

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de la mise en œuvre de la stratégie des données de base de la Confédération

Chancellerie fédérale et Office fédéral de
la statistique

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	104.20526
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	13
1.3 Etendue de l'audit et principe	14
1.4 Documentation et entretiens	14
1.5 Discussion finale	14
2 Constatations et appréciations	15
2.1 Une organisation des travaux en place mais confrontée à la complexité.....	15
2.2 Les bases d'une nouvelle gouvernance des données sont en cours d'élaboration	17
2.3 Les activités en cours adressent globalement les défis prioritaires de la stratégie	18
2.4 La gestion des risques et des dépendances doit être systématisée.....	19
2.5 La description des processus et l'architecture-cible de la gestion commune doivent être précisées	22
2.6 Une communication à améliorer	23
2.7 La recommandation examinée n'a pas été mise en œuvre	24
Annexe 1 : Bases légales	25
Annexe 2 : EFK-18320 Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts DaziT – Recommandation 1	26
Annexe 3 : Abréviations	27
Annexe 4 : Glossaire	28

Audit de la mise en œuvre de la stratégie des données de base de la Confédération

Chancellerie fédérale et Office fédéral de la statistique

L'essentiel en bref

En décembre 2018, le Conseil fédéral a adopté une stratégie pour le développement de la gestion commune des données de base de la Confédération. Une première étape de la mise en œuvre se poursuit jusqu'à fin 2021. Elle se concentre sur les données de base des entreprises. La coordination des travaux est assurée par le comité de pilotage de la gestion commune des données de base de la Confédération (ci-après « comité de pilotage GSVB »). Cet organe est placé sous la direction du secteur Transformation numérique et gouvernance informatique (TNI) de la Chancellerie fédérale (ChF).

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité la mise en œuvre de la stratégie. Pour lui, les travaux de la première étape vont globalement dans la bonne direction. Toutefois, des résultats doivent être approfondis et des activités doivent être menées de façon plus systématique. Le CDF relève notamment les risques découlant du choix de ne pas mettre en place une organisation de type projet et le manque d'une vue d'ensemble. Il pointe aussi l'absence d'une feuille de route et d'une description suffisamment détaillée de l'architecture-cible.

Une deuxième étape est prévue dès 2022. Elle traitera principalement des données de base des personnes physiques et des immeubles et s'annonce plus difficile que la première.

L'organisation des travaux est en place mais soulève certaines questions

L'organisation mise en place pour les travaux de la première étape apporte une réponse globalement satisfaisante aux défis posés. Dans les grandes lignes, les responsabilités et les processus de la mise en œuvre sont définis. Le comité de pilotage GSVB spécifie les travaux, les exécute ou mandate des unités administratives ou des projets et suit leur progrès.

Le CDF relève que malgré l'environnement complexe, les multiples intervenants et l'éventail d'activités, une organisation de type projet au financement dédié n'a pas été choisie. Ce choix n'est pas sans conséquences. Une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la stratégie est difficile à obtenir. La planification de l'engagement des ressources dans les unités impliquées doit compter sur la compensation interne et leur disponibilité n'est pas assurée. La transparence financière n'est pas garantie. Enfin, à défaut de méthodologie de projet rigoureuse, des résultats importants peuvent manquer.

Lors de l'audit, une nouvelle gouvernance de la gestion des données de base était en cours de préparation. Son but : présenter les adaptations nécessaires de la base légale et clarifier les interfaces entre les mandats du secteur TNI et de l'Office fédéral de la statistique en matière de gestion des données de base. Parmi les propositions, le modèle de rôles est complété et un nouveau comité de coordination remplace un ensemble d'autres intervenants. Le CDF estime que l'ébauche de la nouvelle gouvernance est sur la bonne voie. Il a toutefois notifié aux auteurs plusieurs éléments à préciser, comme le positionnement du nouveau comité, la responsabilité de sa conduite, les modalités d'une nouvelle base légale régissant le traitement des données de base, etc.

Les travaux progressent mais certains résultats doivent être approfondis

Les travaux sont répartis en trois champs d'action : l'organisation, la base légale et les aspects techniques. À l'exception de la feuille de route, le comité GSVB a livré les résultats définis dans la stratégie. Les activités en cours couvrent globalement les défis prioritaires de la gestion commune des données de base. Les travaux sont suivis de manière adéquate, un rapport récapitulatif des travaux de la première étape est d'ailleurs en cours d'élaboration. Le CDF note cependant que des améliorations doivent être apportées aux résultats et aux processus de la mise en œuvre de la stratégie.

Les travaux d'opérationnalisation de la gestion commune pour les données de base d'entreprises ont commencé. Des descriptions partielles d'architectures-cibles existent, mais une définition intégrale n'est pas disponible de manière suffisamment détaillée. Un approfondissement aux niveaux affaires, systèmes d'information et technologique, et l'intégration de modèles architecturaux couvrant les différents domaines, est nécessaire. Un modèle de processus de gestion des données de base couvrant les traitements de bout-en-bout et de façon détaillée fait encore défaut. Ce modèle doit être élaboré. Pour les données de personnes physiques et les immeubles, les grandes lignes de l'architecture-cible doivent être précisées.

Les processus de la mise en œuvre de la stratégie sont définis, mais tous ne sont pas appliqués avec la même rigueur. Le CDF recommande de systématiser l'analyse des dépendances et des parties prenantes. Il préconise de mettre en place un processus mieux formalisé de gestion des risques et des actions correctives. Enfin, il encourage le secteur TNI à mettre en œuvre le processus de communication comme il l'avait initialement défini.

La recommandation examinée n'a pas été mise en œuvre, une feuille de route doit être éditée

Le CDF a examiné la mise en œuvre de la recommandation 18320.001, émise dans le cadre d'un précédent audit¹. Initialement adressée au Département fédéral des finances (DFF), elle est maintenant de la responsabilité du secteur TNI. Cette recommandation vise à élaborer une feuille de route portant sur l'harmonisation de la gestion des données de base. Le document doit montrer le cadre temporel de cette uniformisation dans le DFF. Il doit aussi représenter la manière dont une vue d'ensemble de la gestion des données de base peut être obtenue.

La stratégie mentionne aussi une feuille de route parmi les résultats à livrer. Pour le CDF, ce document facilite la communication avec les intervenants et permet de visualiser les grandes phases d'un développement et les dépendances. Dans le contexte de l'administration fédérale, les dépendances des décisions de financement et les montants en jeu peuvent enrichir judicieusement la représentation. La feuille de route fait défaut, le CDF estime que la recommandation n'a pas été mise en œuvre et la maintient.

¹ «Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts DaziT» (PA 18320), disponible sur le site Internet du CDF.

Prüfung der Umsetzung der Stammdatenstrategie des Bundes

Bundeskanzlei und Bundesamt für Statistik

Das Wesentliche in Kürze

Im Dezember 2018 hat der Bundesrat eine Strategie für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes verabschiedet. Eine erste Etappe der Umsetzung läuft bis Ende 2021. Sie legt das Schwergewicht auf die Unternehmensstammdaten. Die Koordination der Arbeiten erfolgt durch das Steuerungsgremium der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes (nachstehend «Steuerungsgremium GSVB»). Dieses Gremium steht unter der Leitung des Bereichs Digitale Transformation und IKT-Lenkung (DTI) der Bundeskanzlei (BK).

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Umsetzung der Strategie geprüft. Nach ihrer Einschätzung gehen die Arbeiten der ersten Etappe insgesamt in die richtige Richtung. Einige Ergebnisse müssen jedoch vertieft und manche Aktivitäten systematischer durchgeführt werden. Die EFK weist insbesondere auf die Risiken des Entscheidens hin, auf die Errichtung einer Projektorganisation zu verzichten, sowie auf das Fehlen eines Gesamtüberblicks. Sie moniert auch das Fehlen einer Roadmap und einer ausreichend detaillierten Beschreibung der Zielarchitektur.

