

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



Audit de l'impact de l'intégration de l'exploitation de la BAC dans l'OFIT en termes de fiabilité

Office fédéral de l'informatique et de la
télécommunication, Base d'aide au commandement
et Etat-major de l'armée

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	609.23754
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	12
1 Mission et déroulement	15
1.1 Contexte	15
1.2 Objectif et questions d'audit	16
1.3 Etendue de l'audit et principe	16
1.4 Documentation et entretiens	16
1.5 Discussion finale	16
2 Tâches, responsabilités et compétences	17
2.1 Les grandes lignes du périmètre technique transféré et des procédés sont définies.	17
2.2 À court terme, les conditions sont données pour le maintien du niveau actuel de fiabilité de l'exploitation.....	18
2.3 Le processus de remontée fonctionne	20
2.4 L'évolution est difficilement prévisible à moyen terme, des effets délétères sont possibles sur la fiabilité de l'exploitation	21
3 Les fonctions transversales n'ont été que partiellement transférées.....	24
4 Gestion des risques	25
4.1 Sur le chantier de la sécurité informatique, divers points sont ouverts et d'importants travaux sont en cours	25
4.2 Les bases d'une gestion commune des risques sont posées.....	26
5 Transfert de la mesure des performances des services : le travail est substantiel, des solutions transitoires sont prévues	27
Annexe 1 : Bases légales	28
Annexe 2 : Abréviations	29
Annexe 3 : Glossaire	30

Audit de l'impact de l'intégration de l'exploitation de la BAC dans l'OFIT en termes de fiabilité

Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication,
Base d'aide au commandement et Etat-major de l'armée

L'essentiel en bref

Le fonctionnement autonome de l'armée et le renforcement de la sécurité dans le cyberspace et dans la sphère électromagnétique sont des priorités du Conseil fédéral. Dans son message de septembre 2021 relatif à la modification de la loi sur l'armée et de son organisation, il a posé les bases de la création du commandement Cyber. En matière d'exploitation, les objectifs informatiques 2026 de l'armée visent à séparer les prestations qui sont critiques pour l'engagement de celles qui ne le sont pas. En conséquence, le Chef de l'armée décide en 2022 le transfert de l'exploitation des premières de la base d'aide au commandement (BAC) au commandement Cyber. L'exploitation des secondes sera transférée à l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT).

Le Groupement Défense (Groupement D) et l'OFIT se sont accordés sur les principes de cette dissociation¹, qui doit se dérouler en deux étapes. Dans un premier temps, l'entier de l'exploitation, y compris les prestations critiques pour l'engagement, est transféré à l'OFIT, à quelques exceptions près. Le transfert de l'exploitation de la BAC doit être effectué en bloc et être finalisé jusqu'à fin décembre 2023. Quelque 340 collaboratrices et collaborateurs et plus de 500 applications et services sont touchés. Dans un deuxième temps, les prestations critiques seront rapatriées vers le commandement Cyber. Pour 2023, le budget révisé de l'exploitation de la BAC avoisinait 142 millions de francs.

Dans son audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) conclut que les conditions sont globalement réunies à court terme pour maintenir au niveau actuel le fonctionnement des systèmes et des applications. Il constate toutefois que de nombreuses questions restent ouvertes pour le moyen terme. Des dépendances existent avec de nombreux projets et activités en cours. Une collaboration étroite entre les parties impliquées sera nécessaire.

Des conditions réunies pour une exploitation fiable en 2024

Le projet de transition définit que les prestations et une partie de l'organisation de l'exploitation sont transférées telles quelles de la BAC vers l'OFIT. Ce dernier a élaboré pour le domaine un budget 2024 de 194 millions de francs. Ce budget prévoit de corriger partiellement les sous-effectifs et inclut un financement par le Groupement D d'environ 132 millions de francs. La plupart des collaboratrices et collaborateurs ont signé leur nouveau contrat avec l'OFIT.

Des incertitudes demeurent sur certains éléments du périmètre transféré, mais les bases des relations entre fournisseur et bénéficiaires de prestations sont posées, et les processus

¹ Le CDF a déjà réalisé un audit dans ce domaine en 2022 : « Audit du projet clé TNI Dissociation des prestations informatiques de base du DDPS (n° d'audit 22102), disponible sur son site Internet.

de remontée en cas de désaccord sont définis. Avec ce transfert en bloc, les conditions d'une exploitation fiable sont globalement réunies à court terme.

A moyen terme, des incertitudes sur le périmètre et les ressources de l'exploitation

A terme, plusieurs facteurs peuvent préjudicier la fiabilité de l'exploitation. Un programme a été défini pour piloter le retour d'une partie des applications transférées dans le giron du commandement Cyber. Une feuille de route est en cours d'élaboration. Cependant, ce programme est complexe, il s'étale sur plusieurs années et dépend de la réalisation de la nouvelle plateforme de numérisation de l'armée. Des retards pourraient forcer l'OFIT à prolonger l'exploitation des applications concernées. De plus, le périmètre transféré va évoluer. Des projets de développement vont passer en phase d'exploitation. Il faudra combler les lacunes en matière de gestion du cycle de vie des systèmes. La planification des mises hors services est en cours d'élaboration.

Des questions se posent aussi par rapport aux ressources disponibles à terme pour l'exploitation. En effet, les moyens mis à disposition par le Groupement D pourraient diminuer. De plus, il n'est pas certain que l'OFIT puisse combler tous les sous-effectifs et une partie du personnel d'exploitation s'approche de la retraite. La planification des ressources humaines devra s'adapter à ces exigences, mais la capacité disponible pourrait s'avérer insuffisante. Face à ces développements, les parties prenantes ont défini diverses mesures mais disposent de peu de marge de manœuvre additionnelle. Pour le CDF, l'Etat-major de l'armée doit définir un programme plus ambitieux de mises hors service pour que le périmètre d'exploitation reste sous contrôle.

Les fonctions transversales sont assurées pour l'essentiel

Seule une petite fraction des fonctions administratives transversales liées à l'exploitation (finances, approvisionnements, etc.) a été transférée vers l'OFIT, qui va devoir compenser les effectifs manquants. Des recrutements sont en cours, mais le marché du travail est tendu. Un minimum de transfert des connaissances peut toutefois être organisé.

Les intervenants ont reconnu l'importance de la sécurité de l'exploitation comme fonction transversale. Cependant, des questions sur sa gouvernance et la répartition des tâches et responsabilités restent ouvertes. Les contraintes relatives aux accès des collaborateurs de l'OFIT aux outils de surveillance du commandement Cyber ne sont pas non plus entièrement réglées. Pour le CDF, un projet doit être défini dès 2024 pour assurer la finalisation de ces questions et la coordination avec les travaux en cours pour améliorer la sécurité.

La liste des risques élaborée lors de l'analyse préalable de 2022 a été retravaillée et est suivie dans les projets de transition et de dissociation. Les canaux pour un pilotage commun de l'évolution de ces risques sont mis en place.

Mesure des performances : un travail très important, des solutions transitoires sont prévues

La définition des services transférés dans le système de suivi des niveaux de performance de l'OFIT représente une tâche de grande ampleur. Les définitions actuelles de l'Etat-major de l'armée peuvent partiellement faire office de base de travail et de solution transitoire. Une collaboration ad hoc a été mise en place entre l'Etat-major de l'armée et l'OFIT.

Quant aux systèmes actuels de suivi financier, ils ne permettent pas de donner la transparence requise sur les coûts de l'exploitation. L'OFIT travaille à des mesures correctives.

Prüfung der Auswirkungen der Integration des Betriebs der FUB ins BIT auf die Zuverlässigkeit des Betriebs

Bundesamt für Informatik und Telekommunikation,
Führungsunterstützungsbasis und Armeestab

Das Wesentliche in Kürze

Der autonome Betrieb der Armee und die Stärkung der Sicherheit im Cyberspace und im elektromagnetischen Raum gehören zu den Prioritäten des Bundesrates. In seiner Botschaft von September 2021 zur Änderung des Militärgesetzes und der Armeeorganisation legte er die Grundlagen für die Entstehung des Kommando Cyber. Im Hinblick auf den Betrieb sehen die IT-Ziele 2026 der Armee vor, die einsatzkritischen von den nicht einsatzkritischen Leistungen zu trennen. In der Folge beschloss der Chef der Armee im Jahr 2022 die Überführung des Betriebs der einsatzkritischen Leistungen von der Führungsunterstützungsbasis (FUB) ins Kommando Cyber. Der Betrieb der nicht einsatzkritischen Leistungen wird ins Bundesamt für Informatik und Technologie (BIT) verlegt.

