



Berne, le 25 octobre 2017

Évaluation de (grands) projets

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 14.4012 de la CdG-E
du 21 novembre 2014

Table des matières

1	Introduction.....	3
2	Postulat 14.4012 Évaluation de (grands) projets	3
3	Mesures réalisées.....	4
3.1	Généralités	4
3.2	Grands projets informatiques	4
3.3	Projets informatiques clés.....	4
4	Évaluations en cours de projet.....	5
4.1	Travaux préliminaires	5
4.2	Responsabilités.....	5
4.3	Mise en œuvre	6
4.4	Résultats et enseignements tirés des évaluations	6
5	Évaluations après la clôture des projets	7
5.1	Mesures réalisées	7
5.2	Prochaines étapes	7
6	Conclusions	7
7	Annexe A: Grille d'analyse pour les évaluations de projet.....	9
7.1	Composantes de gestion.....	9
7.2	Facteurs contextuels	10
7.3	Aspects spécifiques à l'administration fédérale et à la phase de projet.....	11
8	Annexe B: Grands projets informatiques évalués.....	12

1 Introduction

Lors de l'examen du projet INSIEME de l'Administration fédérale des contributions, les Commissions des finances et les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdF-N/E, CdG-N/E) ont relevé des dysfonctionnements importants dans la gestion de projet ainsi que des lacunes considérables dans la tenue de la documentation du projet. Ces constatations ont été exposées dans le rapport 14.057 des CdF-N/E et des CdG-N/E du 21 novembre 2014¹. Se fondant sur ce rapport, la CdG-E a déposé deux postulats le 21 novembre 2014: «Évaluation d'HERMES 5» (14.4011) et «Évaluation de (grands) projets» (14.4012). Ces deux postulats ont été adoptés par le Conseil des États le 17 mars 2015.

Le présent rapport donne un aperçu des principales mesures que le Conseil fédéral a adoptées ces dernières années dans le but d'accroître le taux de réussite des projets informatiques de l'administration fédérale. Il rend notamment compte de manière détaillée de celles qui ont été prises en application du postulat 14.4012 «Évaluation de (grands) projets».

Un autre rapport du Conseil fédéral répond au postulat 14.4011 «Évaluation d'HERMES 5».

2 Postulat 14.4012 Évaluation de (grands) projets

Le postulat déposé le 21 novembre 2014 a le libellé suivant:

Les CdF et les CdG chargent le Conseil fédéral, d'une part, d'examiner s'il y a lieu, à l'avenir, de soumettre les (grands) projets à des évaluations au cours de leur déroulement et une fois qu'ils sont conclus et, d'autre part, de rendre compte de cet examen d'ici la fin de l'année 2015.

Le développement du postulat renvoie simplement au rapport susmentionné des CdF-N/E et des CdG-N/E relatif au projet INSIEME. Les avantages des évaluations en cours et en fin de projet sont exposés au chiffre 3.3.3 de ce rapport:

Les évaluations en cours de projet permettent au mandant et au chef de projet de connaître l'état dans lequel se trouve leur projet (pendant ou à l'issue de chacune des phases), leur offrant ainsi la possibilité de procéder de manière ciblée aux améliorations ou optimisations essentielles. Les CdF et les CdG estiment qu'un tel instrument aurait été utile dans le cadre d'INSIEME.

Une fois achevés, les (grands) projets – notamment les projets de réorganisation tels que celui qui avait été entrepris dans le cadre d'INSIEME – sont souvent encore instables et présentent le risque que leur résultat soit trop proche de l'état initial. Ainsi, il peut être utile de procéder à une évaluation après un ou deux ans afin de vérifier si les objectifs ont été définitivement atteints.

Le 25 février 2015, le Conseil fédéral a proposé d'accepter ce postulat, en chargeant le DFF (Unité de pilotage informatique de la Confédération, UPIC) de réviser les directives concernant les technologies de l'information et de la communication dans le sens du postulat de la CdG-E.