Ab 2022 ist eine zweite Etappe geplant. Sie wird sich vor allem mit Personen- und Gebäudestammdaten befassen und verspricht schwieriger zu werden als die erste Etappe.

Die Organisation der Arbeiten steht, wirft aber gewisse Fragen auf

Die für die Arbeiten der ersten Phase geschaffene Organisation gibt eine insgesamt zufriedenstellende Antwort auf die anstehenden Herausforderungen. Im Grossen und Ganzen sind die Verantwortlichkeiten und Umsetzungsprozesse definiert. Das Steuerungsgremium GSVB spezifiziert die Arbeiten, erledigt sie selber oder beauftragt Verwaltungseinheiten bzw. Projektgruppen und verfolgt den Arbeitsfortschritt.

Die EFK stellt fest, dass trotz der komplexen Umgebung, der Vielzahl der Beteiligten und des Spektrums an Aktivitäten keine Projektorganisation mit einer spezifischen Finanzierung gewählt wurde. Dieser Entscheid ist nicht ohne Folgen. Es ist schwierig, einen Gesamtüberblick über die Umsetzung der Strategie zu erhalten. Die Planung des Ressourceneinsatzes in den involvierten Einheiten muss intern kompensiert werden, die Verfügbarkeit der Ressourcen ist nicht gewährleistet. Auch die finanzielle Transparenz ist nicht gesichert. Schliesslich können mangels strenger Projektmethodik wichtige Ergebnisse fehlen.

Während der Prüfung war eine neue Governance der Stammdatenverwaltung in Vorbereitung. Sie sollte die erforderlichen Anpassungen der Rechtsgrundlage darlegen und die Schnittstellen zwischen den Aufträgen des Bereichs DTI und denjenigen des Bundesamtes für Statistik im Bereich der Stammdatenverwaltung klären. Vorgeschlagen wurden unter anderem das Rollenmodell zu ergänzen und eine Reihe anderer Akteure durch ein neues Steuerungsgremium zu ersetzen. Nach Meinung der EFK zielt dieser Vorschlag in die richtige

Richtung. Sie wies die Urheber jedoch auf mehrere Elemente hin, die noch präzisiert werden müssten, z. B. bei der Positionierung und Führungsverantwortung des neuen Gremiums, den Bestimmungen einer neuen Rechtsgrundlage für die Stammdatenverarbeitung usw.

Die Arbeiten kommen voran, einige Ergebnisse müssen jedoch vertieft werden

Die Arbeiten verteilen sich auf drei Handlungsfelder: die Organisation, die Rechtsgrundlage und die technischen Aspekte. Abgesehen von der Roadmap hat das GSVB-Gremium die in der Strategie definierten Ergebnisse geliefert. Alles in allem decken die laufenden Aktivitäten die prioritären Herausforderungen der gemeinsamen Stammdatenverwaltung ab. Die Arbeiten werden angemessen überwacht, ausserdem wird ein Bericht, der die Arbeiten der ersten Etappe zusammenfasst, derzeit ausgearbeitet. Die EFK hält jedoch fest, dass die Ergebnisse und Umsetzungsprozesse der Strategie verbessert werden müssen.

Die Arbeiten zur Operationalisierung der gemeinsamen Verwaltung der Unternehmensstammdaten haben begonnen. Es existieren zwar Teilbeschreibungen von Zielarchitekturen, aber eine vollständige und ausreichend detaillierte Definition ist nicht vorhanden. Es braucht eine Vertiefung auf den Stufen Geschäftsprozesse, Informationssysteme und Technologie, sowie die Integration von Architekturmodellen, welche die verschiedenen Bereiche abdecken. Ausserdem fehlt ein Modell für einen durchgängigen und detaillierten Stammdatenbearbeitungsprozess. Ein solches Modell muss noch ausgearbeitet werden. Für die Personen- und Gebäudestammdaten müssen die Grundzüge der Zielarchitektur präzisiert werden.

Die Prozesse zur Umsetzung der Strategie sind definiert, aber nicht alle werden mit der gleichen Strenge angewandt. Die EFK empfiehlt eine systematische Analyse der Abhängigkeiten und der Akteure. Sie plädiert für einen stärker formalisierten Risikomanagementprozess und für Korrekturmassnahmen. Schliesslich ermutigt die EFK den Bereich DTI, den Kommunikationsprozess so umzusetzen, wie er ihn ursprünglich definiert hatte.

Die geprüfte Empfehlung ist nicht umgesetzt worden, eine Roadmap muss erstellt werden

Die EFK hat die Umsetzung der Empfehlung 18320.001 aus einer früheren Prüfung¹ geprüft. Die ursprünglich an das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) adressierte Empfehlung fällt nun in die Verantwortung des Bereichs DTI. Ihr Ziel ist es, eine Roadmap über die Vereinheitlichung der Stammdatenverwaltung zu erstellen. Das Dokument soll den Zeitrahmen dieser Vereinheitlichung im EFD aufzeigen. Darüber hinaus muss es auch darlegen, wie eine Stammdatenübersicht erstellt werden kann.

In der Strategie wird auch eine Roadmap als eines der zu erreichenden Ergebnisse genannt. Die EFK ist der Meinung, dass ein solches Dokument die Kommunikation mit den Akteuren erleichtert und die Visualisierung der grossen Entwicklungsphasen und Abhängigkeiten ermöglicht. Im Kontext der Bundesverwaltung können die Abhängigkeiten von Finanzierungsbeschlüssen und die Höhe der jeweiligen Beträge die Darstellung sinnvoll ergänzen. Da eine solche Roadmap noch nicht vorliegt, erachtet die EFK die Empfehlung als nicht umgesetzt. Sie hält deshalb an ihr fest.

Originaltext auf Französisch

¹ «Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts DaziT» (PA 18320), abrufbar auf der Webseite der EFK

Verifica dell'attuazione della strategia dei dati di base della Confederazione

Cancelleria federale e Ufficio federale di statistica

L'essenziale in breve

Nel mese di dicembre del 2018 il Consiglio federale ha adottato una strategia per lo sviluppo della gestione comune dei dati di base della Confederazione. La prima tappa dell'attuazione, incentrata sui dati di base delle imprese, continua fino alla fine del 2021. Il coordinamento dei lavori è garantito dall'organo di direzione per la gestione comune dei dati di base della Confederazione (di seguito «organo di direzione GSVB»). Questo organo è posto sotto la direzione del settore Trasformazione digitale e governance delle TIC (TDT) della Cancelleria federale.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'attuazione della strategia. Ritiene che, nel complesso, i lavori relativi alla prima tappa vadano nella direzione giusta. Tuttavia, occorre approfondire alcuni risultati e svolgere alcune attività in modo più sistematico. Il CDF constata in particolare i rischi derivanti dalla scelta di non creare un'organizzazione di progetto e la mancanza di una visione d'insieme. Sottolinea anche l'assenza di una roadmap e di una descrizione sufficientemente dettagliata dell'architettura di destinazione.

È prevista una seconda tappa dal 2022, che verterà in particolare sui dati di base delle persone fisiche e degli immobili e si preannuncia più complessa rispetto alla prima.

L'organizzazione dei lavori è stata approntata ma solleva alcune questioni

Nel suo insieme, l'organizzazione dei lavori relativi alla prima tappa consente di affrontare le sfide attuali in modo soddisfacente. Le responsabilità e i processi relativi all'attuazione sono stati fondamentalmente definiti. L'organo di direzione GSVB specifica i lavori, li esegue o li commissiona a unità amministrative o gruppi di progetto e segue lo stato di avanzamento dei lavori.

