



---

# **Grands projets informatiques de la Confédération: enseignements tirés et mesures à prendre**

Rapport du Conseil fédéral du 19 novembre  
2014 en réponse aux postulats Eder (13.4062)  
et Groupe libéral-radical (13.4141)

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Approche suivie.....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Analyse des grands projets.....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Enseignements et mesures à prendre .....</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Demandes formulées dans les postulats .....</b>	<b>7</b>
<b>5.1</b>	<b>Stratégie du Conseil fédéral .....</b>	<b>7</b>
<b>5.2</b>	<b>Finalisation des projets.....</b>	<b>9</b>
<b>5.3</b>	<b>Résultats de l'évaluation du processus .....</b>	<b>9</b>
<b>5.4</b>	<b>Vue d'ensemble des projets en cours .....</b>	<b>9</b>
<b>5.5</b>	<b>Planification des dépenses pour tous les projets .....</b>	<b>10</b>
<b>5.6</b>	<b>Relation des dépenses effectuées dans le domaine informatique .....</b>	<b>10</b>
<b>5.7</b>	<b>Chief Information and Technology Officer (CIO) .....</b>	<b>11</b>
<b>6</b>	<b>Conclusions .....</b>	<b>12</b>
	<b>Annexe .....</b>	<b>14</b>
	<b>Abréviations .....</b>	<b>14</b>
	<b>Lexique .....</b>	<b>14</b>
	<b>Documents de référence.....</b>	<b>15</b>

## Résumé

En décembre 2013, Joachim Eder et le Groupe libéral-radical ont invité, dans des postulats presque identiques (13.4062 [1] et 13.4141 [2]), le Conseil fédéral à rédiger un rapport sur les graves dysfonctionnements survenus lors de divers grands projets informatiques de l'administration fédérale. Ils se réfèrent en particulier à sept grands projets et demandent des explications sur sept points relatifs au pilotage, à la gestion et au contrôle des projets informatiques. Le rapport est censé contribuer à restaurer la confiance en la capacité de l'administration et des autorités à réaliser de grands projets informatiques.

Afin de garantir une évaluation indépendante et solidement étayée, l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall a été mandaté pour analyser les grands projets informatiques, pour en tirer des enseignements et proposer les mesures utiles. Outre les sept grands projets mentionnés dans les postulats, huit autres ont été choisis pour élargir la base des examens effectués. Tous ces projets (ci-après objets d'étude) ne sauraient être considérés comme des échecs, mais ont connu de graves difficultés.

L'analyse des objets d'étude a porté sur les aptitudes des protagonistes (composantes de gestion) et sur les conditions-cadres (facteurs contextuels). Il s'avère à propos des composantes de gestion que moins du tiers des objets ont bénéficié d'un bon pilotage et d'une conduite adéquate. Les déficiences en la matière se sont traduites par des difficultés dans plus des deux tiers des objets d'étude.

L'analyse des facteurs contextuels<sup>1</sup> a révélé que les conditions-cadres qui prévalent dans l'administration fédérale sont généralement défavorables aux projets informatiques à la fois grands et complexes. Or bien souvent, les sérieuses difficultés rencontrées ne proviennent pas d'aspects informatiques des projets au sens strict, mais des conditions-cadres en place dans les organisations permanentes. Les facteurs contextuels que sont la «force contraignante» et la «capacité d'action» laissent à désirer dans tous les objets examinés.

La présence d'un facteur contextuel défavorable relatif au «terrain» (par ex. domaine technique inexploré) risque d'autant plus d'entraîner un échec que la capacité d'action ou la force contraignante font défaut. De même, un facteur relatif à la «dynamique» défavorable entraîne l'échec. Par contre, de bonnes composantes de gestion peuvent pallier d'autres facteurs contextuels défavorables («complexité de la solution», «complexité organisationnelle»).

L'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall propose, pour améliorer la situation dans les grands projets informatiques, quatorze mesures au total, réparties en trois trains de mesures. Le train de mesures F (pour «fondements» ou bases) renferme cinq mesures visant à réunir les conditions-cadres fondamentales dont ont besoin les projets informatiques ambitieux et complexes. Le train de mesures T («trriage») contient quatre mesures destinées à garantir que de grands projets informatiques ne soient lancés que si les facteurs contextuels et les composantes de gestion semblent prometteurs. Enfin, le train de mesures K («know-how» ou savoir-faire) englobe cinq mesures visant à améliorer les aptitudes à la conduite et au pilotage des grands projets informatiques.

