analogie. L'application par analogie est en principe également valable pour les dispositions concernant les suppléments (art. 17 s. LFC); elle permet en outre de présenter un compte financier consolidé, diminué du montant total des paiements entre offices.

3.8.4.3.5 Niveau législatif

L'art. 15, al. 3, LFC, autorisant exceptionnellement les paiements internes, il convenait de déterminer si l'on pouvait tenir compte des besoins actuels en assouplissant les directives au niveau de l'ordonnance. L'art. 19 OFC stipule: «L'Admi-

nistration des finances peut autoriser des exceptions à l'interdiction de payer les prestations entre unités administratives. Elle en informe le Contrôle des finances».

La disposition se base sur la teneur de l'art. 15, al. 3, LFC, et renonce à concrétiser la prescription légale. Il est toutefois incontestable que jusqu'à ce jour, la clause d'exception n'a été utilisée qu'avec retenue. Dans la perspective actuelle, la prise en compte de la facturation des prestations dans le système de crédits de la Confédération se limitera, au moins dans un premier temps, à certains domaines; toutefois, le nombre d'unités administratives concernées par la nouvelle réglementation n'est pas encore fixé. Le Conseil fédéral estime par conséquent qu'une simple extension de la disposition concernant les exceptions n'est pas suffisante pour la procédure envisagée et qu'il est nécessaire d'adapter la LFC.

4 Effets sur l'état du personnel

Le Conseil fédéral est conscient de l'importance des questions de personnel. Il a par conséquent adopté, le 19 avril 1999, un schéma de mouvements internes du personnel dans le domaine de l'informatique. Ce schéma est actuellement appliqué.

Dans le domaine de l'informatique de l'administration fédérale, près de 10 % (estimation) des postes ne sont pas pourvus ou ne sont pourvus que temporairement par le biais de contrats passés avec des personnes externes, le personnel qualifié étant très difficile à recruter. En outre, la Confédération n'est pas un employeur très concurrentiel lorsque les ressources humaines sont rares sur un marché de l'emploi très tendu. Les salaires relativement bas versés aux spécialistes hautement qualifiés, ainsi que les perspectives incertaines dues au projet de réforme NOVE-IT découragent beaucoup de personnes de postuler à la Confédération ou permettent à des employés de la Confédération de trouver des emplois plus attrayants dans le secteur privé.

En raison du projet NOVE-IT, quelque 325 postes, soit près de 21 % du total, seront supprimés (une première analyse prévoyait la suppression d'un peu plus de 500 postes). Comme de nombreux postes ne sont pas pourvus et qu'il a par conséquent fallu passer des contrats avec des personnes externes, la compression des effectifs entraînera dans un premier temps une diminution du nombre de ces contrats. Etant donné que le marché du travail est tendu dans le domaine de l'informatique et que le projet NOVE-IT ne sera réalisé entièrement qu'en 2003, cette diminution ne devrait générer que peu de problèmes.

Outre ces estimations purement quantitatives, des réflexions qualitatives permettent également de déterminer les coûts probables de la mise en œuvre au niveau du personnel. L'accroissement de la qualité et de l'efficacité de l'informatique dans l'administration fédérale posera des exigences plus élevées au personnel. Le premier et le plus important des efforts nécessaires visera à garantir les collaborateurs actuels, grâce à des offres d'emploi adaptées et au perfectionnement professionnel, que les collaborateurs actuels resteront à fournir ou à acheter des prestations. Le schéma ci-dessous montre comment ces «mouvements internes de personnel» sont mis en œuvre.

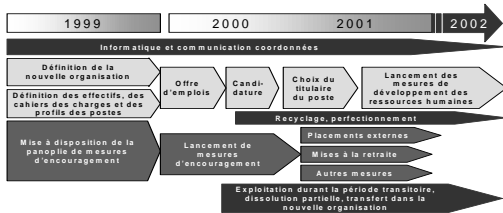


Illustration 2: Mise en œuvre de NOVE-IT dans le domaine du personnel

Les mises à la retraite anticipée ne sont une solution que lorsqu'il n'y a pas d'autre possibilité pour des raisons matérielles ou personnelles. Dans un contexte de marché du travail tendu, la nécessité de telles retraites découlera vraisemblablement moins des réductions de postes que de l'augmentation des exigences qualitatives vis-à-vis du personnel. En raison des priorités de la politique du personnel et des considérations relatives aux coûts, il y a lieu d'opter pour des mesures de qualification plutôt que pour des mesures purement sociales.