Il CDF sottolinea che, nonostante la complessità dell'ambiente e la varietà degli attori e delle attività, non è stata predisposta un'organizzazione di progetto con un finanziamento specifico. Questa scelta non è priva di conseguenze: ostacola la visione d'insieme dell'attuazione della strategia. Per pianificare l'impiego delle risorse nelle unità interessate, bisogna poter compensare internamente tali risorse; la disponibilità delle stesse non è garantita e nemmeno la trasparenza finanziaria. Infine, in mancanza di una metodologia di progetto rigorosa possono mancare risultati importanti.

Durante la verifica era in fase di preparazione una nuova governance della gestione dei dati di base. Il suo obiettivo era presentare gli adeguamenti necessari della base legale e chiarire, nell'ambito della gestione dei dati di base, quali sono le interfacce tra i mandati del settore TDT e quelli dell'Ufficio federale di statistica. Si è proposto, tra l'altro, di completare il modello di ruoli e sostituire una serie di altri attori con un nuovo organo di coordinamento. Il CDF ritiene che la bozza della nuova governance sia sulla buona via. Ha tuttavia notificato agli autori una serie di elementi da precisare come il posizionamento

del nuovo organo e la responsabilità della sua direzione, i dettagli di una nuova base legale sul trattamento dei dati di base ecc.

I lavori procedono, ma determinati risultati devono essere approfonditi

I lavori sono suddivisi in tre campi d'azione: l'organizzazione, la base legale e gli aspetti tecnici. A eccezione della roadmap, l'organo di direzione GSVB ha consegnato i risultati definiti nella strategia. Le attività in corso rispondono globalmente alle sfide prioritarie della gestione comune dei dati di base. I lavori sono monitorati correttamente; inoltre, un rapporto che riassume i lavori della prima tappa è in fase di elaborazione. Tuttavia, il CDF constata che occorre apportare miglioramenti ai risultati e ai processi relativi all'attuazione della strategia.

Sono iniziati i lavori di messa in operatività concernenti la gestione comune dei dati di base delle imprese. Esistono descrizioni parziali relative alle architetture di destinazione, ma manca una definizione completa e dettagliata. È necessario procedere a un approfondimento al livello degli affari, dei sistemi d'informazione e della tecnologia nonché all'integrazione di modelli di architettura che coprono i vari settori. Non è ancora disponibile un modello per un processo dettagliato di elaborazione dei dati di base end-to-end. Questo modello deve ancora essere sviluppato. Per quanto concerne i dati delle persone fisiche e degli immobili, occorre precisare le linee generali dell'architettura di destinazione.

I processi relativi all'attuazione della strategia sono definiti, ma non tutti sono applicati con lo stesso rigore. Il CDF raccomanda di analizzare sistematicamente le interdipendenze e le parti interessate. Consiglia di introdurre un processo più formalizzato di gestione dei rischi e di procedere a interventi correttivi. Infine, il CDF incoraggia il settore TNT ad attuare il processo di comunicazione così come era stato inizialmente definito.

La raccomandazione esaminata non è stata attuata, occorre elaborare una roadmap

Il CDF ha esaminato la raccomandazione 18320.001 formulata nel quadro di una verifica precedente¹. Inizialmente rivolta al Dipartimento federale delle finanze (DFF), tale raccomandazione è ora di competenza del settore TNT. Essa riguarda l'elaborazione di una roadmap sull'armonizzazione della gestione dei dati di base. Il documento deve indicare il lasso di tempo necessario per portare a termine questa uniformazione all'interno del DFF. Deve anche presentare le modalità della realizzazione di una panoramica della gestione dei dati di base.

Tra i risultati da raggiungere la strategia menziona inoltre una roadmap. Secondo il CDF, questo documento facilita la comunicazione con gli attori e permette di visualizzare le tappe fondamentali dello sviluppo e le interdipendenze. Nel contesto dell'Amministrazione federale, la roadmap potrebbe essere completata in modo opportuno con le decisioni di finanziamento e gli importi corrispondenti. Siccome questa roadmap non è ancora stata elaborata, il CDF ritiene che la raccomandazione non sia stata attuata e decide quindi di mantenerla.

Testo originale in francese

¹ «Verifica del progetto chiave TIC DaziT» (PA 18320), disponibile sul sito Internet del CDF.

Audit of the implementation of the federal master data strategy

Federal Chancellery and Federal Statistical Office

Key facts

In December 2018, the Federal Council adopted a strategy for expanding the federal joint master data management system. Stage 1 of the implementation runs until the end of 2021 and focuses on business partner master data. The steering committee on joint master data management is coordinating the work. The committee is part of the Federal Chancellery's Digital Transformation and ICT Steering Sector (DTI).

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the implementation of the strategy. It considers that the stage 1 activities are generally headed in the right direction. However, deliverables must be more detailed and activities must be performed in a more systematic manner. In particular, the SFAO mentioned the risks arising out of the decision not to set up a project organisation and the lack of overview. It also criticised the fact that there is no roadmap or sufficiently detailed description of the target architecture.

Stage 2 is planned for 2022 onwards. It will involve the processing of master data for physical persons and real estate, and is likely to be more difficult than stage 1.

A work plan is in place but has given rise to some questions

The work plan put in place for stage 1 activities has yielded positive results overall as regards the challenges faced. Responsibilities and processes have been roughly defined for the implementation. The steering committee on joint master data management specifies the activities, performs them or requests other administrative units to do so, or commissions projects and monitors their progress.

The SFAO noted that, despite the complex environment, the multiple participants and the scope of activities, it was decided not to have a project organisation with dedicated financing. This decision has not been without consequences. It is difficult to obtain an overview of the strategy implementation. The timetabling of resources within the units has to rely on internal offsetting, and the availability of these resources is not assured. Financial transparency is not guaranteed. Finally, in the absence of a rigorous project methodology, key deliverables may not be achieved.

During the audit, a new governance structure for master data management was in preparation. The aim was to identify the modifications needed in the legal framework and clarify the overlaps between the mandates of the DTI and the Federal Statistical Office as regards master data management. Among other things, it is proposed that the role model be expanded and that a new coordination committee replace the multiplicity of other participants. The SFAO considers that the new draft governance structure is on the right track. However, it also informed the owners of several elements that need to be made more precise, such as the positioning of the new committee, responsibility for its management, the details of a new legal framework governing the treatment of master data, etc.

Work is progressing but some deliverables need to be more detailed

Work is divided into three areas for action: organisation, legal framework and technical aspects. With the exception of the roadmap, the steering committee has achieved the deliverables defined in the strategy. The ongoing activities cover all the key challenges of joint master data management. Work is appropriately monitored and a report summarising the stage 1 activities is being prepared. However, the SFAO observed that the strategy's deliverables and implementation processes must be improved.

Work has begun on putting the joint management of business partner master data into operation. Partial descriptions of target architectures exist, but an overarching definition is not available in sufficient detail. More detail is required at the level of businesses, information systems and technology, as is the integration of architecture models that cover different domains. There is still no model for master data management processes that covers end-to-end processing in sufficient detail. This model must be drawn up. As regards data of physical persons and real estate, the main outline of the target architecture needs to be fleshed out.

The strategy implementation processes have been defined but they are not all applied with the same rigour. The SFAO recommends a systematic assessment of dependencies and stakeholders, and the creation of a more formal process for risk management and remedial action. Finally, it encourages the DTI to implement the communication process as initially defined.

The examined recommendation has not been implemented, and a roadmap needs to be drawn up

The SFAO examined the implementation of recommendation 18320.001, which was issued as part of the previous audit¹. The recommendation was initially directed at the Federal Department of Finance (FDF), but responsibility has now passed to the DTI. It concerned the drafting of a roadmap for harmonising master data management. This document must show the timeframe for harmonisation within the FDF. It must also describe how an overview of master data management can be obtained.