Le rapport aborde les sept points indiqués dans les postulats. Ces points concernent le pilotage et la gestion des projets informatiques:

- Stratégie du Conseil fédéral: elle comporte quatre lignes directrices. Certaines mesures ont déjà été réalisées dans le cadre de la stratégie de la Confédération en matière de TIC pour les années 2012 à 2015. A court terme, les grands projets informatiques sont soumis à des vérifications. A moyen terme, un remaniement des directives du Conseil fédéral ap-

---

<sup>1</sup> Les divers facteurs contextuels sont présentés plus en détail au chap. 4 du présent rapport et dans le rapport de l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall [3].

plicables aux projets clés en matière de TIC [4] est prévu. A plus long terme, les enseignements et expériences seront intégrés dans la stratégie de la Confédération en matière de TIC pour les années 2016 à 2019.

- Finalisation des projets: les projets qui rencontrent des difficultés ont besoin d'analyses individuelles et de mesures correctrices spécifiques. Quatre mesures parmi celles qui sont préconisées s'y prêtent bien. La mise en place de mesures correctrices est du ressort des organes supérieurs de conduite.
- Résultat de l'évaluation du processus: le rapport de l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall [3] fait la synthèse des résultats.
- Vue d'ensemble des projets en cours: la mise en place du portefeuille des TIC de la Confédération garantit la vue d'ensemble de la situation.
- Planification des dépenses pour tous les projets informatiques: un instrument de gestion, le «Cockpit IKT», facilite la planification des dépenses pendant toute la durée des projets.
- Relation des dépenses effectuées dans le domaine informatique: la gestion des contrats de la Confédération et le controlling des achats ne se prêtent pas à une évaluation pertinente du rapport entre les prestations des contrats d'entreprise et celles qui sont réalisées sur mandat. Il n'est en outre pas possible de saisir rétroactivement les données de base nécessaires.
- Chief Information and Technology Officer: le Conseil fédéral juge que la désignation d'un CTO supradépartemental n'est pas adaptée pour améliorer le pilotage et la gestion des grands projets.

Le présent rapport vise à restaurer la confiance en la capacité de l'administration à conduire avec succès des projets informatiques.

Différentes mesures proposées par l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall sont déjà réalisées ou en chantier. Le Conseil fédéral est disposé à examiner toutes les mesures proposées et à les réaliser en coordination avec celles en cours. A cet effet, il remaniera d'ici la fin d'avril 2015 ses directives applicables aux projets clés en matière de TIC [4] ainsi que celles sur le portefeuille des TIC de la Confédération [5]. Le Conseil fédéral a en outre mandaté un rapport d'audit sur les grands projets informatiques en cours, afin d'améliorer à court terme le pilotage des grands projets.

## 1 Contexte

A la suite des divers dysfonctionnements ou fiascos ayant marqué des projets informatiques de l'administration fédérale, Joachim Eder et le Groupe libéral-radical ont invité, dans des postulats presque identiques (13.4062 du 4 décembre 2013 [1] et 13.4141 du 11 décembre 2013 [2]), le Conseil fédéral à rédiger un rapport abordant notamment les points suivants:

1. **stratégie du Conseil fédéral**, y c. mesures permettant d'améliorer rapidement l'organisation, le pilotage et le contrôle des projets informatiques;
2. démonstration de la manière de **mener à terme** des **projets** grâce au nécessaire accroissement de l'efficacité, sans diminution de la qualité et dans un cadre financier raisonnable;
3. **résultats de l'évaluation du processus** pour les projets qui ont échoué, afin d'apporter des améliorations;

4. **vue d'ensemble des projets informatiques en cours** sous l'angle de l'état de financement et du degré de réalisation;
5. **planification des dépenses pour tous les projets informatiques** à partir de 500 000 francs pour les dix ans à venir;
6. **relation des dépenses effectuées dans le domaine informatique** au cours des cinq dernières années entre contrats d'entreprise, sous forme de «sourcing» (facturation au temps passé) et de prestation interne;
7. vérification de l'opportunité de confier le pilotage et la mise en œuvre au niveau interdépartemental des projets informatiques de la Confédération à un «**Chief Information and Technology Officer**» (CIO) central.

Dans le cadre de sa haute surveillance, la Délégation des finances des Chambres fédérales a examiné en détail le pilotage et la conduite des grands projets de l'administration fédérale, ainsi que le développement de la stratégie informatique de la Confédération. Sa lettre du 5 mars 2014 a reçu le 21 mai une réponse dans laquelle le Conseil fédéral annonce diverses mesures. Ce dernier a répondu le 15 octobre à la lettre du 2 septembre 2014.

## 2 Approche suivie

Les deux postulats citent notamment sept projets informatiques qui ont «lamentablement échoué». Par souci de constituer une base représentative pour de nouvelles mesures d'amélioration ainsi que pour restaurer la confiance en la capacité de l'administration et des autorités à gérer des projets informatiques, l'approche suivie:

- élargit le nombre des projets à examiner à quinze objets d'étude;
- confie à des experts indépendants l'évaluation des objets d'étude;
- permet d'agir vite, sur la base des documents existants;
- prévoit de réfléchir au niveau supradépartemental aux enseignements à tirer et aux mesures à prendre.