Die Gruppe Verteidigung (Gruppe V) und das BIT einigten sich auf die Grundzüge dieser Entflechtung¹, die in zwei Schritten erfolgen soll. In einem ersten Schritt wird der gesamte Betrieb, einschliesslich der einsatzkritischen Leistungen, bis auf wenige Ausnahmen ins BIT überführt. Die Überführung des Betriebs von der FUB muss als Ganzes erfolgen und bis Ende Dezember 2023 abgeschlossen sein. Rund 340 Mitarbeitende und über 500 Anwendungen und Dienste sind betroffen. In einem zweiten Schritt werden die kritischen Leistungen in das Kommando Cyber zurücküberführt. 2023 betrug das revidierte Budget der FUB für den Betrieb rund 142 Millionen Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) kommt in ihrer Prüfung zum Schluss, dass die Bedingungen kurzfristig insgesamt erfüllt sind, um den Betrieb der Systeme und Anwendungen auf dem derzeitigen Niveau aufrechtzuerhalten. Sie stellt jedoch fest, dass mittelfristig noch viele Fragen offen sind. Es gibt Abhängigkeiten zu zahlreichen laufenden Projekten und Aktivitäten. Eine enge Zusammenarbeit der beteiligten Parteien wird notwendig sein.

Bedingungen für einen verlässlichen Betrieb im Jahr 2024 erfüllt

Das Transitionsprojekt legt fest, dass die Leistungen und ein Teil der Betriebsorganisation unverändert von der FUB ins BIT überführt werden. Das BIT hat für den Bereich ein Budget von 194 Millionen Franken für 2024 erstellt. Dieses Budget sieht vor, dass ein Teil der Unterbestände behoben wird, und umfasst eine Finanzierung durch die Gruppe V von ca. 132 Millionen Franken. Die meisten Mitarbeitenden haben ihren neuen Vertrag mit dem BIT unterzeichnet.

¹ Die EFK hat bereits 2022 eine Prüfung in dem Bereich durchgeführt: «Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes Entflechtung IKT-Basisleistungen VBS» (PA 22102), verfügbar auf ihrer Website.

Bei einigen Aspekten des überführten Bereichs bestehen weiterhin Unsicherheiten, die Grundlagen für die Beziehungen zwischen Leistungserbringer und -empfängern sind jedoch geschaffen und die Eskalationsverfahren im Falle von Unstimmigkeiten definiert. Mit der blockweisen Überführung sind die Voraussetzungen für einen verlässlichen Betrieb kurzfristig insgesamt gegeben.

Mittelfristig bestehen Unsicherheiten über Umfang und Ressourcen des Betriebs

Auf lange Sicht können mehrere Faktoren die Verlässlichkeit des Betriebs beeinträchtigen. Ein Programm wurde aufgestellt, um die Rückkehr eines Teils der überführten Anwendungen in die Obhut des Kommando Cyber zu steuern. Eine Roadmap ist in Arbeit. Dieses Programm ist allerdings komplex, erstreckt sich über mehrere Jahre und hängt von der Realisierung der neuen Digitalisierungsplattform der Armee ab. Verzögerungen könnten das BIT zwingen, den Betrieb der betroffenen Anwendungen zu verlängern. Zudem wird sich der überführte Bereich weiterentwickeln. Entwicklungsprojekte werden in die Betriebsphase übergehen. Es wird notwendig sein, die Lücken beim Management des Systemlebenszyklus zu schliessen. Die Planung der Ausserbetriebsetzungen wird gerade erstellt.

Fragen stellen sich auch in Bezug auf die langfristige Verfügbarkeit von Ressourcen für den Betrieb. Die von der Gruppe V zur Verfügung gestellten Mittel könnten schrumpfen. Zudem ist nicht sicher, ob das BIT alle Unterbestände beheben kann, und ein Teil des Personals für den Betrieb nähert sich dem Pensionsalter. Die Personalplanung wird sich diesen Erfordernissen anpassen müssen, die verfügbaren Ressourcen könnten sich jedoch als unzureichend erweisen. In Anbetracht dieser Entwicklungen haben die Beteiligten verschiedene Massnahmen definiert, verfügen aber über wenig zusätzlichen Spielraum. Nach Ansicht der EFK muss der Armeestab ein ambitionierteres Programm für die Ausserbetriebsetzungen festlegen, damit der Betriebsumfang unter Kontrolle bleibt.

Querschnittsfunktionen sind im Wesentlichen sichergestellt

Nur ein kleiner Teil der mit dem Betrieb verbundenen Querschnittsfunktionen des Verwaltungsbereichs (Finanzen, Beschaffungen usw.) wurde ins BIT überführt, welches das fehlende Personal kompensieren muss. Neuanstellungen werden zurzeit vorgenommen, die Lage am Arbeitsmarkt ist jedoch angespannt. Ein Minimum an Wissenstransfer kann jedoch organisiert werden.

Die Beteiligten haben die Wichtigkeit der Betriebssicherheit als Querschnittsfunktion anerkannt. Dennoch bleiben Fragen zu deren Governance und der Zuweisung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten offen. Die Beschränkungen im Zusammenhang mit dem Zugriff der Mitarbeitenden des BIT auf die Überwachungstools des Kommando Cyber sind auch noch nicht vollständig geregelt. Der EFK zufolge muss ab 2024 ein Projekt aufgestellt werden, um die diese Fragen abschliessend zu klären und die Koordinierung mit den laufenden Arbeiten zur Verbesserung der Sicherheit sicherzustellen.

Die im Rahmen der Vorabanalyse von 2022 erstellte Risikoliste wurde überarbeitet und wird in den Transitions- und Entflechtungsprojekten nachverfolgt. Die Kanäle für eine gemeinsame Steuerung der Entwicklung dieser Risiken stehen bereit.

Leistungsmessung: eine sehr wichtige Arbeit, Übergangslösungen sind vorgesehen

Die Definition der Dienste, die zur Überwachung der Leistungsniveaus in das BIT-System überführt wurden, stellt eine grosse Aufgabe dar. Die gegenwärtigen Definitionen des Armeestabs können zum Teil als Arbeitsgrundlage und Übergangslösung dienen. Zwischen dem Armeestab und dem BIT wurde eine Ad-hoc-Zusammenarbeit etabliert.

Die aktuellen Systeme zur Kostenüberwachung bieten nicht die erforderliche Transparenz in Bezug auf die Betriebskosten. Das BIT arbeitet an Korrekturmassnahmen.

Originaltext auf Französisch

Verifica concernente l'impatto dell'integrazione della gestione della BAC in seno all'UFIT in termini di affidabilità

Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione, Base d'aiuto alla condotta e Stato maggiore dell'esercito

L'essenziale in breve

Il funzionamento autonomo dell'esercito e il rafforzamento della sicurezza nel ciberspazio e nello spazio elettromagnetico sono priorità del Consiglio federale. Nel suo messaggio del mese di settembre del 2021 concernente la modifica della legge militare e dell'organizzazione dell'esercito, l'Esecutivo ha posto le basi per la creazione del Comando Ciber. In materia di gestione, gli obiettivi informatici dell'esercito per il 2026 mirano a separare le prestazioni critiche da quelle che non lo sono. Di conseguenza, nel 2022 il capo dell'esercito ha deciso di trasferire la gestione delle prestazioni critiche dalla Base di aiuto alla condotta (BAC) al Comando Ciber. La gestione delle prestazioni non critiche verrà trasferita all'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT).

L'Aggruppamento Difesa (Aggruppamento D) e l'UFIT si sono accordati sui principi di questo decentramento¹ che avverrà in due tappe. In un primo tempo, tutta la gestione, incluse le prestazioni critiche rilevanti ai fini dell'impiego, verrà trasferito all'UFIT, salvo rare eccezioni. Il trasferimento della gestione della BAC deve essere effettuato in un'unica operazione e finalizzato entro la fine del mese di dicembre 2023. Sono interessati circa 340 collaboratori e oltre 500 applicazioni e servizi. In un secondo tempo, le prestazioni critiche saranno trasferite al Comando Ciber. Per il 2023, il bilancio riveduto della gestione della BAC ammontava a circa 142 milioni di franchi.