The strategy also mentions a roadmap as one of the deliverables. In the SFAO's view, this document helps communication with the participants and provides an overview of the main development phases and the interdependencies. In the Federal Administration context, listing the interdependencies between financing decisions and the amounts involved could be a useful addition. There is no roadmap, and the SFAO considers that the recommendation has not been implemented, and is therefore reiterating it.

Original text in French

¹ "Audit of the key ICT project DaziT" (audit mandate 18320), available on the SFAO's website

Prise de position générale de la Transformation numérique et gouvernance de l'informatique

| Keine generelle Stellungnahme

Prise de position générale de l'Office fédéral de la statistique

| Wir danken der EFK für den vorliegenden Bericht. Mit den Aussagen und Beurteilungen sind wir einverstanden.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

La gestion commune des données de base est un élément central pour soutenir la transformation numérique des autorités. Elle vise à décharger les citoyens et entreprises, qui ne doivent communiquer leurs données à l'administration plus qu'une seule fois (principe « once only » de la Déclaration de Tallinn² signée par la Suisse). Elle doit aussi permettre aux autorités d'accomplir leurs tâches plus efficacement et de mieux répondre aux besoins des administrés. A l'avenir, les données de base utilisées plusieurs fois seront gérées en commun et mises à la disposition d'administrations de tous les niveaux de l'Etat. Les dispositions sur la protection des données resteront applicables.

En décembre 2018, le Conseil fédéral a adopté la stratégie pour le développement de la gestion commune des données de base de la Confédération. Cette stratégie fixe les buts, les principes, le plan d'application et les mesures de la future gestion commune des données de base. Elle met l'accent dans un premier temps sur les données de base des entreprises. La coordination des travaux de mise en œuvre est assurée par le comité de pilotage de la gestion commune des données de base de la Confédération (ci-après « comité de pilotage GSVB³ »). Cet organe est placé sous la direction du secteur Transformation numérique et gouvernance informatique (TNI) de la Chancellerie fédérale (ChF), mais tous les départements sont concernés et impliqués. La nature de la thématique fait que l'Office fédéral de la statistique (OFS) joue un rôle important dans ces travaux.

1.2 Objectif et questions d'audit

Dans cette révision, le Contrôle fédéral des finances (CDF) examine l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de gestion commune des données de base de la Confédération. Il évalue si les travaux du comité de pilotage adressent les défis prioritaires de la mise en œuvre du principe « once only » dans le domaine des données de base. Pour ceci, le CDF vise à répondre en particulier aux questions suivantes :

- Les tâches de la gestion commune des données de base de la Confédération sont-elles clairement réparties entre le secteur TNI, le comité de pilotage GSVB et l'OFS ?
- Les travaux en cours couvrent-ils les défis prioritaires de la gestion commune des données de base ?
- Les dépendances entre les projets centraux traitant de données de base sont-elles clarifiées ?
- Les décisions portant sur l'architecture des données de base sont-elles mises à disposition des projets et des programmes en cours de la Confédération en temps opportun ?

² Déclaration européenne sur la cyberadministration, 6 octobre 2017.

³ En allemand : «gemeinsame Stammdatenverwaltung Bund», GSVB.

- Les travaux assurent-ils que les processus de données de base aient une couverture de bout en bout (modification de données, qualité et disponibilité) ?
- Suivi d'une recommandation d'un audit précédent (EFK-18320.001⁴, voir annexe 2 pour le détail)

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 1^{er} juin au 16 juillet 2021 par André Stauffer (responsable de révision), Marion Stettler, Roger Brodmann et Beat Jegerlehner (société Deloitte SA). Il a été conduit sous la responsabilité de Bernhard Hamberger. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les spécialistes de la ChF et de l'OFS. Les documents et l'infrastructure requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 23 septembre 2021. Le secteur TNI était représenté par la responsable de la planification et du pilotage informatiques, le responsable suppléant du domaine architecture et deux architectes d'entreprise. L'OFS était représenté par son directeur, une vice-directrice et un chef de division. Les participants du CDF étaient deux responsables de mandats, le responsable de centre de compétence et le responsable de révision.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

⁴ «Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts DaziT» (PA 18320), disponible sur le site Internet du CDF.

2 Constatations et appréciations

2.1 Une organisation des travaux en place mais confrontée à la complexité

Le comité de pilotage GSVB et son secrétariat ont été mis en place selon le mandat du Conseil fédéral de décembre 2018 qui en décrit les tâches, la composition et les attributions. Dès juillet 2019, ces organes ont démarré leurs travaux, d'abord sous la houlette de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC, rattaché au Département fédéral des finances – DFF), puis sous celle du secteur TNI de la ChF dès janvier 2020. Tous les départements sont impliqués dans les travaux du comité de pilotage GSVB, le CDF a pu vérifier la participation régulière de leurs représentants aux réunions de coordination et de suivi. Des groupes de travail correspondant aux trois champs d'actions définis dans la stratégie (organisation, droit, technologies de l'information et de la communication – TIC) sont mis sur pied. En parallèle, les unités administratives, les programmes et les projets traitant de données de base sont appelés à réaliser divers travaux (analyses, concepts, etc.) portant sur l'intégration des traitements de ces données.

La stratégie qualifie de « projet » les activités de mise en œuvre d'une gestion commune des données de base. Cependant, elle exclut explicitement de lancer un programme ou un projet dédié à cet effet. Les travaux sont définis sur la base de mandats et assignés aux unités concernées. Un financement spécifique de ces travaux n'est pas prévu : ils sont menés et financés dans le cadre des activités ordinaires des unités impliquées. Une planification et un suivi centraux des ressources nécessaires à la conduite des travaux ne sont pas effectués. Enfin, les activités sont documentées, mais une documentation de projet systématique s'inspirant de HERMES n'est pas disponible.

L'organisation des activités de développement de la gestion commune des données de base est décrite dans un concept qui en pose le cadre et les définitions centrales (types, domaines et objets de données de base de l'administration fédérale). Les processus de la mise en œuvre de la gestion commune sont décrits sous forme de texte (42 processus regroupés en huit domaines). Un modèle formel de processus respectant une méthode de modélisation n'a pas été élaboré.

Le concept d'organisation contient également la description d'un modèle de rôles aux niveaux stratégique, de pilotage/conduite et opérationnel. Au niveau stratégique, outre le comité de pilotage GSVB et son secrétariat, le document mentionne le groupe de travail interdépartemental du programme Gestion nationale des données (NaDB). Au niveau du pilotage et de la conduite, les rôles de gestionnaires de données locaux (dans les unités administratives concernées) et suisses (à l'OFS) sont définis. Au niveau opérationnel, les rôles actuels sont rappelés : les rôles d'opérateurs et d'utilisateurs de données existent déjà dans les unités administratives concernées.

Le concept d'organisation poursuit en proposant une matrice des responsabilités (matrice « RACI ») qui définit le niveau de responsabilité de chaque rôle pour chacun des 42 processus. Le CDF constate que certains processus sont incomplets en termes de niveau de responsabilité. Le niveau A « accountable », qui signale la responsabilité d'approbation du livrable du processus, et donc in fine celui qui doit rendre des comptes sur le degré d'avancement, manque pour certains processus, sans commentaire particulier.

Appréciation

L'organisation définie a été mise en place et est fonctionnelle. Les rôles, les processus et les responsabilités décrits apportent une réponse globalement satisfaisante aux défis posés par la première étape de la mise en place de la gestion commune des données de base de la Confédération. Pourtant, le CDF pointe un certain nombre de risques liés à ce premier jet. Les activités de mise en œuvre de la stratégie des données de base se déroulent dans un environnement complexe. Sur le plan de la gouvernance, il peut être difficile de déterminer précisément les responsabilités de l'exécution de telle ou telle tâche. De plus, les objectifs, priorités et horizons temporels des nombreuses parties prenantes peuvent suivre des logiques différentes ou évoluer. Il est difficile d'obtenir une vue d'ensemble. Des contraintes financières, légales, organisationnelles et techniques, peuvent en outre réduire le champ des solutions et ralentir le rythme des travaux.