A la suite d'un appel d'offres sur invitation, l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall a été chargé d'analyser les objets d'étude et de formuler les enseignements à tirer et les mesures à prendre.

Tous les quinze objets étudiés ne peuvent être qualifiés d'échecs. Certains objectifs ont par exemple été atteints au prix d'efforts supplémentaires, le cas échéant dans le cadre d'une gestion du changement explicite, ou alors les solutions visées n'ont vu le jour qu'avec du retard. Le mandat d'analyse et d'examen critique excluait expressément d'évaluer le succès des projets sélectionnés ou de rechercher des coupables. Il visait plutôt à tirer de l'analyse effectuée des enseignements utiles pour l'avenir, ainsi qu'à proposer à partir de là des mesures propres à améliorer le pilotage des projets et leur gestion.

Le rapport de l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall [3] a servi de base au présent rapport du Conseil fédéral.

## 3 Analyse des grands projets

Les objets d'étude proviennent de tous les départements. Ils ont un point commun, à savoir que les objectifs matériels n'ont pas été atteints ou les budgets respectés, ou encore qu'ils se sont terminés en dehors des délais. Certains projets n'ont pas procuré l'utilité souhaitée

pendant la phase d'exploitation.

Des analyses détaillées ont porté sur les aptitudes des protagonistes (composantes de gestion) ainsi que sur les conditions-cadres (facteurs contextuels) dans lesquelles les projets s'inscrivaient. Il s'avère à propos des composantes de gestion que moins du tiers des objets ont bénéficié d'un bon pilotage et d'une conduite adéquate. Les déficiences en matière de conduite ou de pilotage ont causé des difficultés dans plus des deux tiers des cas étudiés.

De même, les conditions-cadres qui prévalent dans l'administration fédérale sont généralement défavorables aux projets informatiques de grande envergure et complexes. Or bien souvent, les difficultés rencontrées ne proviennent pas d'aspects informatiques des projets au sens strict, mais des conditions-cadres en place dans les organisations permanentes. Il est en outre clairement apparu que d'autres conditions-cadres supérieures sont susceptibles d'entraîner de grandes difficultés.

## 4 Enseignements et mesures à prendre

Tous les projets analysés ont révélé l'existence de deux problèmes fondamentaux relevant des conditions-cadres (facteurs contextuels):

- absence de *force contraignante* (par ex. parce que la direction des organisations permanentes ne prend pas au sérieux les projets informatiques), et
- absence de *capacité d'action* (par ex. parce que l'organisation de projet ne parvient pas à s'imposer face à l'organisation permanente).

Ces deux facteurs contextuels causent aux projets informatiques de grande envergure et complexes des difficultés presque insolubles, même lorsqu'ils sont dirigés par des personnes capables.

Des enseignements ont également été tirés à propos des autres conditions-cadres:

- de mauvaises conditions-cadres pour le facteur contextuel du *terrain* (par ex. domaine technique inexploré) entraînent l'échec. Les composantes de gestion ne peuvent sauver le projet, a fortiori en l'absence de capacités d'action et de force contraignante.
- de mauvaises conditions-cadres pour le facteur contextuel de la *dynamique* (stabilité du contexte, par ex. en ce qui concerne l'organisation ou la technique) entraînent l'échec. Les composantes de gestion ne peuvent sauver le projet, a fortiori en l'absence de capacités d'action et de force contraignante.
- Une bonne gestion peut pallier de mauvaises conditions-cadres pour les facteurs contextuels de la *complexité de la solution* (par ex. nombre de technologies différentes) ou de la *complexité organisationnelle* (par ex. homogénéité des groupes-cibles).

La recherche de solutions destinées à améliorer la situation a conduit à distinguer trois champs d'action.

1. Il faut réunir les conditions-cadres fondamentales dont les projets informatiques à la fois grands et complexes ont besoin dans l'administration fédérale. Le train de mesures F (pour «fondements» ou bases) a été conçu à cet effet:

- faire de la gestion de projet une discipline à part entière (au statut équivalent aux activités dans la structure hiérarchique);
- revaloriser le rôle du mandant et ses devoirs de pilotage;
- synchroniser les cycles des finances, des achats et des projets;
- transformer les fournisseurs de prestations en partenaires de projet compétitifs;

- définir des principes pour les projets (dans l'optique d'une réduction des risques).
2. Avant de lancer tout vaste projet informatique dans l'administration fédérale, il faut contrôler les conditions-cadres en place et examiner si la direction pressentie possède les aptitudes requises.