¹ FF 2015 5823

3 Mesures réalisées

3.1 Généralités

En édictant les directives du 1^{er} juillet 2015 concernant les projets informatiques en application de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale², le Conseil fédéral a mis en œuvre toute une série de mesures concernant les projets informatiques. Ces directives prescrivent notamment que les projets informatiques de l'administration fédérale doivent être menés conformément à la méthode de gestion de projet HERMES³. Conformément à cette nouvelle réglementation uniforme, la responsabilité globale d'un projet incombe au mandant de projet et à sa hiérarchie. Les directives prévoient en outre une nouvelle catégorisation des projets informatiques en fonction des coûts totaux du projet. Les sections suivantes exposent brièvement les principales exigences concernant les catégories «grands projets informatiques» et «projets informatiques clés de la Confédération».

3.2 Grands projets informatiques

Tous les projets informatiques dont les coûts totaux dépassent 5 millions de francs (10 millions dans le domaine de l'armement) font partie de la catégorie des grands projets informatiques. Le Conseil fédéral a défini de manière uniforme, entre autres, les personnes qui peuvent assumer le rôle de mandant ainsi que les responsabilités au sein de l'organisation permanente au moment de la libération et pendant le déroulement du projet. Les projets de cette catégorie sont en outre soumis à des évaluations obligatoires (voir ch. 4).

Le Conseil fédéral a également décidé que les grands projets informatiques devaient faire l'objet d'une analyse coûts-utilité au plus tard deux ans après la clôture du projet (voir ch. 5).

3.3 Projets informatiques clés

Les projets informatiques clés de la Confédération sont arrêtés par le Conseil fédéral. Il s'agit de projets informatiques ou de programmes qui, en raison des ressources qu'ils mobilisent, de leur importance stratégique, de leur complexité ainsi que de leurs répercussions ou leurs risques, requièrent une conduite, un pilotage, une coordination et un contrôle renforcés. Les projets informatiques dont les coûts totaux atteignent 30 millions de francs et plus sont généralement qualifiés de projets informatiques clés.

En plus des prescriptions applicables aux grands projets informatiques, les projets informatiques clés font l'objet d'un processus de contrôle renforcé de la part du Contrôle fédéral des finances (CDF). Pour chaque audit, le CDF établit un rapport qui est généralement publié après avoir été examiné par la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin). En 2014, la DélFin a prié le Conseil fédéral de lui adresser tous les semestres un aperçu de l'état d'avancement des projets informatiques clés. Cet aperçu comporte, outre les rapports sur l'état des projets établis par les responsables de chaque projet, une appréciation du département compétent.

Afin de garantir la gestion des projets informatiques clés par des responsables de projet qualifiés et expérimentés, à partir de 2015 l'UPIIC a progressivement mis sur pied un groupe centralisé de chefs de projets informatiques.

² FF 2015 5319

³ Voir www.hermes.admin.ch.

4 Évaluations en cours de projet

4.1 Travaux préliminaires

Les postulats Eder 13.4062 «Projets informatiques de la Confédération. Et maintenant?» et Groupe libéral-radical 13.4141 «Projets informatiques de la Confédération. Où va-t-on?», ont été déposés en décembre 2013. Ces deux postulats, qui ont pratiquement la même teneur, priaient le Conseil fédéral d'établir un rapport sur les fiascos des projets informatiques de l'administration fédérale. Pour répondre à ces postulats, l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall a été chargé d'analyser quinze grands projets informatiques complexes afin d'en tirer des enseignements et de proposer des mesures. Les projets sélectionnés ne s'étaient pas tous soldés par un échec, mais tous avaient au moins rencontré quelques difficultés. L'analyse s'est déroulée en 2014, sur la base d'une grille d'évaluation uniforme portant sur les aptitudes des participants au projet (composantes de gestion) et sur les conditions-cadres (facteurs contextuels)⁴. La grille d'évaluation proposée par l'Université de Saint-Gall a fait ses preuves, au point qu'elle constitue désormais la base pour l'évaluation des grands projets informatiques.