Le CDF prend note de la volonté de ne pas initialiser de projet dédié à la mise en œuvre de la gestion commune des données de base. Il estime toutefois que la forme d'organisation choisie peut avoir des effets préjudiciables à un déroulement contrôlé de ces activités :

- Planification et disponibilité des ressources : les unités administratives peuvent être amenées à prendre en charge certaines des activités définies dans le cadre de la stratégie (par exemple, des adaptations d'applications spécialisées). Des ressources supplémentaires ne sont pas prévues pour ces travaux, leur mise à disposition doit se faire par compensation. Des problèmes de priorité et de disponibilité peuvent donc se poser. Les départements sont certes représentés au sein du comité de pilotage GSVB et disposent d'une tribune pour discuter la faisabilité du planning des activités. Le risque de surcharge de travail et de retards subsiste. La livraison tardive de résultats clés peuvent impacter la mise en œuvre de la stratégie des données de base. Ces risques et dépendances doivent être systématiquement gérés (voir aussi ci-dessous au chapitre 2.4).
- Manque de transparence financière : le financement des travaux de mise en œuvre de la stratégie est pris en charge en grande partie par les unités administratives concernées et les projets liés aux données de base. Un ordre de grandeur des coûts estimés pour l'ensemble des travaux n'est pas disponible et les coûts réels globaux (interdépartementaux) ne sont pas suivis. Un pilotage financier au sens de l'article 32 de l'ordonnance sur la transformation numérique et l'informatique (OTNI) n'est pas en place. Ce point est repris ci-dessous au chapitre traitant de la feuille de route (2.7).
- Une méthodologie de projet n'est pas strictement suivie, le risque existe que des résultats utiles à la conduite de la mise en œuvre de la stratégie ne soient pas élaborés. Un alignement au cas par cas aux pratiques décrites dans HERMES est souhaitable. Le CDF évoquera dans les chapitres ultérieurs des résultats dont l'élaboration lui semble nécessaire.

Une nouvelle gouvernance est en préparation. A ce stade, le CDF renonce à émettre une recommandation. En prévision de l'adoption de la nouvelle gouvernance et du démarrage de la deuxième étape des travaux, il part toutefois du principe que le concept d'organisation et les matrices RACI seront mis à jour.

2.2 Les bases d'une nouvelle gouvernance des données sont en cours d'élaboration

Dans sa décision de juin 2020, le Conseil fédéral a chargé le secteur TNI de la ChF d'élaborer une note de discussion portant sur les tâches, les responsabilités et les compétences dans le domaine de la gouvernance et de la politique de données. Le but est de présenter les adaptations nécessaires de la base légale et de clarifier les interfaces entre les mandats du secteur TNI et de l'OFS en matière de gestion des données de base. Il est prévu de soumettre la note à une procédure de consultation en été 2021, pour la remettre au Conseil fédéral en septembre.

La note de discussion était en cours d'élaboration pendant les travaux de révision. Le CDF a pu prendre connaissance d'une version de travail⁵ et livrer ses commentaires sur les propositions contenues. Il a notamment pris note des propositions suivantes :

- Adaptation du modèle de rôles, avec la définition du rôle des « data stewards⁶ ». Le modèle de rôles s'insère dans le modèle de gouvernance TNI et dans les responsabilités définies dans l'OTNI.
- Réduction du nombre de comités : cinq organes – entre autres, le comité de pilotage GSVB et son secrétariat – sont remplacés par un nouveau comité spécialisé de gestion des données et de l'interopérabilité. La direction de ce comité est prévue d'être partagée entre le secteur TNI (pour les aspects légaux, organisationnels et techniques de l'interopérabilité) et l'OFS (pour les aspects sémantiques). Les départements, la ChF, l'OFS et l'Administration numérique suisse (ANS) y seraient représentés de manière permanente.
- Résolution des divergences d'opinion : prévue par la voie normale décrite dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA).

Appréciation

Les bases posées dans la version de la note de discussion examinée paraissent aller globalement dans la bonne direction. Le CDF salue notamment la réduction du nombre d'instances, qui pourrait contribuer à simplifier la chaîne de contrôle des activités. Il a toutefois relevé quelques zones d'ombre qu'il a notifiées aux auteurs avant la finalisation de la note pour la consultation des offices :

- Les objectifs de la nouvelle base légale de traitement des données de la Confédération, mentionnée dans la note, comme le choix de l'instrument à adopter (loi ou ordonnance) n'apparaissent pas encore clairement.
- Une voie de résolution « express » des différences d'opinion n'est pas définie : le processus à suivre en cas de besoin d'une décision rapide n'est pas défini.
- Le partage de la direction du nouveau comité pose des questions de responsabilité globale pour les résultats des travaux.

⁵ Version du 16 juin 2021.

⁶ Data steward, en français « coordinateur de données », voir glossaire.

- Le positionnement du nouveau comité et ses relations de subordination par rapport aux instances du modèle de gouvernance du secteur TNI⁷ ne sont pas suffisamment clairement définis. Une représentation graphique de ce positionnement pourrait être utile.
- La nomination d'un représentant au comité pourrait représenter un défi pour certains départements. Le profil idéal peut être difficile à trouver et la tâche représente une charge de travail et une responsabilité certaines, alors qu'il n'est pas nécessairement prévu d'allouer des ressources supplémentaires pour occuper le poste. De plus, si les mêmes personnes représentent les départements dans le comité et le Conseil TNI, un échelon de consultation pourrait être perdu.

2.3 Les activités en cours adressent globalement les défis prioritaires de la stratégie

Les éléments prioritaires de la gestion commune des données de base sont décrits dans la stratégie. Elle prévoit notamment un découpage des activités en deux étapes : les données de base des entreprises sont traitées dans un premier temps, les autres types de données (personnes, bâtiments, etc.) feront l'objet de la deuxième étape dès 2022. La stratégie énumère aussi des résultats à atteindre. Mis à part une feuille de route (voir aussi le chapitre 2.7 dédié à ce point), les résultats évoqués ont été livrés par le comité de pilotage GSVB.

Les activités sont organisées au sein de trois groupes de travail (organisation, droit et technologies de l'information et des communications). Au moment de la révision, ces activités couvrent notamment :

- Les questions de mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance et des rôles de la gestion commune des données de base.
- Les adaptations nécessaires de la base légale en relation avec la tenue de données d'entreprises étrangères dans les registres des entreprises et des établissements.
- Les travaux préparatoires en vue de la deuxième étape de la mise en œuvre de la stratégie de gestion communes des données de base. Des travaux sur les données de base des personnes physiques et des bâtiments et habitations, l'extension des métadonnées et le renforcement de la coopération entre confédération, canton et communes sont notamment prévus.

Un rapport décrit le statut d'avancement des travaux à fin 2019 et la planification des activités pour 2020. Le CDF n'a pas reçu un rapport analogue pour fin 2020, mais note qu'une version couvrant l'entier de la première étape est en cours d'élaboration pour fin 2021. De manière générale, le statut des travaux est contrôlé dans le cadre des réunions du comité GSVB, les comptes-rendus ont été remis au CDF.

⁷ Voir le modèle de gouvernance sous <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/digitale-transformation-ikt-lenkung/be-reichdti/organisation.html>.