5 Conséquences financières et rentabilité

5.1 Aperçu

Deux crédits sont demandés, d'un montant total de 230 millions de francs:

1. un crédit-cadre de 200 millions de francs pour le financement de la mise en œuvre de NOVE-IT ;
2. un crédit d'engagement de 30 millions de francs pour les mesures de mouvements internes du personnel.

Il s'agit de montants maximums qui ne seront pas nécessairement utilisés en totalité..

Le CI débloquera, dans le cadre des crédits de paiement annuels, des montants partiels des deux crédits susmentionnés, sur la base des besoins pour les projets de mise en œuvre et de la preuve bénéfiques qu'ils sont censés générer. Le CI fixera des priorités pour chaque projet, dans les limites du montant total des crédits.

Le coût global de NOVE-IT est devisé à quelque 334 millions de francs (tableau 2), dont 230 millions de francs font l'objet du présent message. Le plan financier du 28 septembre 1998 prévoit déjà, pour le financement partiel de NOVE-IT, une tranche de 40 millions de francs provenant du crédit global pour l'informatique. En tenant compte des économies réalisées durant la mise en œuvre, il restera d'ici à 2002 des dépenses supplémentaires nettes de 71 millions de francs au maximum. Elles seront compensées d'ici à fin 2003. Les moyens financiers nécessaires au projet (investissements supplémentaires nets et coûts engendrés par les mouvements internes de personnel, soit 71 millions, resp. 30 millions de francs) s'élèvent par conséquent encore à 101 millions de francs. Une augmentation du plafond des moyens financiers inscrits pour le domaine de l'informatique dans le budget 1999 et dans le plan financier 2000 à 2002 est donc indispensable. Pour 1999, les fonds requis ont été demandés et accordés par un crédit supplémentaire. Les dépenses de biens, de services et d'investissement dans le domaine de l'informatique, selon le

plan financier du Conseil fédéral du 28 septembre 1998 (y compris le blocage des crédits), constitue la base de calcul déterminante de la compensation.

Tableau 2

Financement net requis pour NOVE-IT (en millions. de francs)

Désignation	1999	2000	2001	2002 ¹	2003 ¹	Total
<i>Objet du présent message</i>						
Financement requis pour NOVE-IT	8	50	76	60	6	200
+ Coût des mouvements internes de personnel	–	4	8	10	8	30
= Total intermédiaire	8	54	84	70	14	230
Financement par des moyens déjà planifiés, destinés à l'informatique	–2	–10	–14	–10	–4	–40
Fixation de priorités et amélioration de l'efficacité	0	–14	–38	–57	–81	–190
Augmentation/diminution des besoins	+6	+30	+32	+3	–71	0
<i>Autres coûts</i>						
Charges internes de personnel						94 ²
Coûts supplémentaires temporaires de logement						10 ³
Total des coûts						334

- ¹ Les chiffres à partir de 2002 dépendront de la planification détaillée, qui sera élaborée en 2000. L'échelonnement de ces chiffres n'est par conséquent pas définitif.
- ² Charges totales pour les projets faisant partie de NOVE-IT. Seule une partie du total représente de réelles charges supplémentaires, la plus grande partie correspond à des mesures remplaçant d'autres projets ou permettant de les réaliser plus tôt que prévu.
- ³ Ce crédit ne fait l'objet du présent message. Il sera demandé si nécessaire en tant que crédit supplémentaire et compensé d'ici à fin 2003.