Le train de mesures T (pour «triage») a été conçu à cet effet:

- établir un comité chargé du pilotage du portefeuille de projets ainsi que du controlling des projets clés;
- prévoir une phase préalable (de «filtrage») en vue de l'autorisation des projets par ce comité, sur la base des facteurs contextuels et des composantes de gestion;
- définir une procédure d'avant-projet pour les projets sélectionnés dans la phase préalable;
- établir un contrôle de gestion par phases, pour les projets basés sur un avant-projet.

3. Les projets informatiques à la fois grands et complexes de l'administration fédérale requièrent un pilotage et une conduite adaptés aux circonstances et irréprochables sur le plan de la gestion.

Le train de mesures K («know-how» ou savoir-faire) a été conçu à cet effet:

- créer un groupe interdépartemental de responsables de projets, pouvant être affectés à des missions décentralisées;
- établir une communauté de praticiens pour le pilotage et la conduite;
- faire appel à des experts chevronnés tant internes qu'externes (par ex. sous mandat de durée limitée) pour évaluer et encourager durablement le personnel de projet;
- permettre à la gestion des exigences et à celle du changement de déployer leurs effets;
- adapter les outils HERMES aux projets vastes et complexes, et les compléter par des instruments spécifiques aux programmes informatiques.

Les mesures propres à ces trois champs d'action ont été définies par l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall, évaluées avec des représentants de tous les départements ainsi que de la Chancellerie fédérale, puis testées directement avec des protagonistes de plusieurs projets s'y prêtant. Certaines mesures sont rapidement réalisables, autrement dit le présent rapport peut déboucher sur des mesures immédiates.

## 5 Demandes formulées dans les postulats

Les postulats demandent d'aborder sept points se rapportant globalement au pilotage, à la gestion et au contrôle des projets informatiques.

### 5.1 Stratégie du Conseil fédéral

La stratégie du Conseil fédéral *relative aux projets en matière de TIC* comporte quatre lignes directrices:

- La stratégie de la Confédération en matière de TIC pour les années 2012 à 2015 fixe le cadre pour des mesures déployant des effets à moyen ou long terme.
- La priorité absolue en vue de l'obtention d'améliorations consiste à utiliser de façon systématique les *instruments déjà en place* (par ex. contrôle de gestion des TIC, méthode de projet HERMES).

- A court terme, de *nouvelles* mesures seront ordonnées si les objectifs ne sont pas atteints, s'il y a lieu de corriger les dérives ou si cela permet d'obtenir rapidement des avantages importants.
- Il importe de renforcer la *capacité d'action* des grands projets informatiques et de ne pas affaiblir la responsabilité des échelons hiérarchiques supérieurs ou créer une confusion à ce niveau.

Les mesures ci-après ont déjà été ordonnées, dans le cadre de la stratégie de la Confédération en matière de TIC pour les années 2012 à 2015, afin d'améliorer le pilotage et la conduite des projets informatiques:

- désignation des projets clés en matière de TIC, pour lesquels les processus d'audit et de contrôle doivent être renforcés (mesure déjà réalisée);
- mise en place d'un portefeuille des TIC de la Confédération (réalisation d'ici fin 2014);
- création d'un groupe central de responsables de projet (en cours de réalisation);
- controlling stratégique incluant des informations relatives au degré d'avancement des projets clés (mesure déjà réalisée).

Le Conseil fédéral vise à améliorer *rapidement* la situation, en appliquant systématiquement les instruments déjà en place ou en étendant l'emploi de ceux en cours d'introduction. Sont visés ici:

- la méthode de gestion de projet HERMES (définissant les composantes de gestion des projets), avec les activités de formation et de perfectionnement correspondantes (depuis avril 2013, plus de 1500 collaborateurs et responsables de projet ou mandants);
- l'offre de formation proposée au personnel fédéral au Centre de formation de l'administration fédérale (OFPER);
- la sélection d'autres projets clés en matière de TIC (davantage qu'initialement prévu), et l'extension de la procédure de sélection à d'autres domaines (dont, comme le préconise la Délégation des finances, les projets en matière de TIC qui sont financés par les crédits d'armement ou ceux destinés aux routes nationales);
- le nouveau portefeuille des TIC de la Confédération élaboré par l'UPIIC, servant de base pour le contrôle de gestion et les rapports adressés au Conseil fédéral ou au Parlement;
- la gestion des contrats et le controlling des achats de l'administration fédérale.

Une amélioration supplémentaire peut être *réalisée à court terme* grâce à une nouvelle mesure. Les grands projets informatiques en cours ou imminents<sup>2</sup> seront examinés à l'aide de la grille d'analyse conçue par l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall [3] pour les projets vastes et complexes.