Appréciation

Les activités en cours couvrent globalement les défis prioritaires de la gestion commune des données de base, les travaux en cours sont suivis de manière adéquate. Le CDF note toutefois que pour la gestion des données de base des entreprises, les définitions ne permettent pas encore une pleine opérationnalisation. Dans les chapitres suivants, le CDF donne des exemples de résultats qui devraient être détaillés pour une mise en place concrète de la gestion commune des données de base.

Le CDF estime aussi que la définition d'une base juridique pour le traitement des données de personnes physiques et des bâtiments et habitations va présenter des défis importants. Une coordination efficace des travaux sera requise.

2.4 La gestion des risques et des dépendances doit être systématisée

Actuellement, le modèle de rôles de la gestion commune des données de base fait que les départements sont impliqués dans le suivi et l'exécution des travaux de mise en œuvre. En plus de ces rôles, la stratégie identifiait déjà en 2018 une multitude d'acteurs, de projets et de programmes impliqués dans l'un ou l'autre aspect de la gestion des données de base au niveau fédéral (par exemple, les programmes SUPERB, DaziT, GENOVA, Service national des adresses, les registres des entreprises, etc). Certains de ces programmes et projets sont régulièrement représentés directement dans les réunions du comité de pilotage GSVB (notamment le programme SUPERB), alors que d'autres le sont par les délégués des départements. La palette des parties prenantes est large et peut être amenée à évoluer. Elle ne fait pourtant pas l'objet d'une analyse systématique et périodiquement renouvelée.

Pour les données de base des entreprises, les dépendances des travaux de mise en œuvre ont été identifiées déjà dans la stratégie. Des études ultérieures, des travaux et des discussions avec les parties concernées ont permis d'affiner l'analyse. Ainsi, un chapitre de l'OTNI pose les bases de la gestion des données de référence pour les processus de soutien. Les buts, les définitions, les compétences, les données et leur source ainsi que les accès sont notamment réglés. Le comité de pilotage GSVB a pu aussi valider que la solution SAP MDG (SAP Master Data Governance) mise en œuvre dans le cadre du programme SUPERB satisfaisait aux exigences posées par la gestion commune des données de base dans le cadre des processus de support. Le CDF rappelle toutefois que la solution n'est actuellement pas prévue pour les applications spécialisées ne traitant pas de processus de support et renvoie à la recommandation émise dans son audit du programme SUPERB de 2020⁸. Enfin, le comité a pu valider l'usage des registres d'entreprises comme source des données de base communes.

Le CDF a par ailleurs constaté qu'une analyse systématique et périodiquement mise à jour des dépendances fait défaut. Il fait le même constat pour l'analyse des risques : un inventaire des risques et des mesures correctives ainsi que le suivi régulier de leur évolution ne sont pas documentés.

⁸ EFK-20407 Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes SUPERB mit Schwerpunkt Stammdaten

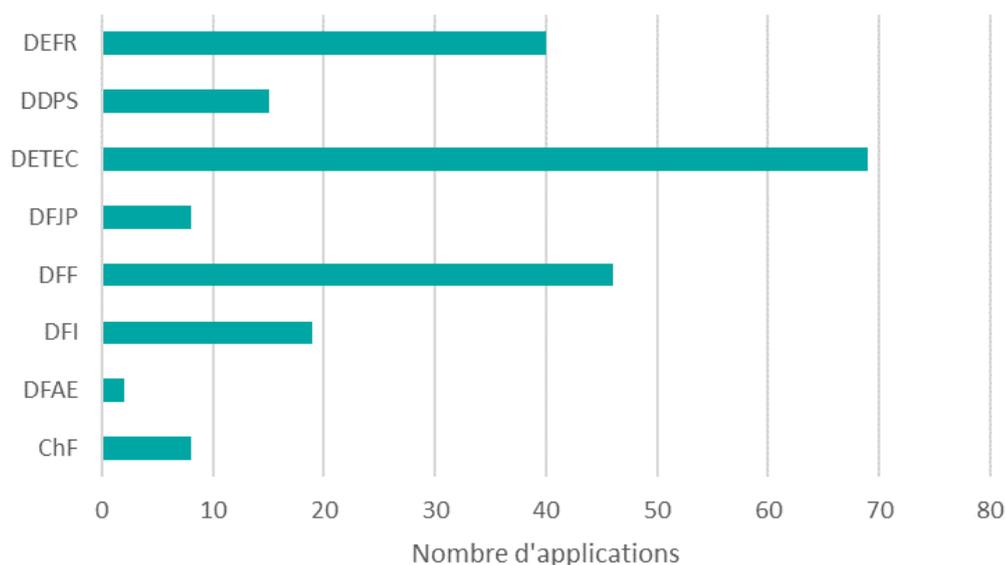
La plateforme d'interopérabilité : un outil utile à la réalisation du principe « once only »

La mise en œuvre du principe « once only » présuppose d'harmoniser et de standardiser les données, mais aussi de savoir lesquelles sont disponibles. Une plateforme d'interopérabilité a été créée dans le cadre du programme de gestion nationale des données NaDB. Cette plateforme permet de documenter publiquement les données de base pour l'administration suisse, à la manière d'un référentiel. Elle fournit aussi des indications sur les détenteurs de données et les interfaces techniques (API⁹) disponibles.

Cette plateforme a été élaborée par l'OFS et mise en exploitation en juin 2021. Elle contient un premier exemple de nomenclature standardisée de données (la nomenclature suisse des professions CH-ISCO-19). D'autres nomenclatures sont prévues d'être ajoutées en cours d'année. Ce référentiel pourra être utilisé pour harmoniser et documenter les données de base traitées dans le cadre de la stratégie de gestion commune. Il soutiendra ainsi les activités d'architecture de données. Un calendrier des travaux devra être élaboré.

Une partie des travaux de mise en œuvre de la stratégie de la gestion commune des données de base se fait sur la base de mandats donnés aux unités administratives concernées. Dans le domaine des données de base des entreprises, diverses modifications sont prévues d'être apportées aux applications spécialisées en fonction. A la demande du comité de pilotage GSVB, les départements ont dressé en 2019 déjà un inventaire des applications concernées par des échanges de données de base d'entreprises. Plus de 200 applications ont été relevées. Un exercice similaire mené en 2020 dans le cadre du programme SUPERB répertorie les applications spécialisées qui ont des interfaces avec des processus de support. Ce deuxième inventaire montre que plus de 500 applications sont concernées.

Pour l'inventaire 2019, les chiffres par département sont représentés dans ce graphique :



Graphique 1 : Applications comportant des données de bases communes d'entreprises, par département (source : Comité GSVB, Inventaire des applications, état juillet 2019).

⁹ Application programming interface.

Les modifications des applications spécialisées comportant des interfaces avec les processus de support sont traitées dans le cadre du programme SUPERB. Pour les applications spécialisées sans interfaces avec les processus de support, un financement dédié aux travaux de modification n'est pas prévu. Ce sont les unités administratives concernées qui devront les financer. Les détails des modifications à apporter aux applications ne sont pas encore connus. Au vu de la situation tendue de leurs ressources, plusieurs unités ont fait part de leur préoccupation quant à la faisabilité du calendrier des modifications qui leur incombent.

Appréciation

Les dépendances dans le cadre de la première étape de la mise en œuvre de la stratégie de la gestion commune des données de base ont jusqu'ici été largement identifiées. S'agissant du nombre des applications spécialisées touchées, le CDF relève l'écart entre les inventaires dressés par le comité GSVB et le programme SUPERB. Des différences de définitions et de méthodes de comptage peuvent expliquer cet écart. La liste des applications touchées devra être actualisée dans la description de l'architecture-cible (voir chapitre 2.5 ci-dessous pour une recommandation).

Avec le lancement des travaux de modification des applications spécialisées et de la deuxième étape (données de personnes), de nouvelles dépendances pourraient se créer. Des blocages et de forts retards dans les travaux pourraient en résulter et mettre en danger le succès de la mise en œuvre de la stratégie. Dans ce contexte, le CDF estime indispensable la mise en place d'un processus formel de gestion des dépendances, impliquant une analyse périodique des parties prenantes.