Nella sua verifica, il Controllo federale delle finanze (CDF) conclude che, nel complesso, le condizioni a breve termine sono adempiute per mantenere l'attuale livello di funzionamento dei sistemi e delle applicazioni. Tuttavia, il CDF constata che molte questioni rimangono aperte per il medio termine. Sussistono interdipendenze con numerosi progetti e attività in corso e sarà necessaria una stretta collaborazione tra le parti coinvolte.

Adempimento delle condizioni per una gestione affidabile nel 2024

Il progetto di transizione prevede che le prestazioni e parte dell'organizzazione gestionale vengano trasferite senza variazioni dalla BAC all'UFIT. Per questo settore, l'UFIT ha elaborato un preventivo per il 2024 pari a 194 milioni di franchi. Questo preventivo prevede la parziale correzione della mancanza di effettivi e include un finanziamento di circa 132 milioni di franchi da parte dell'Aggruppamento D. La maggior parte dei collaboratori ha firmato il nuovo contratto con l'UFIT.

¹ Il CDF ha già effettuato una verifica in questo ambito nel 2022: «Verifica del progetto chiave TDT relativo al decentramento delle prestazioni di base TIC del DDPS» (n. della verifica 22102), disponibile sul sito Internet del CDF.

Sussistono incertezze su alcuni elementi dell'ambito trasferito, tuttavia sono state gettate le basi delle relazioni tra fornitori e beneficiari delle prestazioni e sono state definite le procedure da seguire in caso di divergenze. Nel complesso, questo trasferimento unico consente di adempiere a breve termine le condizioni relative a una gestione affidabile.

A medio termine sussistono incertezze sull'ambito e sulle risorse da gestire

Col tempo, una serie di fattori possono compromettere l'efficacia della gestione. È stato definito un programma per gestire il ritorno di alcune applicazioni trasferite al Comando Ciber. Una roadmap è in fase di elaborazione. Tuttavia, si tratta di un programma complesso, suddiviso su diversi anni e subordinato alla realizzazione della nuova piattaforma digitale dell'esercito. Eventuali ritardi potrebbero costringere l'UFIT a prolungare la gestione delle applicazioni interessate. Inoltre, l'ambito trasferito evolverà, i progetti passeranno dalla fase di sviluppo a quella di esercizio. Sarà necessario colmare le lacune in materia di gestione del ciclo di vita dei sistemi. La pianificazione della messa fuori servizio è in fase di elaborazione.

Emergono altresì questioni legate alle risorse disponibili a lungo termine in merito alla gestione. In effetti, i mezzi messi a disposizione dall'Aggruppamento D potrebbero diminuire. Inoltre, non è certo che l'UFIT sia in grado di colmare tutta la mancanza di effettivi e occorre tenere presente che alcuni membri del personale gestionale stanno per andare in pensione. La pianificazione delle risorse umane dovrà adeguarsi a queste esigenze, ma le risorse disponibili potrebbero rivelarsi insufficienti. Di fronte a questi sviluppi, le parti interessate hanno definito varie misure, ma dispongono di un ristretto margine di manovra aggiuntivo. Secondo il CDF, lo Stato maggiore dell'esercito deve definire un programma di messa fuori servizio più ambizioso per garantire che l'ambito gestionale rimanga sotto controllo.

Le funzioni trasversali sono sostanzialmente garantite

Solo una piccola parte delle funzioni amministrative trasversali correlate alla gestione (finanze, approvvigionamenti ecc.) è stata trasferita all'UFIT, che dovrà compensare il personale mancante. Attualmente è in corso l'assunzione di alcuni collaboratori, ma il mercato del lavoro è teso. Tuttavia, è possibile organizzare almeno in minima parte il trasferimento delle conoscenze.

Le parti interessate hanno riconosciuto l'importanza della sicurezza della gestione come funzione trasversale. Rimangono tuttavia in sospeso questioni relative alla governance e alla ripartizione dei compiti e delle responsabilità. Occorre inoltre disciplinare interamente i vincoli relativi all'accesso dei collaboratori dell'UFIT agli strumenti di vigilanza del Comando Ciber. Secondo il CDF, a partire dal 2024 occorre elaborare un progetto che risolva queste questioni e le coordini con i lavori in corso allo scopo di migliorare la sicurezza.

L'elenco dei rischi stilato a seguito dell'analisi preliminare del 2022 è stato rielaborato e viene seguito nei progetti di transizione e decentramento. Sono stati istituiti i canali per la direzione congiunta dell'evoluzione di questi rischi.

Misurazione delle prestazioni: un lavoro essenziale che prevede soluzioni transitorie

La definizione dei servizi trasferiti nel sistema di monitoraggio dei livelli di prestazione dell'UFIT è un'operazione di grande portata. Le definizioni esistenti dello Stato maggiore dell'esercito possono in parte fungere da base di lavoro e soluzione transitoria. A tal fine, è stata istituita una collaborazione ad hoc tra lo Stato maggiore dell'esercito e l'UFIT.

D'altro canto, gli attuali sistemi di monitoraggio finanziario non forniscono la necessaria trasparenza sui costi di gestione. L'UFIT sta lavorando a misure correttive.

Testo originale in francese

Audit of the impact of the integration of AFCSO operations into the FOITT in terms of reliability

Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication, Armed Forces Command Support Organisation and Armed Forces Staff

Key facts

The autonomous operation of the Armed Forces and the strengthening of security in cyberspace and in the electromagnetic sphere are priorities of the Federal Council. In its dispatch of September 2021 on the amendment of the Armed Forces Act and its organisation, it established the basis for the creation of Cyber Command. In terms of operations, the Armed Forces' IT objectives for 2026 seek to separate mission-critical and non-critical services. Consequently, in 2022 the Chief of the Armed Forces decided to transfer the operation of the former from the Armed Forces Command Support Organisation (AFCSO) to Cyber Command. Operation of non-critical services will be transferred to the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication (FOITT).

The Defence Group (D Group) and the FOITT agreed on the principles of this split¹, which will take place in two stages. In the first stage, all operations, including mission-critical services, will be transferred to the FOITT, with a few exceptions. The transfer of AFCSO operations is to be carried out en bloc and completed by the end of December 2023. Some 340 employees and more than 500 applications and services will be affected. In a second stage, critical services will be repatriated to Cyber Command. The AFCSO's revised operating budget for 2023 is around CHF 142 million.

In its audit, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) concluded that, on the whole, the conditions are in place in the short term to maintain the current level of system and application operations. However, it noted that many questions remain unanswered for the medium term. There are dependencies with numerous ongoing projects and activities. Close collaboration between the parties involved will be necessary.

Conditions in place for reliable operations in 2024

The transition project establishes that the services and part of the organisation of the operations will be transferred as they are from the AFCSO to the FOITT. For 2024, the FOITT has drawn up a budget of CHF 194 million for the purpose. This budget provides for the partial correction of understaffing and includes funding of around CHF 132 million from the D Group. Most of the employees have signed their new contracts with the FOITT.

Uncertainties remain over certain elements of the transferred scope of operations, but the foundations for the relationship between service provider and service users have been laid, and the escalation processes in the event of disagreement have been defined. This transfer

¹ The SFAO already carried out an audit in this area in 2022: "Audit of the DTI key project DDPS Programme to split basic ICT services" (audit mandate 22102), available on the SFAO website.

en bloc means that, overall, the conditions for reliable operations have been met in the short term.

In the medium term, uncertainties over the scope and resources of operations

In the long term, a number of factors could undermine the reliability of the operations. A programme has been defined to manage the return of some of the applications transferred to Cyber Command. A roadmap is currently being drawn up. However, this programme is complex, extending over several years and dependent on the completion of the Armed Forces' new digitalisation platform. Delays could force the FOITT to extend its operation of the applications concerned. In addition, the scope of operations transferred will evolve. Development projects will move into the operational phase and gaps in systems lifecycle management will have to be filled. Decommissioning plans are currently being drawn up.