A *moyen terme*, il est prévu d'examiner et de réaliser de façon adéquate les mesures proposées au chap. 6 du rapport de l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall [3] (soit dans le présent rapport F1 à F5, T1 à T4 et K1 à K5). Ces mesures trouveront place dans la version en cours de révision des directives du Conseil fédéral applicables aux projets clés en matière de TIC [4] et de celles sur le portefeuille des TIC de la Confédération [5].

---

<sup>2</sup> Sans les projets clés dans le domaine des TIC, déjà soumis à la surveillance renforcée du Contrôle fédéral des finances (CDF).

Enfin, la situation s'améliorera à *long terme*, dans la mesure où les nouveaux enseignements et les expériences tirées des mesures prescrites seront intégrés à la stratégie informatique de la Confédération pour la période 2016 à 2019.

## 5.2 Finalisation des projets

Sur la base des mesures déjà réalisées ou en chantier, les nouveaux projets informatiques atteindront de manière plus fiable et prometteuse que jusqu'ici les objectifs fixés ainsi que le succès escompté.

Il n'y a toutefois pas de recette simple et valable dans tous les cas pour garantir sans réserve le respect des objectifs et le succès du projet. Les projets en situation délicate ont besoin d'analyses individuelles et de mesures correctrices portant principalement sur les «facteurs contextuels» (conditions-cadres) et les «composantes de gestion» (aptitudes).

Le rapport de l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall [3] renferme plusieurs mesures directement applicables en vue de soutenir les projets dont la réalisation est remise en question. Il s'agit des mesures ci-après, auxquelles il faudra recourir en fonction de la situation, si les vérifications effectuées en montrent la nécessité:

- F2: revaloriser le mandant et le comité de pilotage du projet (par ex. en mandatant des personnes qualifiées) et leur assigner des obligations (par ex. par des réglementations écrites ou en les déchargeant d'autres tâches);
- T1: soumettre le projet à un comité indépendant, chargé du pilotage du portefeuille de projets;
- T4: établir un contrôle de gestion par phases, prévoyant l'autorisation du projet par un comité indépendant au sens de la mesure T1;
- K3: confier à des experts chevronnés, internes ou externes, le suivi et la promotion du projet;
- K4: permettre à la gestion des exigences et à celle du changement de déployer leurs effets.

L'examen des mesures proposées incombe à chaque fois à l'organisation permanente (hiérarchie) responsable du projet, qui les ordonnera dans la mesure où elles s'imposent.

## 5.3 Résultats de l'évaluation du processus

Le rapport de l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall [3] contient au chap. 4, outre huit autres objets d'étude, le résultat de l'analyse des sept projets qui sont cités dans les postulats en raison de leur échec. Le résultat est résumé au chap. 3 du présent rapport.

## 5.4 Vue d'ensemble des projets en cours

Le portefeuille des TIC de la Confédération est conçu sur la base de l'application «Cockpit IKT»; il renseigne sur les applications en matière de TIC ainsi que sur les projets informatiques. La base de données en construction se prêtera dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015 à des analyses du portefeuille. Ces dernières renseigneront sur l'état du financement et le degré de réalisation.

Aujourd'hui déjà, l'UPIIC donne aux commissions des finances une vue d'ensemble des pro-

jets en chantier, dans le cadre du budget et du compte (dans la documentation complémentaire relative aux TIC de la Confédération). Cette vue d'ensemble est régulièrement étoffée. Le portefeuille des TIC de la Confédération recense et met à jour, selon les directives du Conseil fédéral [5], les projets représentant des charges totales supérieures à 400 000 francs ou exigeant, au cours d'un exercice, un montant supérieur à 250 000 francs. En font partie tant les charges avec incidences financières que celles supportées au sein de l'administration fédérale par le fournisseur des prestations informatiques ou le bénéficiaire de prestations.

Les projets informatiques du DDPS financés par les crédits d'armement figureront également dans le portefeuille des TIC de la Confédération, sous réserve des exigences en matière de confidentialité.

Le renforcement du portefeuille des TIC de la Confédération garantit par conséquent une vue d'ensemble des projets en cours ainsi que des applications informatiques.

## **5.5 Planification des dépenses pour tous les projets**

Le système de gestion du portefeuille des TIC («Cockpit IKT») renfermera dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015 toutes les dépenses prévues au titre des projets informatiques (y c. les objets de planification, comme les études). D'où par exemple la possibilité d'analyser, sur une période de dix ans, les groupes de projets entraînant des dépenses supérieures à 500 000 francs. Il faut toutefois noter que de nombreux projets durent moins longtemps. En outre, la fiabilité des chiffres sera inversement proportionnelle à la longueur de la période étudiée.