Pour des activités de cette envergure, le CDF considère aussi qu'une analyse des risques régulièrement actualisée et un suivi formalisé des actions correctives sont essentiels à un pilotage efficace. Ces résultats doivent être mis en place.

Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande au secteur DTI de systématiser la gestion des dépendances dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la stratégie des données de base de la Confédération. Au préalable, une analyse des parties prenantes devra être menée et mise à jour périodiquement.

Prise de position du DTI

Die Berücksichtigung der Abhängigkeiten zu wesentlichen Vorhaben sowie der Einbezug massgeblicher Stakeholder war sicherlich einer der Erfolgsfaktoren der erreichten Ergebnisse in der Etappe 1. Gerade im Hinblick auf ein absehbar komplexeres Umfeld bei der Etappe 2 werden wir die Empfehlung der EFK gerne aufnehmen und eine systematischere Betrachtung der Abhängigkeiten und Stakeholder umsetzen.

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande au secteur DTI de produire une analyse des risques et un suivi des actions correctives dans le cadre des travaux de mise en œuvre. Ces résultats devront être régulièrement mis à jour.

Prise de position du DTI

Wir nehmen die Empfehlung der EFK zum Aspekt Risikomanagement für den weiteren Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung Bund gerne auf.

2.5 La description des processus et l'architecture-cible de la gestion commune doivent être précisées

Des schémas partiels représentant les processus de la gestion des données de base communes posent les bases de l'architecture des processus. Au sein du programme SUPERB, le projet de mise en place de la solution SAP MDG a par exemple élaboré un modèle de processus détaillé de la gestion des données de base communes pour la partie processus de support. Les applications spécialisées touchant des processus de support sont intégrées dans cette analyse.

Le comité de pilotage GSVB a également produit une vue d'ensemble des futurs processus de gestion des données de base. Ce document contient les rudiments des flux de données pour les données de base des entreprises. Un modèle détaillé et intégré des futurs processus de gestion des données de base communes, incluant une couverture bout-en-bout (mutation, contrôle de la qualité et disponibilité des données) et de tout le périmètre (y compris les flux de données avec les applications spécialisées qui ne concernent pas des processus de support) n'est pas disponible.

Le périmètre de l'architecture-cible englobe certains domaines placés sous la responsabilité d'autres acteurs (par ex. le programme SUPERB). Dans ce cadre, le comité de pilotage GSVB a défini des principes architecturaux. Toutefois, des représentations détaillées et intégrées de l'architecture-cible de la gestion des données de base (notamment architectures des systèmes d'information et technologique) ne sont que partiellement disponibles.

Appréciation

Pour les données d'entreprises, les travaux de réalisation de la gestion commune des données de base s'approchent. Tous les aspects des architectures-cibles ne sont cependant pas encore suffisamment réglés en vue d'une opérationnalisation. Un approfondissement de la définition de l'architecture-cible, aux niveaux affaires, systèmes d'informations et technologique, et l'intégration des modèles architecturaux des différents domaines, est nécessaire. Un modèle de processus complet et détaillé fait également défaut.

Pour les données de personnes, les grandes lignes de l'architecture-cible doivent être déterminées.

Recommandation 3 (Priorité 1)

Le CDF recommande au secteur DTI de produire une nouvelle version de l'architecture-cible de la future gestion commune des données de base, couvrant les niveaux de l'architecture des affaires, des systèmes d'information et technologique. Pour les données d'entreprises, la description de l'architecture-cible doit être détaillée. Des modèles de processus détaillés couvrant les étapes de traitement de bout-en-bout et le périmètre complet (y compris les applications spécialisées qui ne concernent pas des processus de support) doivent notamment être élaborés. Pour les données de base de personnes, une première version de l'architecture-cible, sous forme d'une vue d'ensemble, doit être définie.

Prise de position du DTI

Die Empfehlung der EFK eine erste Version zur Zielarchitektur für die Etappe 2 in Form einer Übersicht darzulegen dient allen Beteiligten als Orientierung und wird von uns prioritär an-

gegangen. Weiter werden wir die Zielarchitektur für Stammdaten aus Etappe 1 (Unternehmensstammdaten) sowie die Prozesse zur Verwaltung der Stammdaten (Erfassung, Mutation, Löschung...) verfeinern und weiterentwickeln.

Generell regelt die Zielarchitektur einer gemeinsamen Stammdatenverwaltung die Bewirtschaftung und Nutzung von (gemeinsamen) Daten - unabhängig von spezifischen Geschäftsprozessen und deren Anwendung - aus technischer, organisatorischer und rechtlicher Sicht.

So zeigt bspw. die Zielarchitektur zur Etappe 1 aus technischer Sicht das notwendige Zusammenspiel der Systeme zur Umsetzung einer gemeinsamen Stammdatenverwaltung zu Unternehmensstammdaten, setzt dabei auf bestehende Systeme und Verantwortlichkeiten (bspw. UID/BUR resp. BFS) und nutzt Synergien zu laufenden Vorhaben (bspw. DaziT/MDG).

Die Zielarchitektur orientiert sich dabei an den Leitlinien zur Umsetzung der gemeinsamen Stammdatenverwaltung wie in der entsprechenden Strategie festgehalten und vom BR verabschiedet (EXE 2018.2424)

2.6 Une communication à améliorer

Les départements sont représentés au sein du comité de pilotage GSVB, ils disposent donc d'une tribune pour amener les sujets nécessitant une discussion ou une décision. Lors des réunions de ce même comité, les décisions peuvent être communiquées aux participants. Les projets impactés par les décisions du développement de la gestion commune des données de base ne sont pas tous nécessairement représentés directement lors des séances du comité. Ils doivent donc compter sur les délégués des départements pour la communication opportune des décisions et la représentation de leur point de vue.

La planification de la communication est un des processus décrit dans le concept d'organisation de la gestion commune des données de base. Il prévoit la définition, le pilotage et l'exécution des tâches de communication, ainsi que leur surveillance. Le CDF n'a pas constaté l'existence de résultats documentés de ce processus.

Appréciation

Le caractère transversal de la thématique et la multitude de parties prenantes font que la communication joue un rôle central dans les travaux de la mise en place de la gestion commune des données de base. Les canaux de communication, dans les deux directions, et les méthodes doivent être bien compris par tous les intervenants. Une planification de la communication doit être mise en place et l'efficacité des mesures doit être périodiquement évaluée.

Recommandation 4 (Priorité 2)

Le CDF recommande au secteur DTI de systématiser la mise en œuvre du processus de communication au sein de la gestion commune des données de base, selon les définitions du concept d'organisation.

Prise de position du DTI

Die Kommunikation erfolgte hauptsächlich im Steuerungsgremium durch deren Mitglieder. So dass einerseits die Anliegen der jeweiligen Departemente und Verwaltungseinheiten bekannt waren und andererseits die gemeinsamen Beschlüsse durch die Mitglieder in ihrer jeweiligen Organisationseinheit vertreten wurden.

Regelmässige Berichterstattung galt es gemäss den BR-Beschlüssen in der GSK sowie dem BR zur Kenntnis vorzulegen.

Die Empfehlung in der Etappe 2 einen expliziten Kommunikationsplan zu erstellen nehmen wir gerne auf.