La mise en œuvre de la réforme requiert des investissements considérables, dont la majeure partie sera nécessaire au cours du deuxième semestre 2000 et en 2001. Toutefois, grâce à la fixation des priorités et à l'accroissement de l'efficacité découlant de la réforme, les dépenses totales de 230 millions de francs pourraient déjà être compensées dès 2003 par une diminution des dépenses. En raison de charges extraordinaires cependant, le total des crédits de paiement le domaine IT et le personnel (recyclage, perfectionnement, placement, mise à la retraite anticipée) devra être majoré en 2000 et 2001 de 30 millions, respectivement de 32 millions de francs. Ces besoins supplémentaires sont déjà pris en considération dans les chiffres du budget et du plan financier de la législature.

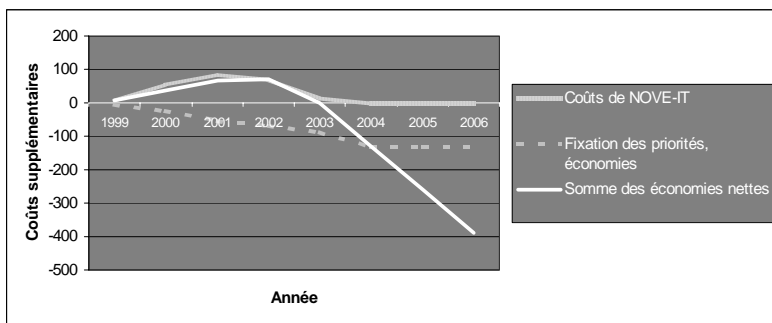


Illustration 3: Investissements et économies découlant de NOVE-IT

Les investissements ont été calculés sur la base des évaluations réalisées selon les paramètres de la dernière phase du projet. Pour qu'un investissement soit autorisé, une planification détaillée, assortie d'un calcul de la rentabilité, est requise pour chaque projet de réalisation. Le contrôle passe par legestion de portefeuille de projets, surveillée de manière centralisée par l'USIC.

5.2 Répartition selon les domaines de mise en œuvre

5.2.1 Aperçu

Les investissements supplémentaires des quatre prochaines années sont répartis ci-après selon les domaines de mise en œuvre. Les prestations déjà fournies, un constat sommaire de la situation actuelle, et la définition de la situation future sont à la base de ces estimations. Sont également compris tous les coûts externes, tantles coûts physiques découlant de la concentration et des transferts de matériel et de logiciels que les prestations de conseil.

Tableau 3

Coûts de la mise en œuvre par domaine

Domaine de mise en œuvre	Mio. Fr.
Harmonisation de l'infrastructure	124
Introduction de la gestion stratégique et mise en place de la comptabilité analytique	15
Elaboration des instruments de gestion à disposition des bénéficiaires de prestations, nouvelle conception des processus de mise au point de solutions	19
Gestion du changement, conseil et assistance	42
Total	200

5.2.2

Harmonisation de l'infrastructure

Les projets de mise en œuvre dans le cadre de l'harmonisation de l'infrastructure représentent la partie du projet la plus onéreuse sur le plan des coûts et du personnel. L'infrastructure au sens large englobe les hôtes, serveurs, clients, appareils périphériques, réseaux, protocoles de communication, assistance aux utilisateurs, processus d'exploitation et prévention des catastrophes.

La réduction du nombre des centres de calcul de 15 à 2 permettra d'exploiter les synergies lors de l'entretien et de l'exploitation. Les moyens nécessaires seront affectés d'une part à l'équipement les nouveaux emplacements, d'autre part au transfert des installations de calcul.

L'harmonisation des systèmes clients axée sur les besoins (PC, stations de travail) permettra de réduire les frais de développement, d'exploitation et d'assistance.

Les prestations de télécommunication sont des prestations interdépartementales classiques qu'il est préférable de fournir, pour des raisons d'efficacité, à partir d'un seul emplacement. Les prestations seront donc concentrées auprès d'un exploitant, l'OFIT, pour les réseaux civils de données et de transmission phonique et auprès du DDPS pour les réseaux militaires. Les infrastructures de transmission importantes restent à créer ou à rénover. Grâce à la nouvelle conception de la télécommunication, les deux exploitants de réseaux pourront largement contribuer l'accroissement du potentiel d'efficacité en tenant compte de la libéralisation du marché de la télécommunication.