Une interprétation pertinente de ces chiffres suppose de bien connaître le niveau de qualité des données dépouillées. Conformément aux directives du Conseil fédéral concernant le portefeuille des TIC de la Confédération [5], les charges de personnel internes devront, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015, également être enregistrées dans le «Cockpit IKT». Contrairement aux fournisseurs internes de prestations informatiques, les bénéficiaires de prestations, dans leur majorité, n'exigent pas que le personnel interne enregistre le temps consacré à la réalisation des prestations. C'est pourquoi les données fournies par les bénéficiaires de prestations au sujet des charges ne présenteront initialement pas la même qualité que celles qui sont collectées par les fournisseurs internes de prestations informatiques.

## **5.6 Relation des dépenses effectuées dans le domaine informatique**

Le controlling des achats de l'administration fédérale sert à attester de la régularité et de la durabilité des acquisitions. Aussi la base de données de la gestion de contrats en cours de réalisation ne se prête-t-elle guère à des dépouillements visant à déterminer la relation entre les prestations des contrats d'entreprise et celles qui sont réalisées sur mandat (décompte basé sur les frais effectifs), avec à chaque fois la dotation en personnel. Il n'est pas non plus prévu d'y recueillir des données sur les prestations internes. Enfin, cette base de données ne relie pas jusqu'ici les contrats et les adjudications à des projets spécifiques.

Outre les contrats d'entreprise proprement dits, d'autres types de contrats peuvent contenir des prestations correspondant à un contrat d'entreprise. Par conséquent, on ne peut pas déterminer la proportion de ce genre de prestations en additionnant le montant de tous les contrats d'entreprise enregistrés. Il faudrait soumettre les contrats à des analyses qui ne peuvent pas être automatisées et y distinguer les prestations identifiées comme correspondant à un contrat d'entreprise. Autrement dit, il n'est pas possible de déterminer la proportion des prestations en question sans élargir le concept de «controlling des achats» et sans proposer des fonctions supplémentaires dans les applications correspondantes. Même en réalisant les

modifications nécessaires des applications de controlling, il ne serait pas possible d'enregistrer rétroactivement toutes les données sur une période de cinq ans. Même la saisie partielle de ces données exigerait des efforts considérables.

L'OFCL vise une extension du controlling des achats et de la gestion des contrats, afin de garantir que, pour tout projet d'acquisition (adjudications) dépassant la valeur seuil fixée dans l'accord de l'OMC sur les marchés publics ainsi que dans l'accord bilatéral conclu avec l'UE sur certains aspects relatifs aux marchés publics<sup>3</sup>, les données enregistrées permettent d'établir les liens avec les contrats. Or même cette extension ne permettrait pas d'évaluer précisément le rapport entre les prestations des contrats d'entreprise et celles réalisées sur mandat.

Le rapport entre les coûts découlant du personnel externe et ceux liés au personnel interne constitue un autre indicateur pertinent. Au niveau du portefeuille, les données nécessaires sont cependant difficiles à récolter pour les raisons suivantes:

- selon des critères définis, les projets informatiques ne sont enregistrés que lorsqu'ils atteignent une certaine taille; et
- les prestations que proposent les fournisseurs de prestations informatiques sont enregistrées du point de vue du bénéficiaire de prestations (mandant), c'est-à-dire sans distinction entre les ressources en personnel internes et externes que le fournisseur de prestations informatiques mobilise.

Par l'intermédiaire des systèmes de gestion des finances et du personnel, il est en revanche possible de déterminer des valeurs de référence pour la Confédération en ce qui concerne la part du personnel interne et celle du personnel externe. Destinées aux commissions parlementaires, les informations sur l'UPIIC qui figureront dans le compte d'Etat 2014 feront la distinction entre ces deux parts des coûts totaux en matière de TIC. D'ici à l'établissement du compte d'Etat 2015, l'UPIIC pourra également calculer, sur la base des indications saisies par les départements dans le «Cockpit IKT», les parts correspondantes pour les charges de projets et d'exploitation.

## 5.7 Chief Information and Technology Officer (CIO)

La stratégie suivie par le Conseil fédéral dans la refonte, en 2011, de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale<sup>4</sup> consiste premièrement à centraliser la conduite des services standard, deuxièmement à maintenir une conduite décentralisée de l'usage des TIC (par ex. applications spécialisées, projets informatiques) au niveau des départements et de la Chancellerie fédérale, ainsi qu'à renforcer leur responsabilité respective.

Le délégué au pilotage informatique de la Confédération a en partie des tâches analogues à celles d'un directeur des systèmes d'information (chief information officer, CIO) dans le secteur privé. Mais dans les structures de conduite de l'administration fédérale, il n'a aucun pouvoir sur les crédits décentralisés, qui servent à financer la majeure partie des dépenses de projet. La part des TIC gérées de manière centrale (et donc relevant de la responsabilité du délégué) avoisine 23 % des dépenses informatiques totales dans le budget 2015.