There are also questions about the long-term availability of resources for operations. The resources provided by the D Group could be reduced. In addition, it is not certain that the FOITT will be able to make up for all the staffing shortfalls, and some operational employees are approaching retirement. Human resources planning will have to adapt to these requirements, but the available capacity could prove insufficient. In view of these developments, the stakeholders have defined various measures but have little additional room for manoeuvre. In the SFAO's view, the Armed Forces Staff needs to define a more ambitious decommissioning programme to keep the scope of operations under control.

Transversal functions are largely covered

Only a small fraction of the cross-functional administrative activities linked to operations (finance, procurement, etc.) have been transferred to the FOITT, which will have to replace the missing employees. Recruitment is underway, but the job market is tight. However, a minimum level of knowledge transfer can be organised.

The participants acknowledged the importance of operational safety as a cross-cutting function. However, questions about its governance and the division of tasks and responsibilities remain open. The constraints relating to FOITT employees' access to Cyber Command's monitoring tools have also not been fully resolved. In the SFAO's view, a project should be defined from 2024 onwards to ensure that these issues are finalised and coordinated with the work already underway to improve security.

The list of risks drawn up in the 2022 preliminary analysis has been reworked and is being followed up in the transition and splitting of projects. Channels for jointly managing changes in these risks have been put in place.

Performance measurement: a very important task, with transitional solutions planned

Defining the services transferred into the FOITT's performance monitoring system is a major task. The Armed Forces Staff's current definitions can serve in part as a working basis and as a transitional solution. An ad hoc collaboration has been set up between the Armed Forces Staff and the FOITT.

The current financial monitoring systems do not provide the required transparency regarding operating costs. The FOITT is working on corrective measures.

Original text in French

Prise de position générale de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

Das BIT dankt der EFK für die durchgeführte Prüfung. Wir sind mit dem Prüfbericht einverstanden und gehen davon aus, dass sich die Empfehlungen positiv auf die Qualität der Leistungserbringung des BIT zugunsten der bestehenden Kunden der FUB auswirken werden.

Da sich die Umsetzung der Transition mit dem Prüfungszeitraum überschneiden hat, haben sich einzelne Sachverhalte geringfügig verändert. Diesem Umstand möchten wir Rechnung tragen und an dieser Stelle die aktuellen Zahlen zur Finanzierung festhalten (vgl. Tabelle Seite 19):

Prestations	Budget (en mio. CHF)
Exploitation et gestion du cycle de vie	128,4
Projets de fournisseurs de prestations	11,9
Projets de bénéficiaires de prestations (inkl. SAW)	25,7
Prestations existantes dès 2023	33,6
Total	199,6

Prise de position générale de l'Etat-major de l'armée

Der Armeestab dankt für den vorliegenden Bericht. Mit der Entflechtung und der Auflösung der Führungsunterstützungsbasis (FUB) wurde in der Gruppe Verteidigung eines der grössten Reorganisationsprojekte der Bundesverwaltung umgesetzt.

Durch die Prüfung der EFK sieht sich die Gruppe Verteidigung bestätigt, das weitere Vorgehen wie geplant umzusetzen.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Suite à sa décision de créer un commandement Cyber, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la modification de la loi sur l'armée et de l'organisation de l'armée le 1^{er} septembre 2021². Son objectif est de permettre à l'armée de fonctionner de manière autonome et de renforcer la sécurité dans le cyberspace et dans la sphère électromagnétique. Jusqu'à fin 2023, le personnel concerné de la Base d'aide au commandement (BAC) sera progressivement transféré au projet de commandement Cyber, qui deviendra un office fédéral à part entière. Ce projet est en cours de réalisation.

En février 2022, l'armée a par ailleurs élaboré les objectifs TIC 2026 (technologies de l'informatique et des télécommunications). Selon ces objectifs, le Groupement D, au travers du commandement Cyber, doit assurer l'exploitation des prestations critiques pour l'engagement de l'armée et du Réseau national de sécurité. En revanche, toutes les autres prestations des TIC devront être confiée à des tiers. C'est le principe de la dissociation (all. « Entflechtung »). Sur ces prémisses, le Chef de l'armée (CdA) a décidé de transférer l'exploitation actuelle des applications et services informatiques non critiques pour l'engagement de la BAC vers l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT).

En avril 2022, le Groupement D et l'OFIT se sont accordés sur le procédé, le calendrier et les objectifs du transfert. Ils ont aussi décidé de lancer une analyse de « due diligence » commune, pour déterminer et documenter les objets d'exploitation à transférer et fixer les grandes lignes stratégiques. Ces éléments sont documentés dans un accord de juin 2022, l'analyse de due diligence a été finalisée en novembre. Dans la foulée, les parties ont adopté un complément à l'accord. Il entérine notamment les principes régissant les contrats de prestations, le principe du transfert en bloc à l'OFIT du personnel, des biens et des droits et devoirs (« Block Move »), ainsi que les bases de la collaboration.

Le procédé spécifie que le transfert doit être effectué en deux étapes. Dans un premier temps, c'est l'exploitation de l'ensemble des prestations, critiques et non-critiques pour l'engagement qui sera déplacée à l'OFIT, à quelques exceptions près. Cette transition est planifiée jusqu'à fin 2023 et doit être achevée d'ici là. Le délai est incompressible, puisque la BAC cessera d'exister en tant qu'office au 31.12.2023. Le transfert concerne quelque 340 collaborateurs internes de la BAC (y compris les postes ouverts) pour environ 319 équivalents temps plein (ETP). Plus de 240 collaborateurs externes soutiennent l'organisation, les contrats correspondants doivent aussi être transférés. La BAC exploite plus de 500 applications et services pour un budget annuel de quelque 142 millions de francs (budget 2023 révisé).

Dans un deuxième temps, les prestations critiques seront séparées des autres et leur exploitation sera retransférée dans le giron du commandement Cyber (dissociation).

² FF 2021 2198.

1.2 Objectif et questions d'audit

Dans cet audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) examine si les conditions sont réunies pour assurer une exploitation fiable et sécurisée des systèmes et applications pendant et après leur transfert à l'OFIT. Il traite notamment les questions suivantes :

1. Les tâches, compétences et responsabilités entre l'OFIT et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) sont-elles réglées et des processus de remontée adéquats sont-ils en place ?
2. Les prestations transversales sont-elles assurées pendant la transition et sont-elles définies à long terme ?
3. Les risques sont-ils identifiés, évalués et des mesures de mitigation sont-elles définies en commun ?
4. Des valeurs de mesures sont-elles définies pour suivre la qualité des prestations d'exploitation ?

Cet audit se concentre sur les aspects liés à la fiabilité de l'exploitation des systèmes et applications transférés à l'OFIT dans le cadre du projet RUVET Transition. Les questions liées aux aspects économiques de ces activités ou aux travaux de dissociation ne sont pas analysées en détail.

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 21 septembre au 3 novembre 2023 par André Stauffer (responsable de révision), Christian Brunner, Patrick Treichler et avec le soutien d'une entreprise externe. Il a été conduit sous la responsabilité de Bernhard Hamberger. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

L'audit respecte les principes fondamentaux de l'audit de performance (International Standards of Supreme Audit Institutions).

1.4 Documentation et entretiens

L'OFIT, la BAC et l'Etat-major de l'armée ont fourni les informations au CDF de manière exhaustive et compétente. 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 4 décembre 2023. Du côté du Groupement défense, les participants étaient le chef de la BAC ad interim et le chef du domaine PS-Défense. L'OFIT était représenté par son directeur et par le responsable du domaine Defence Platform. Pour le CDF, le responsable de mandat, le responsable de centre de compétence et le responsable de révision ont participé.