Grâce à l'uniformisation et à l'amélioration constante des processus d'exploitation et d'assistance, les coûts d'exploitation seront et les utilisateurs seront mieux servis. Des instruments généraux devront être créés à cet effet.

Le développement de mesures de prévention des catastrophes est nécessaire non seulement en vertu des prescriptions de sécurité, mais aussi en raison de la dépendance croissante de l'administration vis-à-vis des outils informatiques. Ces mesures préventives seront élaborées au niveau interdépartemental pour toute l'administration fédérale, ce qui nécessitera moins de ressources qu'une élaboration décentralisée. Les investissements requis permettront d'abriter une infrastructure sûre et redondante en un lieu protégé.

5.2.3

Introduction de la gestion stratégique, élaboration de la comptabilité analytique

Les processus nécessaires à la gestion stratégique doivent être mis en place et les instruments requis (p. ex. controlling, gestion de portefeuille) créés. Le développement des instruments de la comptabilité analytique et leur intégration dans l'ensemble du système sont particulièrement coûteux (cf. ch. 3.8).

5.2.4

Préparation des instruments de gestion des bénéficiaires de prestations et réorganisation des processus de développement de solutions

Afin de pouvoir assumer leur fonction de principaux responsables de l'utilisation de l'informatique, les bénéficiaires de prestations doivent disposer des ressources et instruments nécessaires à la gestion de l'informatique. Outre la définition des rôles des bénéficiaires de prestations et des instruments de gestion financière, un controlling informatique sera développé aux divers niveaux.

Le crédit global pour le domaine de l'informatique dans sa forme actuelle est supprimé. Les unités administratives, les départements et la Chancellerie fédérale planifient et vérifient leurs besoins informatiques ainsi que les coûts de développement et d'exploitation dans le cadre des processus ordinaires de budgétisation. A l'avenir, l'informatique sera une ressource comme les autres. L'introduction d'une comptabilité analytique dans le domaine de l'informatique favorisera la transparence des coûts et permettra aux bénéficiaires de prestations de fixer un ordre de priorités à leurs exigences, mais également d'établir des comparaisons entre les fournisseurs de prestations qu'ils soient internes ou externes. Les instruments nécessaires, y compris un controlling informatique constant, doivent encore être élaborés.

La réorganisation des processus de développement des solutions nécessite une analyse approfondie des besoins. Elle permettra aux fournisseurs de prestations de connaître les besoins des bénéficiaires dès le début d'un projet et d'informer les bénéficiaires des conséquences économiques et techniques liées à leurs exigences. La préparation adéquate de projets de développement et de mise en œuvre de solutions permettra un gain économique et qualitatif substantiel.

5.2.5

Gestion du changement, conseil et assistance

Les travaux menés jusqu'ici et une partie – encore nécessaire – de la gestion centrale du projet NOVE-IT ne peuvent être classés dans les domaines mentionnés sous les ch. 5.2.2 à 5.2.4, car ils concernent l'ensemble du projet. Tel est le cas des besoins de la direction centrale du programme de l'information et de la communication au cours des cinq années que durera le projet.

5.3

Frais dans le domaine du personnel

Les coûts externes des mouvements de du personnel s'élèvent à environ 30 millions, répartis entre plusieurs mesures.

Répartition des coûts en matière de mouvements du personnel

Mesure	Nombre probable de personnes concernées	Ø Coûts par cas, en 1000 fr.	Coûts totaux, en millions de fr.
Reconversion, perfectionnement	300	15	4,5
Placement externe	50	10	0,5
Retraite anticipée	100	250	25,0
Total			30,0

5.4 Charges internes de personnel

Les charges internes de personnel pour toute la durée du projet représentent l'équivalent du travail annuel de quelque 750 personnes, soit environ 94 millions de francs. Ce montant inclut un travail important qui aurait été également nécessaire sans NOVE-IT, par exemple le développement ou la suppression d'applications. Une application d'une durée de vie «normale» qui aurait été remplacée conformément aux modalités actuelles sera remplacée dans le cadre de NOVE-IT. Cela peut arriver plus tôt que prévu et avancer la date d'un investissement, mais peut également entraîner certains coûts supplémentaires dus à la nouvelle organisation. Les charges supplémentaires nettes, qui ne peuvent être évaluées avec précision, seront par conséquent nettement inférieures à l'équivalent du travail annuel de 750 personnes.