2.7 La recommandation examinée n'a pas été mise en œuvre

Le CDF a vérifié la mise en œuvre de la recommandation 18320.001¹⁰ adressée initialement au Département fédéral des finances. Elle préconisait la création d'une feuille de route portant sur l'uniformisation de la gestion des données de base. Elle devait montrer en particulier comment et dans quel cadre temporel l'uniformisation allait se faire dans le Département. En outre, cette feuille de route devait représenter la manière dont le mandat du Conseil fédéral du 20 décembre 2017 (vue d'ensemble de la gestion des données de base dans l'administration fédérale) allait être rempli. Dans sa prise de position d'octobre 2018, le DFF renvoyait au groupe de coordination à créer sous la houlette de l'UPIC. Les tâches de celle-ci ont été transférées dès janvier 2020 au secteur DTI de la ChF, raison pour laquelle la recommandation est examinée dans le cadre du présent rapport.

Le CDF constate qu'une feuille de route, au sens de représentation graphique simplifiée d'étapes et de jalons dans un horizon temporel et des principales dépendances avec d'autres projets et programmes en cours, fait défaut.

Pour rappel, la proposition au Conseil fédéral du 12 décembre 2018 (Stratégie et plan pour le développement de la gestion commune des données de base de la Confédération) contenait une première esquisse d'une telle feuille de route. Elle était munie de la mention « à valider, à compléter et à actualiser par le comité de pilotage ». Le CDF note que la grande majorité des éléments nécessaires à la production de cette feuille de route (étapes, jalons, dépendances) est disponible dans les différents documents élaborés dans le cadre des travaux préparatoires de la mise en œuvre de la stratégie.

Appréciation

Une feuille de route constitue un outil efficace de communication et de partage des intentions stratégiques, permettant de mobiliser, d'aligner et de coordonner les efforts des parties prenantes dans un projet. Dans le contexte de l'administration fédérale, les jalons liés aux grandes décisions de financement (tranches de crédit validées par le parlement) devraient être représentés. Au minimum, les montants prévus pour les grandes étapes d'un projet devraient être mentionnés.

Dans sa prise de position, le DFF reconnaissait la nécessité d'une vue d'ensemble de la gestion des données de base, d'un inventaire des initiatives de toute l'administration fédérale et d'une feuille de route décrivant les étapes en vue d'une harmonisation des pratiques en la matière. Cette feuille fait défaut, le CDF considère que la recommandation n'est pas mise en œuvre et la maintient. Ce document doit être élaboré, complété par des indications sur les ordres de grandeur des coûts estimés pour les grandes étapes prévues. Il doit aussi faire l'objet d'une mise à jour régulière.

¹⁰ EFK-18320, Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts DaziT, voir le texte original en annexe 2.

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs

Loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 21 mars 1997, RS 172.010

Ordonnance sur la coordination de la transformation numérique et la gouvernance de l'informatique dans l'administration fédérale (Ordonnance sur la transformation numérique et l'informatique, OTNI) du 25 novembre 2020, RS 172.010.58

Ordonnance sur le Registre des entreprises et des établissements (OREE) du 30 juin 1993, RS 431.903

Décisions du Conseil fédéral

Décision du 20 décembre 2017 sur la vue d'ensemble de la gestion des données de base au sein de l'administration fédérale

Décision du 27 juin 2018 sur les principes de la stratégie et du plan pour le développement de la gestion commune des données de base de la Confédération

Décision du 19 décembre 2018 sur la stratégie et plan pour le développement de la gestion communes des données de base de la Confédération

Décision du 14 juin 2019 sur le contrôle de l'exploitabilité des données selon l'article 3 de l'OREE comme fondement de la définition des données de base

Décision du 18 septembre 2020 sur la gestion commune des données de base de la Confédération : résultats concernant les processus, les rôles et les responsabilités harmonisés à l'échelle de la Confédération dans le domaine des entreprises

Annexe 2 : EFK-18320 Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts DaziT – Recommendation 1

18320.001	Die EFK empfiehlt dem Eidgenössischen Finanzdepartement dringend, dafür besorgt zu sein, dass eine Roadmap hinsichtlich der Vereinheitlichung der Stammdatenverwaltung erstellt wird. Diese soll klar aufzeigen, wie und in welchem Zeitrahmen die Vereinheitlichung im Departement erfüllt wird. Darüber hinaus soll sie auch darlegen, wie der Auftrag des Bundesrates vom 20. Dezember 2017 «Übersicht Stammdatenverwaltung in der Bundesverwaltung» erfüllt wird.
-----------	---

Annexe 3 : Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
ChF	Chancellerie fédérale
DFF	Département fédéral des finances
GSVB	Gestion commune des données de base de la Confédération (en allemand « gemeinsame Stammdatenverwaltung Bund »)
OFS	Office fédéral de la statistique
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération

Annexe 4 : Glossaire

ANS	Administration numérique suisse, organisation visant à renforcer la collaboration de la Confédération, des cantons et des communes en vue de la mise sur pied et du pilotage d'une administration numérique. Elle est prévue d'être opérationnelle à partir de janvier 2022.
API	Interface de programmation applicative (en anglais Application Programming Interface). Ensemble normalisé de classes, de méthodes, de fonctions et de constantes qui sert de façade par laquelle un logiciel offre des services à d'autres logiciels.
Conseil TNI	En allemand Digitalisierungsrat Bund, DRB, organe consultatif qui conseille le délégué du Conseil fédéral à la TNI dans l'accomplissement de ses tâches.
Data steward	En français coordinateur de données, rôle de supervision ou de gouvernance des données au sein d'une organisation. Il est chargé de garantir la qualité et l'adéquation des données de l'organisation, y compris les métadonnées de ces données.
DaziT (programme)	Programme de transformation numérique de l'Administration fédérale des douanes
GENOVA	Programme en vue de la mise en place d'un système de gestion électronique des dossiers et affaires de l'administration fédérale. La conduite du programme incombe à la ChF.
HERMES	HERMES est une méthode de management de projets pour l'informatique, les services et prestations de services ainsi que l'organisation des affaires. Elle a été développée au sein de l'administration fédérale. Cette méthode est à disposition du public, selon les standards de l'Association eCH (eCH-0054).
Matrice RACI	Matrice d'attribution des responsabilités, qui sert à décrire la participation de divers rôles à remplir des tâches ou des livrables pour un projet ou un processus. Chaque rôle se voit attribuer un niveau de responsabilité (RACI, en anglais Responsible, Accountable, Consulted, Informed).
NaDB	Gestion nationale des données www.nadb.ch , programme défini par le Conseil fédéral en septembre 2019, comportant quatre projets pilotes réalisés à l'OFS et devant jeter les bases pour appliquer le principe « once only » (voir ci-dessous).

Once only (principe)	Principe « une fois pour toutes », un des cinq principes de la Déclaration de Tallinn relative à la cyberadministration, visant à faire en sorte qu'un administré ne doive saisir une information qu'une seule fois dans le cadre de ses relations avec les autorités. La Suisse a signé en octobre 2017 cette déclaration élaborée en commun par l'Union Européenne (EU) et l'Association Européenne de Libre Echange (AELE).
Registre des entreprises et des établissements	Registre récoltant les informations sur les entreprises par le biais de données administratives et d'enquêtes par des personnes morales de droit public. La tenue du registre est de la responsabilité de l'OFS.
SAP MDG	Composant du groupe de produits SAP, la solution SAP Master Data Governance permet aux entreprises de contrôler de manière centralisée les données de base utilisées dans l'ensemble de leur environnement système.
Service national des adresses	Service prévoyant de permettre à l'administration publique de consulter les adresses de domicile actuelles et anciennes de personnes résidant en Suisse. La mise en place de ce service incombe à l'OFS.
SUPERB (programme)	Programme de mise en place du nouveau progiciel de gestion intégré SAP S/4HANA pour les processus de support de l'administration fédérale.
TNI	Secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique (en allemand Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung, DTI). Rattaché à la Chancellerie fédérale, il assure la coordination interdépartementale des projets, des moyens et des prestations administratives dans la perspective de la transformation numérique de l'administration fédérale.

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).