4.2 Responsabilités

Le Conseil fédéral estime lui aussi que les évaluations des grands projets informatiques sont un instrument pertinent qui permet, si nécessaire, d'adopter des mesures de correction en temps utile. Pour que les évaluations de projet puissent déployer les effets souhaités, il faut que les conditions suivantes soient réunies:

- les évaluations sont menées par des spécialistes expérimentés dans la gestion de projet, qui sont totalement indépendants de l'organisation de projet et de l'organisation permanente;
- les évaluations sont réalisées en suivant une grille d'analyse axée sur les risques, offrant la garantie que tous les aspects pertinents sont examinés. Il s'agit notamment de fournir une appréciation sur les composantes de gestion et sur les facteurs contextuels;
- le résultat des évaluations consiste en recommandations réalistes, qui sont prises en compte de manière appropriée par les personnes chargées de prendre des décisions, à savoir les mandants et leur hiérarchie;
- les responsabilités pour la réussite du projet ne doivent pas être diluées.

S'agissant de la grille d'évaluation, le Conseil fédéral a décrété qu'il appartenait à l'UPIC de définir l'ampleur des évaluations ainsi que les instruments à utiliser, et de mettre à disposition des outils à cet effet.

Lors des analyses menées en 2014 (voir ch. 4.1), l'Université de Saint-Gall avait constaté que, dans plusieurs cas, des projets informatiques complexes avaient été validés par l'administration fédérale alors que des conditions cruciales pour la réussite du projet n'étaient pas réunies, par exemple en raison de conditions-cadres défavorables au sein de l'organisation permanente concernée. C'est pour cette raison que, dans ses directives, le Conseil fédéral a décidé qu'à partir de janvier 2016 tout grand projet informatique ferait l'objet d'une évaluation indépendante avant sa libération. De cette manière, il entend s'assurer que les grands projets informatiques ne soient lancés que si les conditions-cadres permettent d'augurer du succès du projet et si les organes de pilotage et de conduite du projet possèdent les aptitudes requises.

⁴ Voir le rapport du Conseil fédéral du 19 novembre 2014 en réponse aux postulats Eder (13.4062) et Groupe libéral-radical (13.4141): Grands projets informatiques de la Confédération: enseignements tirés et mesures à prendre.

Les responsabilités en matière de réalisation des évaluations de projet ont été fixées comme suit: avant la clôture de la phase d'initialisation du projet, l'UPIIC désigne une personne indépendante du projet comme responsable d'évaluation. Il peut s'agir d'un collaborateur interne ou d'un spécialiste externe disposant des compétences techniques et de l'expérience requises. Sur la base du rapport sur les résultats de l'évaluation établi par le responsable de l'évaluation, l'UPIIC émet une recommandation concernant la libération du projet à l'intention de l'instance libérant le projet. Afin de ne pas diluer la responsabilité de la réussite du projet, la direction de l'unité administrative responsable du projet décide (sur la base de la recommandation issue de l'évaluation du projet) s'il y a lieu de libérer le projet, d'en reporter la libération ou de le suspendre. Puis, considérant l'état des risques spécifiques au projet, l'unité administrative responsable du projet doit déterminer s'il convient de réaliser d'autres évaluations en cours de projet.

Compte tenu des coûts non négligeables que cela entraîne, l'obligation de réaliser une évaluation ne vaut pas pour les autres projets informatiques, soit ceux dont les coûts totaux ne dépassent pas 5 millions de francs. Les départements peuvent aussi utiliser la grille d'analyse de l'UPIIC pour effectuer des évaluations sous leur propre responsabilité.

4.3 Mise en œuvre

À la suite de l'adoption en juin 2015, par le Conseil fédéral, des principes en matière d'évaluation des grands projets informatiques, l'UPIIC a élaboré les dispositions d'exécution nécessaires. Elle a fixé à début 2016 l'entrée en vigueur des prescriptions relatives à la préparation et à l'exécution des évaluations de projet, ainsi qu'à l'utilisation des résultats des évaluations.