Dans le secteur privé, des solutions différentes ont été adoptées pour alléger la tâche du CIO. Plusieurs rôles de directeurs de la technologie (chief technology officer, CTO) ont été créés, notamment directeur de l'exploitation informatique (chief operating officer of IT), directeur de la recherche et du développement informatiques (chief IT research & development

<sup>3</sup> Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics (RS 0.172.052.68)

<sup>4</sup> Ordonnance du 9 décembre 2011 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale, OIAF), RS 172.010.58

officer), ou encore architecte en chef (chief architect). Par contre il n'existe pas, dans le secteur privé, de rôle central chargé du pilotage des grands projets informatiques.

En dehors des services standard en matière de TIC, les grands projets informatiques de l'administration fédérale sont étroitement liés aux dossiers des unités administratives concernées; leur pilotage et leur conduite incombent donc aux unités administratives responsables (et non au pilotage informatique). La désignation d'un CIO supradépartemental responsable des grands projets priverait les unités administratives d'une partie de leurs responsabilités actuelles. Ce CIO n'aurait par ailleurs que peu de compétences, voire aucune afin de gérer la disponibilité des ressources en matière de personnel ou de finances des grands projets. Or l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall souligne au chap. 5 de son rapport [3] qu'une grande partie des difficultés rencontrées par les projets examinés sont dues aux conditions-cadres. La définition de ces dernières incombe en premier lieu à l'unité administrative compétente (organisation permanente). Les mesures proposées au chap. 6 du rapport visent dès lors essentiellement d'une part à *empêcher* les projets – lorsque des conditions-cadre inadéquates rendent le succès improbable –, d'autre part à renforcer les aptitudes des unités administratives, afin de créer les conditions-cadres propices à la réussite du projet.

La mesure T1 (comité de pilotage du portefeuille de projets) du rapport de l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall [3] permettrait d'instaurer un pilotage et un contrôle supplémentaires, en fonction des projets. Il faut encore vérifier comment se ferait la coordination entre la mesure T1 et les structures de conduite de l'administration fédérale, pour ne pas perdre l'efficacité voulue et ne pas entraîner une confusion des responsabilités.

Le Conseil fédéral juge que la désignation d'un CIO ne permet pas d'améliorer le pilotage et la gestion des grands projets. Il est en revanche disposé à envisager la mesure T1 avec les autres mesures préconisées.

## 6 Conclusions

Ces dernières années, plusieurs grands projets informatiques de l'administration fédérale ont rencontré de sérieuses difficultés. Les objectifs visés n'ont pas été atteints, des prescriptions légales ont été contournées et il y a eu d'importants dépassements de coûts, ou alors de nombreux reports de délais. Il a fallu interrompre plusieurs grands projets. Aux dommages financiers se sont ajoutées les atteintes à la réputation. La population doute de la capacité de l'administration fédérale à réaliser de grands projets.

Le présent rapport est une étape visant à restaurer la confiance ébranlée.

L'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall propose dans son rapport au total quatorze mesures, regroupées en trois trains de mesures, afin d'améliorer fondamentalement la situation des grands projets de l'administration fédérale.

Le Conseil fédéral a régulièrement examiné en détail la stratégie en matière de TIC de la Confédération ainsi que le pilotage des grands projets. Diverses mesures destinées à améliorer la situation ont déjà été réalisées; d'autres sont à l'étude ou ont été demandées:

- refonte des directives du Conseil fédéral sur le portefeuille des TIC de la Confédération [5] et des directives applicables aux projets clés en matière de TIC [4];
- extension à d'autres domaines de la sélection des projets clés en matière de TIC;
- subdivision en deux phases des crédits d'engagement destinés aux grands projets informatiques, et autorisation des phases échelonnée dans le temps;
- rapports semestriels sur l'état d'avancement de chaque projet clé et rapports semestriels consolidés;

- développement des informations concernant l'UPIIC en vue du compte d'Etat 2014 et des années suivantes;
- mise à jour des principales exigences relatives au contrôle de gestion des projets, notamment pour ceux dont les charges totales avec incidences financières excèdent 5 millions de francs;
- création d'un groupe central de responsables de projet.

Le Conseil fédéral souhaite qu'à l'avenir des données supplémentaires soient enregistrées au sujet des grands projets informatiques, le but étant de disposer ainsi d'indicateurs présentant la qualité requise. Par ailleurs, il faut donner plus de poids dans leurs domaines de compétence aux offices à fonctions transversales que sont l'OFPER, l'AFF, l'OFCL et l'UPIIC, de sorte que l'examen et le contrôle des projets informatiques puissent être renforcés.