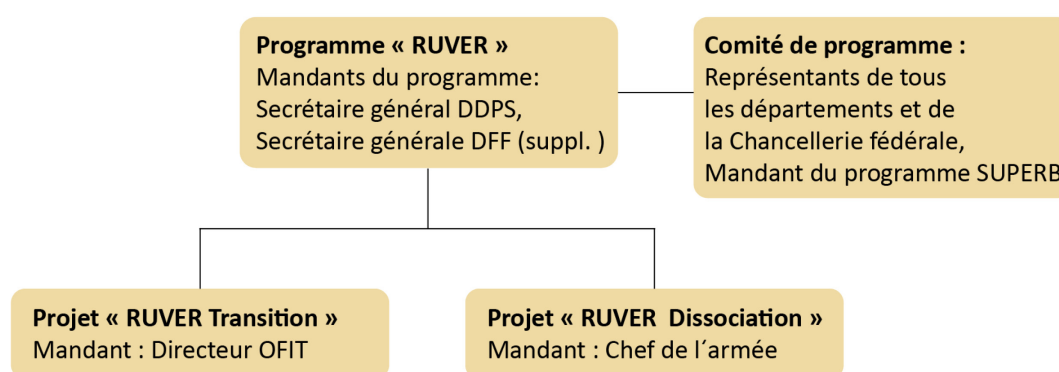
Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Tâches, responsabilités et compétences

2.1 Les grandes lignes du périmètre technique transféré et des procédés sont définies

Les travaux préparatoires et les accords décrivant le transfert de l'exploitation débouchent en avril 2023 sur la signature d'un contrat de prestations entre les parties. Le projet « RUV-ER Transition » est initialisé par l'OFIT et intégré au programme RUV-ER du Groupement D, parallèlement au projet RUV-ER Dissociation. Les travaux de la transition préparant l'entrée en vigueur du nouveau fonctionnement démarrent, leur terme est prévu à fin décembre 2023. Ils sont financés par l'Etat-major de l'armée.

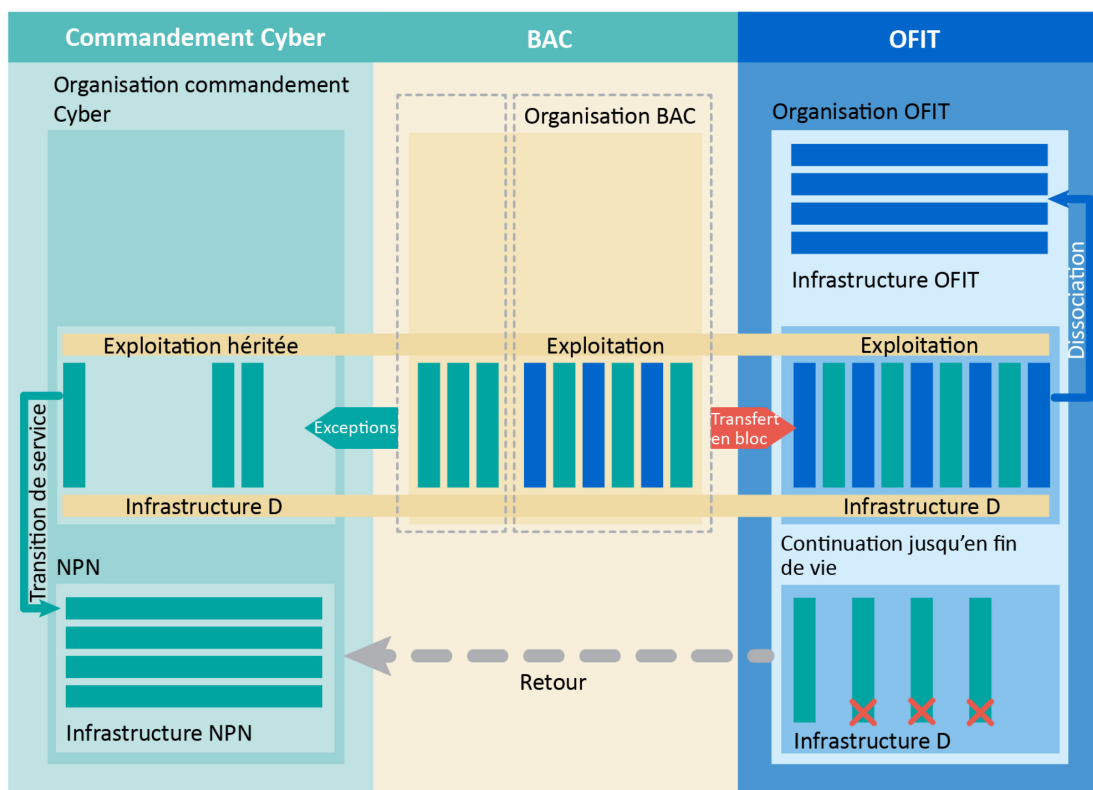


Graphique 1 : Organisation du programme RUV-ER (source : Groupement D, Documentation du programme RUV-ER, mise en page par le CDF).

Les détails du transfert en bloc sont élaborés. Le périmètre technique du transfert est fixé. Dans un premier temps, tous les systèmes, applications et services exploités actuellement par la BAC seront transférés, y compris ceux critiques pour l'engagement, à quelques exceptions près. Le principe directeur est d'assurer une qualité d'exploitation équivalente à celle qui prévalait avant le transfert. Dans un deuxième temps, les services et applications critiques seront séparés et leur exploitation rapatriée vers le commandement Cyber.

Des critères sont définis pour identifier quels systèmes et applications sont critiques pour l'engagement (désignés « verts »). Une liste est créée sur la base de l'inventaire des plateformes, systèmes et applications du Groupement D. Elle indique quels objets exploités par la BAC sont « verts », à savoir 55, et devront donc à terme retourner dans le giron du commandement Cyber. Les exceptions au transfert en bloc, qui passent directement au commandement Cyber, sont aussi définies. Le solde des objets (désignés « bleus ») reste à l'OFIT. Après analyse de plusieurs variantes, une version est finalement prise comme première description agréée entre les deux parties du périmètre technique du transfert.

Le principe du procédé régissant le retour des systèmes et applications « verts » dans le giron du Groupement D est défini. Dans le cas général, il s'agit de construire une nouvelle version de l'application à dissocier sur la nouvelle plateforme numérique (NPN) du Groupement D et de demander la mise hors service de manière coordonnée de l'ancienne version à l'OFIT. Dans certains cas, une nouvelle version n'est pas mise en œuvre, mais l'application est retransférée telle quelle au Groupement D. Dans d'autres cas, les applications s'approchent de leur fin de vie et seront mises hors service.



Infographie 2 : représentation schématique du transfert en bloc des systèmes et applications et de la dissociation (source : Groupement D, documentation de programme, mise en page et traduction par le CDF).

Les quelque 500 applications et services dont l'exploitation est transférée sont de taille et de complexité diverses. Certaines applications, comme la plateforme SAP de l'armée, sont hautement spécialisées, leur exploitation demande donc des compétences très spécifiques.

2.2 À court terme, les conditions sont données pour le maintien du niveau actuel de fiabilité de l'exploitation

Organisation transférée

Sur le plan du personnel, les collaborateurs internes de l'exploitation de la BAC sont transférés en bloc vers l'OFIT. Dans un premier temps, ils gardent leur poste de travail dans leurs locaux actuels. L'organisation interne est conservée mais l'unité est rattachée au domaine « Plateforme défense » (« Defence Platform »), nouvellement créé à l'OFIT. De nouveaux contrats de travail à durée indéterminée avec l'OFIT sont envoyés au personnel pour signature. Sur l'effectif de quelque 340 collaborateurs (état à mars 2023), moins de dix contrats n'avaient pas été retournés signés au moment de l'audit. En marge du transfert, de nombreuses activités de soutien sont organisées, telles que des lettres et séances d'information ainsi que des programmes d'introduction et de sessions questions-réponses. Des représentants des syndicats siègent par ailleurs au comité du projet de transition et suivent le progrès du transfert. En ce qui concerne les collaborateurs externes, une grande majorité des contrats sont maintenus et passés à l'OFIT.

Des sous-dotations en personnel d'exploitation sont identifiées de longue date au sein de la BAC. De plus, des besoins additionnels se profilent en raison de nouvelles prestations planifiées. Les estimations des sous-effectifs varient fortement selon les analyses. Pour 2024, les chiffres qualifiés de réalistes vont de 40 jusqu'à 80 ETP sous-dotés. Des compensations sont prévues dès 2024 par du personnel interne et externe.

Sur un plan plus technique, les comptes des utilisateurs et administrateurs de la BAC doivent être transférés vers les domaines de l'OFIT. Un concept de migration est élaboré, les comptes sont migrés progressivement et des tests sont organisés. Les travaux étaient en cours au moment de la révision.