5.5 Coûts du logement

Les changements touchant les locaux, notamment la concentration des fournisseurs de prestations, ont également des conséquences financières. Des coûts supplémentaires temporaires de quelque 10 millions de francs sont prévus.

Les frais de logement s'élèvent à 19,6 millions de francs au total, dont 4,6 millions de francs de frais de location supplémentaires (temporaires) pour le logement durant la réalisation du projet NOVE-IT. Par ailleurs, des coûts de transformation de 5 millions de francs sont prévus. Un crédit supplémentaire sera sollicité en 2000 pour la totalité des frais de transformation, et pour une partie des frais de location.

Les chiffres ne comprennent ni les coûts d'exploitation ni le coût des appareils. Comme pour le reste de l'administration, il faut prévoir des coûts annuels de quelque 10 millions de francs pour la communication (locations éventuelles de lignes), l'énergie, le nettoyage, la conciergerie, le service de réception et le mobilier de bureau.

Des locaux seront libérés du fait de la centralisation des services informatiques. Il s'agit généralement de locaux de petites dimensions ou non contigus, qui ne pourront être utilisés plus rationnellement que dans le cadre d'un vaste projet de déménagement. Le Conseil fédéral a prévu cette utilisation dans le cadre de la planification.

tion 2000–2007 des investissements au titre du parc immobilier civil de la Confédération Le projet de concentration, qui fait partie de la gestion d'ensemble du parc immobilier, prend également en compte les locaux libérés en raison du regroupement de services informatiques de petite taille. Ces dépenses supplémentaires seront également compensées d'ici à fin 2003.

5.6 Economies lors de la mise en œuvre

5.6.1 Répartition

Les économies réalisées se composeront d'environ 90 millions de francs au titre des frais d'équipement (matériel, logiciels, licences, locaux, maintenance, location et entretien) et d'environ 40 millions de francs au titre du personnel.

Des économies de 130,2 millions de francs constituent l'objectif à atteindre d'ici à fin 2003. La répartition suivante donne un ordre de grandeur; la répartition définitive interviendra sur la base de la mise au point des nouvelles structures et architectures (personnel et équipement) et de la planification détaillée des projets de mise en œuvre.

Tableau 5

Economies attendues du projet NOVE-IT

Domaine	Frais de personnel	Frais d'équipement	Économie totale
Développement de solutions	21,8	0	21,8
Exploitation client/serveur	13,0	67,9	80,9
Exploitation hôtes	1,7	21,4	23,1
Divers	4,4	0,0	4,4
Total	40,9	89,3	130,2

Ces chiffres comprennent la totalité des économies en matière de fourniture de prestations, d'acquisition de prestations et de gestion stratégique. Ils excluent par contre les économies au titre des frais de logement dues à la concentration des fournisseurs de prestations. Ces économies ne dépendent pas uniquement de NOVE-IT (cf. ch. 5.5), il est encore impossible de les chiffrer.

Au terme de la mise en œuvre, la gestion stratégique (USIC et 2 à 3 postes par département) et les tâches d'acquisition de prestations occasionneront vraisemblablement quelque 5 %, respectivement 12 % des frais de personnel selon une étude détaillée réalisée par des experts indépendants du DFF²). Par conséquent, 80 à 85 % des frais découleront de la fourniture de prestations.

² Schlussbericht Teilprojekt – Beurteilung der Entflechtung in Leistungsbezogener/Leistungsbringer; Ernst & Young, 21.12.1999.