Le pilotage et la conduite de projets informatiques ne peuvent être améliorés sensiblement que grâce à la mise en œuvre de mesures prometteuses, dûment coordonnées et ayant fait leurs preuves dans la pratique. Il faut éviter les redondances et les charges bureaucratiques superflues.

Le Conseil fédéral est disposé à examiner les mesures proposées par l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall et à les réaliser de façon coordonnée avec les mesures en cours. Il remaniera à cet effet, d'ici la fin avril 2015, ses directives applicables aux projets clés en matière de TIC [4] et celles sur le portefeuille des TIC de la Confédération [5].

Pour obtenir à court terme des effets sur le pilotage des grands projets, le Conseil fédéral a chargé les départements de réexaminer une seule fois d'ici janvier 2015 leurs grands projets informatiques en cours comportant des charges totales avec incidences financières supérieures à 5 millions de francs, à l'aide de la grille d'analyse conçue par l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall. Ensuite, le DFF soumettra au Conseil fédéral un rapport consolidé sur les résultats, au titre du contrôle de gestion stratégique.

## Annexe

### Abréviations

Abréviation	Signification
AFF	Administration fédérale des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CIO	Chief Information Officer
CTO	Chief Technology Officer
DFF	Département fédéral des finances
HERMES	Méthode et instrument pour la conduite et le déroulement de projets dans le domaine des TIC
IT	De l'anglais <i>information technology</i> ; l'administration fédérale emploie l'abréviation TIC au lieu de l'anglicisme IT.
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFPER	Office fédéral du personnel
OMC	Organisation mondiale du commerce
TIC	Technologies de l'information et de la communication; en dehors de l'administration fédérale, l'abréviation IT est plus courante.
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération

### Lexique

Terme employé	Définition
Grand projet ↑ projet clé	Les grands projets ont une portée et une durée bien supérieures à celles des projets de taille moyenne du portefeuille des TIC. Il peut s'agir de programmes ou de projets.
Programme ↑ projet clé	Un programme est un grand projet de durée limitée, destiné à l'accomplissement d'une tâche stratégique. A cet effet, plusieurs projets partageant les mêmes objectifs principaux sont créés et étroitement coordonnés au moyen d'une planification intégrée, de règles d'organisation spécifiques, d'une culture commune et d'une communication cohérente (d'après: B. Jenny: Projektmanagement – Das Wissen für den Profi, vdf Hochschulverlag, 2010). Les programmes en matière de TIC comportent une part élevée de prestations informatiques.
Projet ↑ projet clé	Un projet est un mandat cohérent d'une grande complexité.

	Sa réalisation suppose une organisation ainsi qu'une méthode de projet. Cette dernière sert à planifier, piloter, réaliser et contrôler tous les travaux (d'après: B. Jenny: Projektmanagement – Das Wissen für den Profi, vdf Hochschulverlag, 2010). L'administration fédérale utilise la méthode de projet HERMES. Les projets en matière de TIC comportent une part élevée de prestations informatiques.
Gestion de projet	Englobe toutes les personnes chargées de la conduite d'un projet. Leurs tâches et compétences peuvent varier, tout comme il peut y avoir des responsables de projets partiels.
Pilotage de projet	Englobe toutes les personnes chargées du pilotage d'un projet. Leurs tâches et compétences peuvent varier: mandant de projet, membres du comité de projet.
Projet clé	Un projet clé dans le domaine des TIC désigne un projet ou un programme qui, en raison des ressources nécessaires (personnel et finances), de sa visibilité politique, de son importance stratégique, de sa complexité, de son impact et des risques qu'il comporte, exige de renforcer la conduite, le pilotage, la coordination et les contrôles à l'échelon supérieur. Le Conseil fédéral désigne les projets clés de l'administration fédérale.

## Documents de référence

- [1] 13.4062: Postulat Eder «Projets informatiques de la Confédération. Et maintenant?» du 4 décembre 2013  
Lien au postulat:  
[http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20134062](http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20134062)
- [2] 13.4141: Postulat du Groupe libéral-radical «Projets informatiques de la Confédération. Où va-t-on?» du 11 décembre 2013  
Lien au postulat:  
[http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20134141](http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20134141)
- [3] Peter Rohner: Bericht über die Steuerung und Führung von grossen Projekten in der Bundesverwaltung, Institut für Wirtschaftsinformatik der Universität St. Gallen, 2014
- [4] Directives du Conseil fédéral du 27 mars 2013 applicables aux projets clés en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC)
- [5] Directives du Conseil fédéral du 13 décembre 2013 sur le portefeuille des TIC de la Confédération.