Avec le transfert de l'exploitation des systèmes et applications à l'OFIT, des nouvelles relations entre bénéficiaires et fournisseurs de prestations se dessinent. L'Etat-major de l'armée est en particulier appelé à jouer un rôle central. Ces relations, ainsi que les tâches et responsabilités des parties impliquées, sont en cours de définition.

Cadre financier de l'exploitation transférée

Les parties se sont accordées sur les principes du cadre budgétaire pour le financement de l'exploitation dès 2024. L'OFIT a estimé les coûts des activités transférées en bloc pour 2024 à 194 millions de francs. Ce montant inclut des contributions à la compensation de la sous-dotation en personnel (effectifs insuffisants) à hauteur de 11,6 millions de francs. Les prestations prises en charge dans ce cadre sont les suivantes :

Prestations (imputations internes à l'administration)	Budget (en mio. CHF)
Exploitation et gestion du cycle de vie	136,6
Projets de fournisseurs de prestations (SAW et dissociation)	10,2
Projets de bénéficiaires de prestations	13,8
Prestations existantes dès 2023	33,4
Total	194

Tableau 1 : Vue globale de la répartition du budget 2024 du transfert en bloc (source : OFIT, documentation du projet RUVÉR Transition).

Selon l'estimation, ces prestations sont fournies à concurrence de 160,6 millions de francs en faveur du Groupement D, le reste concerne RUAG ou des offices ne faisant pas partie de la défense. Pour leur financement, il est prévu que l'OFIT bénéficie d'une cession de crédit du Groupement D. Au moment de l'audit, ce budget devait encore être formellement approuvé.

L'OFIT présente la possibilité de prestations additionnelles (nouvelles prestations d'exploitation ou projets supplémentaires de bénéficiaires de prestations). Celles-ci sont estimées à plus de 10,7 millions de francs, qui ne sont pas contenus dans les 194 millions de francs. Les deux parties ne se sont pas mises d'accord sur ces postes, qui doivent faire l'objet de négociations supplémentaires.

Appréciation

Les prestations, les ressources et l'organisation transférées sont globalement semblables à celles de la BAC jusqu'en 2023. De plus, des corrections de sous-dotations en personnel sont prévues. Ainsi, pour 2024, les définitions des tâches, compétences et responsabilités conservent en grande partie leur validité, avec leurs qualités et leurs défauts, mais sont globalement réglées ou en passe de l'être. Le CDF n'a en revanche pas vérifié le bien-fondé des montants de la répartition du budget 2024 pour le transfert en bloc.

Avec cette première étape, l'objectif de conservation du bon fonctionnement des plateformes exploitées est adéquatement pris en compte. A court terme, les conditions sont données pour que l'exploitation des systèmes et services transférés puisse se faire avec la même qualité qu'auparavant. Quelques incertitudes demeurent, mais elles ne devraient pas préteriter la fiabilité de l'exploitation. Elles peuvent être discutées dans le cadre des relations entre fournisseur et bénéficiaire de prestations qui vont s'instaurer dès le 1^{er} janvier 2024.

2.3 Le processus de remontée fonctionne

Le comité du projet RUCER Transition incorpore une large palette de parties prenantes. Des représentants de l'OFIT et du Groupement D de niveau direction, d'autres offices fédéraux potentiellement concernés (tels que l'Office fédéral des constructions et de la logistique, l'Administration fédérale des finances ou l'Office fédéral du personnel) et des syndicats y siègent. Une fonction d'« ambassadeur » est en outre définie au sein du projet et accompagne les éventuels désaccords en amont.

En plus de cette large représentation, les étapes d'un processus de remontée en cas de désaccord sont définies. Si un différend majeur ne peut pas être réglé dans le cadre du projet, il est remonté hiérarchiquement selon les niveaux suivants :

Conseil fédéral	
Secrétariat général DFF	Secrétariat général DDPS
Directeur de l'OFIT	Chef de l'armée
Vice-directeur de l'OFIT en charge des « Management Services »	Chef de l'Etat-major de l'armée

Tableau 2 : Niveaux de remontée des désaccords du plus élevé au plus bas (source : entretiens avec l'OFIT).

Ces niveaux de remontée ne sont pas formellement documentés, mais le processus a déjà fait la preuve de son efficacité, notamment pour des désaccords portant sur des définitions du périmètre de transfert. Par ailleurs, une communication régulière est établie entre la direction de l'OFIT et les plus hautes sphères de l'armée.

Appréciation

Les parties prenantes sont suffisamment représentées dans le comité de projet pour que l'information circule largement sur les éventuelles pierres d'achoppement. Le processus de remontée en cas de désaccord fonctionne. Les conditions pour un traitement efficace des différends sont donc données.

2.4 L'évolution est difficilement prévisible à moyen terme, des effets délétères sont possibles sur la fiabilité de l'exploitation

Les activités d'exploitation de la Plateforme défense à l'OFIT vont se trouver confrontées à moyen terme à de nombreuses questions. Il existe notamment une multitude de dépendances avec d'autres projet et des incertitudes quant à l'évolution du périmètre, des ressources à disposition et des conditions-cadres.

Evolution du périmètre d'exploitation

Les descriptions du périmètre actuel de l'exploitation couvrent une réalité complexe : les systèmes, plateformes, applications et services sont inventoriés dans plusieurs catalogues, qui se recoupent partiellement et dont la qualité et l'actualité varient. Sur cette base, il peut être difficile de produire des projections et des estimations fiables de l'évolution du périmètre exploité.

Certains des systèmes et des applications dans le périmètre sont anciens, se sont développés de manière organique ou reposent sur une combinaison complexe de composantes et de services. Ces derniers sont en partie utilisés en commun par plusieurs applications. Dans ces conditions, la gestion de leur cycle de vie est vite devenue compliquée. Face aux sous-effectifs de la BAC, des arbitrages ont été effectués et les retards dans la mise à jour de ces composantes se sont accumulés. Avec le temps, l'obsolescence de certaines composantes peut créer des failles de sécurité. Les inventaires de systèmes, applications et services incluent partiellement des dates prévues de mise hors service. A ce jour, un état fiable de la situation et des besoins en termes de maintenance et de décommissionnement fait toutefois défaut. Des travaux sont en cours au sein du Groupement D pour élaborer une vue du portefeuille des applications et de leurs dépendances.

Un programme intitulé « SAW » (sécurité, réduction, conservation de valeur, en allemand « Sicherheit, Abbau, Werterhalt ») est en cours en vue de stabiliser les systèmes et applications exploitées par la BAC. Validé en mai 2023 sous la houlette du Chef de la cybersécurité du Groupement D, il vise à combler les failles de sécurité, mettre hors service les composantes qui ne seraient plus nécessaires et conserver le bon fonctionnement des plateformes jusqu'au terme de la dissociation. Le périmètre du programme est étendu et complexe, de nombreux flux de travail sont définis. Une première partie est planifiée jusqu'à fin 2025 avec des paquets en option jusqu'en 2028. Pour la première partie, des besoins financiers de plus de 48 millions de francs sont devisés. Ces activités et les ressources associées sont incluses dans le transfert de l'exploitation de la BAC. L'OFIT prévoit d'autres activités de stabilisation et de nettoyage de la base exploitée dès janvier 2024. Un projet ou un ordre interne à cet effet n'est pas encore formellement défini, mais des flux de travail sont en cours d'élaboration.

Des projets de développement sont en cours chez les bénéficiaires de prestations, la mise en service des applications va augmenter le périmètre d'exploitation. Des ressources additionnelles (financières et personnelles) pourraient être nécessaires pour couvrir ces besoins. Par le passé, les besoins découlant de mises en service d'applications au terme des projets de développement n'ont pas toujours été pris en compte de manière rigoureuse. Une liste des projets en phase d'achèvement existe, mais une planification fiable des mises en service n'est pas encore donnée.

Le programme et le projet de dissociation ont été initialisés, il est prévu que les travaux s'étalent sur plusieurs années. Le principe du procédé régissant le retour des applications et systèmes « verts » dans le giron du Groupement D est défini (voir ci-dessus). Une feuille de route décrivant la séquence des travaux est en cours d'élaboration à l'Etat-major de l'armée. Une planification plus fine est en revanche difficile à établir et soumise à divers aléas. Il existe notamment une dépendance forte au projet de mise en œuvre de la nouvelle plateforme numérique de l'armée (NPN), qui doit héberger dans le futur les applications critiques pour l'engagement. Les travaux de mise en œuvre de la NPN sont complexes et leur terme n'est pas prévu avant 2026, ce qui pourrait amener l'OFIT à devoir prolonger l'exploitation des applications concernées.