Les premières évaluations ont été menées par des collaborateurs internes, principalement issus de l'UPIIC. Des experts venus d'autres départements ont été chargés d'évaluer les projets de l'UPIIC. Pour disposer en tout temps de suffisamment de responsables d'évaluation qualifiés, un appel d'offres public portant sur des services d'évaluation a été ouvert en novembre 2015. Le marché a été adjugé à cinq sociétés⁵. Depuis, celles-ci ont toutes été chargées de la conduite de certaines évaluations.

L'UPIIC a complété la grille d'analyse générale de l'Université de Saint-Gall (voir ch. 4.1) en y ajoutant divers éléments spécifiques à l'administration fédérale (voir annexe, sous ch. 7): organisation du projet, plan d'achats, crédit d'engagement, prescriptions sur la sécurité informatique, résultats centraux de la phase d'initialisation du projet selon HERMES tels que mandat de projet et étude.

4.4 Résultats et enseignements tirés des évaluations

Depuis la mise en place de cette procédure, début 2016, l'UPIIC a réalisé 17 évaluations avant la libération de grands projets informatiques. Dans la plupart des cas, elle a pu recommander à l'instance compétente la libération des projets ou des programmes sans aucune réserve. Jusqu'à présent, l'UPIIC n'a dû recommander qu'une seule fois de ne pas libérer le projet. Dans deux cas, elle a recommandé de ne libérer le projet qu'après la mise en œuvre de mesures spécifiques (choix de la variante, définition plus complète du mandat du projet, etc.). Pour quatre grands projets informatiques, l'UPIIC a recommandé la libération du projet sans formuler aucune remarque. Pour les dix derniers projets ou programmes, elle s'est contentée de formuler des recommandations pour la suite du projet, par exemple au sujet des prochaines évaluations, de la garantie du financement, de l'implication du bénéficiaire des prestations informatiques, etc.

⁵ Voir l'annonce Simap n° 902665.

L'annexe B (voir ch. 8) présente la liste des évaluations effectuées sous la responsabilité de l'UPIC.

Les responsables des grands projets informatiques estiment que, malgré des charges supplémentaires représentant entre 10 et 20 journées en équivalent plein-temps, les évaluations et les recommandations de l'UPIC sont utiles et pertinentes. Le fait d'impliquer les personnes-clés de l'organisation du projet dans la procédure (lors de deux ateliers) est également qualifié de choix efficace. Les coûts moyens à la charge de l'UPIC au titre de la préparation et de la réalisation des évaluations ainsi que de l'élaboration des recommandations s'élèvent à environ 40 000 francs par évaluation.

Compte tenu des constats résultant des évaluations, le Conseil fédéral table sur une amélioration du taux de réussite des grands projets informatiques. Bien entendu, il part du principe que les responsables des projets tiennent compte systématiquement des recommandations de l'UPIC. Le taux de réussite des grands projets informatiques qui ont fait l'objet d'une évaluation avant leur libération ne pourra être déterminé que progressivement, à partir de 2019, en fonction de la durée des projets.

5 Évaluations après la clôture des projets

5.1 Mesures réalisées

Avant que les gains d'efficacité résultant de la numérisation des processus de gestion soient entièrement réalisés, il faut que les nouvelles procédures atteignent un haut niveau de maturité. Il n'est donc généralement pas possible d'effectuer une analyse du rapport coût-utilité immédiatement après le lancement d'une nouvelle application. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé, en 2015, que lors de la clôture d'un grand projet informatique, il y a lieu de déterminer une échéance et les compétences en vue de la réalisation d'une analyse coûts-utilité dûment étayée. Celle-ci doit être établie au plus tard deux ans après la clôture du projet.

5.2 Prochaines étapes

L'UPIC sollicitera les résultats des analyses coûts-utilité au plus tard deux ans après la clôture des projets, en particulier pour les projets informatiques clés bouclés depuis le deuxième semestre 2015. Les enseignements tirés après la clôture des grands projets informatiques permettent la mise en place de mesures supplémentaires pour l'avenir. Si nécessaire, le Conseil fédéral modifiera les directives concernant les projets informatiques en conséquence.

D'ici fin 2018, l'UPIC édictera des instructions concrètes et mettra à disposition des outils appropriés afin d'unifier les analyses coûts-utilité dans toute l'administration fédérale.