5.6.2 Garantie et preuve des économies

La réalisation des économies sera garantie en adaptant les crédits informatiques, au rythme décrit sous ch. 5.1 jusqu'au moment où l'objectif sera atteint.

Le «soutien à la gestion financière» et divers instruments de controlling seront utilisés pour atteindre l'objectif fixé en matière d'économies.

5.7 Demande de crédit d'engagement

5.7.1 Aperçu

Un crédit d'engagement de 200 millions de francs est demandé au Parlement. Les besoins supplémentaires ne se montent toutefois qu'à 160 millions de francs, car 40 millions de francs pourront être économisés en fixant des priorités dans l'article global «Informatique».

Tableau 6

Ventilation du crédit d'engagement pour NOVE-IT

Description	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Financement par des moyens déjà planifiés destinés à l'informatique	2,0	10,0	14,0	10,0	4,0	+40,0
Besoins d'investissements supplémentaires	6,0 ³	40,0	62,0	50,0	2,0	+160,0
Besoins supplémentaires pour les mesures au niveau du personnel	0,0	4,0	8,0	10,0	8,0	30
Total	8,0	54,0	84,0	70,0	14,0	+230,0

5.7.2 Frein aux dépenses

Selon l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale, le crédit d'engagement sollicité est soumis au frein aux dépenses, car il s'agit d'une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs.

5.8 Conséquences financières pour les cantons et les communes

Le présent projet n'a pas de répercussions directes sur les finances des cantons et des communes.

³ Supplément 2/1999

6 Autres conséquences

6.1 Politique de l'environnement

Il ne devrait pas y avoir de conséquences notables sur la politique de l'environnement. Toutefois, l'accroissement de l'efficacité devrait s'accompagner d'une utilisation plus économe des ressources.

6.2 Politique régionale

La centralisation de la fourniture des prestations informatiques peut dans certains cas entraîner un transfert de postes de travail dans la région de Berne. Le nombre de postes concernés n'est pas encore déterminé, car l'influence du projet sur le personnel ne pourra être évaluée qu'au cours de la planification détaillée (lors du deuxième semestre 2000). Toutes les tâches des bénéficiaires de prestations s'effectueront certainement aux mêmes endroits des unités administratives. Désenchevêtrer ces tâches n'est pas toujours aisé, car dans le cas des activités scientifiques l'acquisition de prestations informatiques fait souvent partie intégrante des tâches centrales. Ainsi, dans le cas de la Centrale de compensation à Genève, de l'Office fédéral de la statistique à Neuchâtel ou de l'Institut suisse de météorologie à Zurich, la centralisation concernera principalement le personnel d'exploitation. L'évaluation selon des critères matériels et économiques sera faite pour chaque cas particulier. Des effets régionaux importants ne sont cependant pas attendus. Il est certain que cette réorganisation ne remettra pas en question la politique de décentralisation de l'administration fédérale.

6.3 Conséquences pour l'économie

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences notables pour l'économie. La Confédération continuera de s'approvisionner sur le marché de l'informatique. Cependant, un accroissement de l'efficacité des pouvoirs publics exerce en principe un effet favorable sur le contexte économique.

7 Programme de la législature

Le projet est mentionné dans le programme de la législature 1999/2003.

8 Rapport avec le droit européen

Aucune remarque.

9

Bases légales

La compétence de l'Assemblée fédérale d'accorder le crédit sollicité découle de l'art. 167 de la Constitution fédérale. L'acte législatif doit revêtir la forme d'un arrêté fédéral simple au sens de l'art. 8 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). Il n'est pas sujet au référendum.

La compétence de modifier la loi sur les finances de la Confédération découle de l'art. 42, al. 1, let. e et g, et de l'art. 167 de la Constitution fédérale. La teneur modifiée de la loi est sujette au référendum facultatif.

Message sur le financement de la réorganisation de l'informatique et de la télécommunication dans l'administration fédérale (NOVE-IT)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	00.023
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.03.2000
Date	
Data	
Seite	1556-1585
Page	
Pagina	
Ref. No	10 124 374

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.