L'exploitation des systèmes et des applications « bleus » est prévue de rester à l'OFIT. Une partie de ces objets va s'approcher de sa fin de vie. Une feuille de route ou une planification de leur mise hors service n'est toutefois pas disponible.

Evolution des ressources

En face de l'évolution difficile à cerner du périmètre de l'exploitation, la disponibilité des ressources à moyen terme est aussi incertaine. Le budget à disposition du Groupement D pour l'exploitation de la Plateforme défense auprès de l'OFIT peut être amené à être réduit. Le financement des activités d'exploitation pourrait en souffrir.

Sur le plan du personnel, l'évolution est tout aussi imprévisible. Des compensations des sous-effectifs sont prévues (voir ci-dessus), mais leur mise en œuvre peut se heurter à la situation tendue du marché du travail pour les spécialistes du domaine des TIC ou à des plafonds de recrutement. De plus, une partie de l'effectif transféré se rapproche de l'âge de la retraite, ce qui complique la planification du personnel. Avec l'intégration progressive des effectifs et processus transférés dans son fonctionnement standard, l'OFIT compte pouvoir profiter de synergies et de regroupements. Ceux-ci ne sont toutefois pas encore chiffrés.

Appréciation

Les facteurs décrits laissent peser une incertitude autant sur le périmètre d'exploitation à moyen terme que sur la disponibilité des ressources. L'évolution est difficilement prévisible et pourrait forcer l'OFIT à effectuer des arbitrages. Des effets délétères sur la fiabilité de l'exploitation sont possibles. La situation est connue, des activités palliatives sont en cours, mais les bénéficiaires et fournisseurs de prestations disposent de peu de leviers d'actions additionnels.

Une planification des mises hors service est prévue dans le cadre de la dissociation, mais elle manque pour les applications « bleues ». L'objectif est de réduire la complexité, d'éviter les investissements superflus, de baisser les coûts et d'assurer la sécurité du périmètre exploité. Un programme ambitieux et rigoureux de mises hors service pourrait contribuer à garder une marge de manœuvre pour assurer une exploitation fiable du périmètre de la plateforme Défense.

Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'Etat-major de l'armée d'élaborer, en collaboration avec l'OFIT et sur la base du portefeuille des applications et de leurs dépendances, une planification évolutive des mises hors service des systèmes et applications transférés partout où c'est possible.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'Etat-major

Die Empfehlung ist akzeptiert und wird bis Ende 2024 umgesetzt.

3 Les fonctions transversales n'ont été que partiellement transférées

L'exploitation de la BAC est soutenue par diverses fonctions transversales, telles que les finances ou les approvisionnements. Ces fonctions sont distribuées sur plusieurs unités du Groupement D. Des chiffres concluants et fiables sur l'effectif des fonctions transversales dédié à l'exploitation ne sont pas disponibles. Le complément à l'accord de novembre 2022 prévoyait un transfert de 2,5 ETP au titre de ces fonctions, l'OFIT devant compenser les effectifs insuffisants. En définitive, c'est un total de 2,9 ETP qui seront transférés pour les finances, les approvisionnements et la gestion des ressources humaines. Pour les autres fonctions transversales, par exemple les affaires juridiques, l'architecture ou la gestion des services, aucun ETP n'a été transféré du Groupement D.

De son côté, l'OFIT a évalué la capacité nécessaire à la compensation des sous-effectifs et au volume d'affaires additionnel causé par le transfert de l'exploitation de la BAC. Dans son analyse pour 2024, l'OFIT estime un manque de 37,7 ETP. Le budget 2024 défini pour la Plateforme défense inclut des montants contribuant à cette compensation à hauteur de 11,6 millions de francs, fonctions transversales incluses.

A la suite de ces constats, l'OFIT a entrepris plusieurs actions. Il a lancé les premiers recrutements pour combler le sous-effectif estimé, là où des regroupements de postes ou des synergies ne sont pas possibles. Des activités communes avec le Groupement D sont aussi en cours pour organiser la transmission des connaissances, notamment dans le domaine de la gestion des services.

A terme, il est prévu d'aligner les fonctions transversales transférées sur le fonctionnement prévalant à l'OFIT. Ce fonctionnement est d'ailleurs lui-même en mouvement, divers projets sont en cours pour optimiser et digitaliser les processus existants, notamment dans le cadre de la mise en place du « nouveau modèle de production ».

Appréciation

L'effectif transféré représente une petite fraction des besoins calculés par l'OFIT au titre des fonctions transversales. Un minimum de transfert de connaissances est toutefois garanti pour la plupart des fonctions. Les recrutements prévus devraient par ailleurs contribuer à assurer le plus gros de la couverture des fonctions transversales, même si les tensions sur le marché de l'emploi ne facilitent pas les choses. La situation n'est en revanche pas optimale pour les domaines de l'architecture et de la gestion des niveaux de service. Les activités supplémentaires de transfert de connaissances sont mises en œuvre avec le soutien du Groupement D.

La situation est connue, elle est suivie de près par les responsables des unités concernées, Le CDF renonce à émettre une recommandation en la matière.

Les fonctions transférées seront par ailleurs intégrées aux projets d'optimisation des processus de l'OFIT. Les conditions de leur définition à plus long terme sont donc données.

4 Gestion des risques

4.1 Sur le chantier de la sécurité informatique, divers points sont ouverts et d'importants travaux sont en cours

La sécurité de l'exploitation des systèmes et des applications est d'une importance primordiale. Pour l'essentiel, la BAC en a assuré le maintien par le passé. Mais le transfert pose de nouvelles questions sur les modalités du découpage des responsabilités entre bénéficiaires et fournisseurs de prestations. Avec lui, l'OFIT porte en effet la responsabilité de la sécurité de l'exploitation, alors que les spécialistes du Cyber Fusion Center (CFC) et leurs outils de surveillance restent au Groupement D. Cet état de fait conduit l'OFIT à définir en août 2023 un sous-projet « Sécurité » dans le projet RUVET Transition.

Ce sous-projet doit aborder jusqu'à fin décembre 2023 les questions de la répartition des tâches, responsabilités et compétences, la gouvernance de la sécurité et l'adaptation des processus de traitement des incidents. Au moment de l'audit, ces questions étaient en cours de traitement. Sur un plan plus technique, divers points, par exemple les contraintes de l'accès par les spécialistes de l'OFIT aux outils de monitoring du CFC, doivent aussi être traités. Le commandement Cyber a assuré l'OFIT de son soutien pour ces travaux. L'office voit toutefois le besoin d'un recrutement de plusieurs spécialistes supplémentaires pour la couverture des besoins additionnels liés à l'exploitation transférée. Un flux d'activités de type projet pour 2024 n'est pas encore défini formellement à l'OFIT, mais il est prévu.

Le programme SAW (voir ci-dessus) comprend un volet visant à combler les failles de sécurité des plateformes transférées jusqu'au terme de la dissociation, les travaux sont en cours.

Appréciation

La situation de sécurité des systèmes et applications transférés à l'OFIT fait l'objet de plusieurs projets et flux de travail, dont les objectifs sont multiples et les périmètres respectifs sont très étendus. Plusieurs points ouverts sont en cours de traitement, notamment les détails de la répartition des tâches et des responsabilités, alors que le sous-projet « sécurité » de RUVET Transition arrive bientôt à son terme. Le risque existe que les points ouverts ne soient pas entièrement traités jusqu'à fin décembre 2023.

De plus, l'avance des travaux de la dissociation menés par le Groupement D ne manquera pas de poser de nombreuses nouvelles questions sur le plan de la sécurité, auxquelles l'OFIT devra répondre. Les mécanismes assurant la coordination de ces travaux dès janvier 2024, à l'intérieur de l'OFIT et en collaboration avec le Groupement D ne sont pas encore définis de manière concluante. Le CDF juge indispensable d'avoir un réceptacle de type projet pour assurer la visibilité de ces travaux, leur suivi rigoureux et une meilleure communication avec le programme de dissociation.