6 Conclusions

Les évaluations avant la libération des grands projets informatiques ont fait leurs preuves. Elles ont permis de mieux sensibiliser les mandants et leur hiérarchie à d'importants facteurs de réussite des projets informatiques, en particulier aux facteurs contextuels.

Dès que les premiers projets informatiques qui ont été évalués avant leur libération à l'aide de la grille d'analyse uniforme seront bouclés, l'UPIC examinera avec le concours des départements concernés les effets des évaluations des projets et l'adéquation de la méthode d'évaluation utilisée, comme prévu par le Conseil fédéral.

Les commentaires des responsables des grands projets informatiques laissent entendre que les évaluations indépendantes effectuées avant la libération des projets ne sont pas considérées comme une fonction de contrôle supplémentaire, mais plutôt comme un «check-up santé» structuré, dont le principal bénéficiaire est le projet lui-même. Pour le reste, l'approche et la grille d'analyse utilisée sont globalement qualifiées de pertinentes et efficaces.

7 Annexe A: Grille d'analyse pour les évaluations de projet

La grille d'analyse se compose de trois parties qui sont présentées dans les sections suivantes:

1. Composantes de gestion
2. Facteurs contextuels
3. Aspects spécifiques à l'administration fédérale et aux phases de projet

7.1 Composantes de gestion

Les composantes de gestion recouvrent les aptitudes des participants au projet. Ces aspects dépendent largement de l'organisation du projet. Les 37 composantes de gestion suivantes revêtent un intérêt dans le cadre de l'évaluation des projets (état juillet 2017):

Objectifs du projet
Intention du mandant
Objectifs par projet partiel
Soutien du projet par le management
Attentes
Conformité du projet au regard de la stratégie
Approche des problèmes et risques potentiels
Business Case
Avantage avéré (effet produit grâce à la mise en œuvre de la solution)
Contexte pour d'autres projets (portefeuille)
Sélection des participants au projet
Pilotage du projet
Composition du comité
Obligations et règles
Supervision
Validation des changements de phase
Direction du projet
Mandat de projet
Planification et gestion du projet
Changements dans le projet
Traitement des risques
Traitement des ressources
Implémentation de la solution
Contrôle du projet (project controlling)
Préservation de la liberté d'action
Business
Rôle, tâches et responsabilité
Gestion des processus
Conditions préalables pour l'implémentation de la solution
Budgétisation et contrôle (Controlling)
Coordination avec l'architecture d'entreprise
Gestion des données (de base)
Technologie informatique
Prise en compte de l'architecture informatique
Architecture de solution
Technologie
Personnel informatique
Exploitation et support

Achats
Décisions fondamentales
Gestion des exigences
Exécution des achats
Amélioration
Prise en compte des expériences
Documentation des expériences

7.2 Facteurs contextuels

Les facteurs contextuels définissent le cadre au sein duquel le projet se déploie. Ces aspects peuvent être considérés comme des conditions-cadres sur lesquelles les participants au projet n'ont pratiquement aucune emprise. Dans certaines circonstances, il existe toutefois la possibilité d'améliorer des facteurs contextuels défavorables par une intervention de la hiérarchie. Les 22 facteurs contextuels suivants revêtent un intérêt dans le cadre de l'évaluation des projets (état juillet 2017):

Terrain
Expériences avec des projets et des solutions similaires
Infrastructure
Technologie
Compétences pour le changement de l'organisation
Conduite
Culture d'entreprise
Dynamique
Progrès technologique
Changements organisationnels
Réceptivité aux changements
Dynamique des exigences vis-à-vis de la solution
Environnement politique (rapports de force)
Cadre juridique
Environnement système
Systèmes techniques périphériques à prendre en compte
Environnement organisationnel
Homogénéité des parties prenantes
Complexité
Obligations générales (non spécifiques au projet)
Attitude fondamentale contraignante ou non contraignante de la direction des structures hiérarchiques / organisations de base en ce qui concerne leur collaboration dans des projets
Concordances ou divergences entre la situation budgétée et la situation effective du projet
Capacité d'action générale (non spécifique au projet)
Liberté de décision générale du projet
Compétences suffisantes ou insuffisantes pour les projets dans l'organisation/les organisations de base
Compétences fortes ou faibles en général en ce qui concerne la gestion des partenaires dans l'organisation de projet et les structures hiérarchiques
Limitation ou soutien en général par des achats régulés
Déduction de mesures d'amélioration