Recommandation 2 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFIT de définir dès 2024 un projet traitant de la sécurité de l'exploitation. Ce projet devra assurer la finalisation des points encore ouverts du sous-projet « Sécurité ». Il devra aussi comporter la prise en charge des activités pour améliorer la posture de sécurité de l'exploitation, en coordination avec le programme SAW.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFIT

Das BIT teilt die Auffassung der EFK. Mit der Gruppe V, vertreten durch den Armeestab, wurde bereits verbindlich die Durchführung eines Projektes vereinbart, welches die beschriebenen und noch nicht abgeschlossenen Lieferobjekte des Teilprojektes Security der Transition sicherstellt. Die Gruppe V hat die Finanzierung zugesichert und ein entsprechender Dienstleistungsvertrag, der auch die Abstimmung mit dem Programm SAW beinhaltet, ist in Vorbereitung. Die entsprechende Dienstleistungsvereinbarung soll im ersten Quartal 2024 unterzeichnet werden.

Abschluss des Projekts mit den in der DLV festgelegten Lieferobjekten und Zielen: Mitte 2025 (Synchron mit der Beendigung des Programms RUVÉR und des Projekts RUVÉR Entflechtung).

4.2 Les bases d'une gestion commune des risques sont posées

Une première analyse de risques détaillée de la dissociation et du transfert de l'exploitation de la BAC a été élaborée dans le cadre du rapport de « due diligence » en automne 2022. Cette vaste analyse décrit 147 risques et les répartit en différentes catégories (globaux, techniques, financiers, approvisionnement, juridiques et relatifs au personnel). Le Groupement D a fait remarquer qu'une partie des risques décrits ne concernent pas spécifiquement la dissociation et le transfert, mais existent indépendamment de ceux-ci.

Ces risques ont été repris et retravaillés dans le programme RUVÉR et le projet RUVÉR Transition. Dans le cadre de ce dernier, ils ont été évalués pour leur pertinence par rapport au transfert de l'exploitation, retranscrits selon la méthodologie en vigueur dans l'administration fédérale et regroupés. Le résultat est une liste de dix risques qui sont suivis dans le cadre du projet Transition. Les mesures sont définies et suivies dans l'outil Jira de l'OFIT. La matrice des risques est discutée régulièrement au sein du pilotage du projet, auquel participent tant des représentants de l'OFIT que du Groupement D.

Du côté du programme RUVÉR, la rédaction d'un plan de gestion des risques a été initialisée en septembre 2023. Ce plan définit aussi quels intervenants peuvent identifier les nouveaux risques qui pourraient émerger. Au moment de l'audit, il était en cours d'élaboration. Des échanges réguliers portant sur la situation des risques ont par ailleurs lieu entre le responsable du programme, rattaché au Groupement D, et le chef du projet de Transition, de la compétence de l'OFIT.

Appréciation

Le CDF a pu constater l'existence d'une approche systématique de la gestion des risques. En ce qui concerne le projet RUVÉR Transition, l'analyse des risques est logiquement bâtie et les canaux de leur suivi commun sont établis. Dans le cadre du programme RUVÉR, la gestion des risques est en cours de mise en place. Les relations et les accords de service entre l'OFIT en tant que fournisseur et les unités du Groupement D en tant que bénéficiaires de prestations pourront former la trame de la gestion commune des risques. La définition à l'OFIT d'un réceptacle de type projet pour la poursuite de l'intégration facilitera le processus (voir ci-dessus).

5 Transfert de la mesure des performances des services : le travail est substantiel, des solutions transitoires sont prévues

Le modèle actuel de la BAC repose sur un ensemble complexe de plus de 500 applications et services de différentes classes. Des accords de niveau de service (Service level agreements, SLA) sont définis pour les services actuellement exploités en faveur des bénéficiaires de prestations. Ces accords décrivent les quantités planifiées des prestations à fournir, la classification en termes de confidentialité et le taux de disponibilité attendu. Pour les services informatiques métiers (*Business IT Services*), ces grandeurs sont regroupées dans un catalogue, qui est prévu d'être utilisé comme base pour la définition des futurs accords de prestations au niveau de l'OFIT. D'autres classes de services plus granulaires sont exploités (services informatiques de base et regroupements de services de base), ils sont couverts partiellement par des définitions de niveaux de service opérationnels (*Operational level agreements* – OLA) passés entre sous-unités de l'exploitation.

Selon les objectifs fixés en novembre 2022, l'Etat-major de l'armée et l'OFIT doivent s'efforcer de terminer la définition des accords de service pour les prestations d'exploitation fournies par la Plateforme défense pour le 1^{er} janvier 2025. Les services existants exploités par la BAC doivent donc être transcrits comme prestations de marché, prestations de base et d'infrastructure et intégrés dans le fonctionnement standard de gestion des services de l'OFIT. Jusque-là, des solutions intermédiaires sont prévues, basées sur les définitions existantes et sur des mesures périodiques de disponibilité issues des données sur les incidents et leur durée.

Dans le système actuel de l'exploitation de la BAC, des outils de suivi détaillé des coûts des prestations ne sont pas en place. L'OFIT prévoit d'introduire un nouveau système de suivi financier basé sur les coûts complets (projet nouveau modèle de production). Les travaux à cet effet sont en cours. L'objectif est de bénéficier d'un suivi basé sur les coûts effectifs, son terme planifié a été repoussé de 2025 à 2026. Des dépendances existent avec la reprise des services de la BAC dans la systématique de l'OFIT.

Appréciation

La définition des services transférés dans la systématique de l'OFIT représente un travail substantiel. De plus, aucun ETP n'a été transféré du Groupement D vers l'OFIT pour le domaine de la gestion des services. Enfin, les dépendances avec le projet de nouveau modèle de production peuvent occasionner des retards supplémentaires. La situation est donc délicate, elle est suivie par les spécialistes de l'OFIT. Les travaux ont démarré, des collaborations sont en cours de mise en place et les spécialistes de l'Etat-major de l'armée soutiennent l'OFIT dans leurs efforts.

Sur le plan du suivi financier, la transparence des coûts des prestations n'est pas donnée pour l'instant. Là aussi, la problématique est connue et des mesures correctives sont prévues. Pour ces deux points, un danger direct pour la fiabilité de l'exploitation n'est pas donné et des mesures sont planifiées, le CDF renonce en l'état à émettre une recommandation.

Annexe 1 : Bases légales

Messages

Message relatif à une modification de la loi sur l'armée et de l'Organisation de l'armée
du 1^{er} septembre 2021, FF 2021 2198

Annexe 2 : Abréviations

BAC	Base d'aide au commandement
CdA	Chef de l'armée
CDF	Contrôle fédéral des finances
ETP	Equivalent temps plein
Groupement D	Groupement défense
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
TIC	Technologies de l'informatique et des télécommunications

Annexe 3 : Glossaire

Block move	Transfert en bloc des prestations et des ressources
CFC	Cyber fusion center, entité du futur commandement Cyber intégrant les tâches d'analyse des cybermenaces et de défense contre ces menaces
Dissociation	Séparation des plateformes et prestations critiques pour l'engagement des autres (all. Entflechtung), afin de bénéficier de synergies apportées par la spécialisation
NPN	Nouvelle plateforme numérique, initiative stratégique du Groupement défense visant la mise en réseau et le traitement intégral et hautement sécurisés des données et des informations.
Operational level agreement	Accords de niveau de service opérationnel (abrév. angl. OLA) : accord portant sur des niveaux de service passé entre sous-entités d'une organisation de service informatique, par exemple d'une unité d'exploitation.
Plateforme défense	Domaine de l'OFIT en charge de la plateforme hébergeant les applications du Groupement défense (angl. Defence platform)
Programme RUVÉR	Programme du Groupement défense visant à atteindre la dissociation des plateformes et prestations critiques pour l'engagement des autres
Projet SAW	Programme du Groupement défense visant à combler les failles de sécurité, mettre hors services les composantes et services qui ne sont plus utilisés et assurer le bon fonctionnement de l'infrastructure existante jusqu'au terme de la dissociation (all. Sicherheit, Abbau und Werterhalt). Ce programme fait partie du transfert de l'exploitation à l'OFIT.
Service level agreement	Accord de niveau de service (abrév. angl. SLA) : document qui définit la qualité de service d'une prestation entre un fournisseur et un bénéficiaire.

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).