7.3 Aspects spécifiques à l'administration fédérale et à la phase de projet

Les composantes de gestion et les facteurs contextuels décrits ci-dessus recouvrent des aspects valables dans tous les secteurs et pour toutes les phases des projets. La troisième partie de la grille d'analyse porte sur des aspects supplémentaires qui sont plus spécifiques à l'administration fédérale (HERMES, cadre légal budgétaire et en matière de marché public, prescriptions/directives informatiques, etc.) et à la clôture de la phase d'initialisation. Elle prend aussi en considération la qualité des résultats disponibles au sujet du projet (étude, analyse des bases légales, analyse des besoins de protection, esquisse du mandat de projet, etc.).

Les 20 composantes de gestion suivantes, qui présentent des aspects spécifiques à l'administration fédérale et aux phases de projet, revêtent un intérêt dans le cadre de l'évaluation des projets (état juillet 2017):

Bases légales
Nécessité d'intervention
Finances
Financement du projet
Financement de l'exploitation et du développement continu
Crédit d'engagement
Sécurité
Processus de sécurité au sens du ch. 3 des directives concernant la sécurité informatique dans l'administration fédérale
Organisation du projet
Mandant
Répartition des tâches entre les bénéficiaires et les fournisseurs de prestations
Indépendance du gestionnaire de la qualité et des risques
Disponibilité des ressources internes en personnel
Dépendance à des projets externes
État d'avancement du projet
Conditions pour l'analyse de la valeur acquise
Achats
Plan d'achats
Variantes de solutions
Respect des directives informatiques
Validation de l'architecture générale du système
Exigences non fonctionnelles
Variantes examinées
Potentiel de synergies
Comparaison des variantes
Estimation des coûts
Étude de faisabilité

8 Annexe B: Grands projets informatiques évalués

Depuis la mise en place des évaluations avant la libération des grands projets informatiques, début 2016, l'UPIIC a réalisé les 17 évaluations suivantes (état au 31 juillet 2017).

Nom du projet	Dépt./UA	Volume (en mio)	Année d'évaluation
Refonte de la BDNS (banque de données nationale pour le sport)	DDPS/OFSP0	19,5	2016
SPT 2020 (<i>remplacement des systèmes de postes de travail</i>)	DFF/UPIC	89,0	2016
NewVOSTRA (nouveau casier judiciaire)	DFJP/OFJ	10,0	2016
ProgFMÜ-P1 (remplacement des systèmes périphériques)	CSI-DFJP	7,0	2016
ProgFMÜ-P2 (développement du système central)	CSI-DFJP	17,0	2016
ProgFMÜ-infrastructure	CSI-DFJP	5,0	2016
LRTV-IT (redevance pour la radio et la télévision pour les entreprises)	DFF/AFC	6,5	2016
Programme ESYSP (remplacement de la plate-forme biométrique)	DFJP/SEM	46,6	2016
Rehosting (remplacement de la plate-forme d'exploitation de la CdC)	DFF/CdC	21,0	2016
Saisie des données biométriques	SCI-DFJP	17,6	2017
SIPACfuture	DEFR/SECO	115,0	2017
e-Tierversuche	DFI/OSAV	5,0	2017
ProgFMÜ-P3 (système de conservation de longue durée des données)	CSI-DFJP	10,0	2017
ProgFMÜ-P4 (système d'enquête FMÜ)	DFJP/fedpol	29,0	2017
Refonte de la BDNS (banque de données nationale pour le sport)	DDPS/OFSP0	18,0	2017
CCTV-V (systèmes de surveillance)	DDPS/D	5,2	2017
Migration vers le centre de calcul CAMPUS OFIT 2020	DFF/OFIT	50,0	2017