



Audit du projet clé en matière de TIC : FISCAL-IT Administration fédérale des contributions AFC

L'essentiel en bref

Conformément aux directives du Conseil fédéral applicables aux projets clés en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC), le Contrôle fédéral des finances (CDF) effectue la procédure d'audit des projets clés définis chaque année par le Conseil fédéral. FISCAL-IT a été désigné comme projet clé en 2013. L'audit du CDF concernant ce programme commun à l'Administration fédérale des contributions (AFC) et à l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) a eu lieu au cours des mois de novembre et décembre 2013.

Le programme FISCAL-IT a démarré officiellement au premier trimestre 2013. Les enseignements tirés du projet abandonné INSIEME ont été pris en compte au cours de la réalisation. L'objectif principal reste de remplacer au plus tôt tous les systèmes qui arrivent au bout de leur cycle de vie. Le programme comprend 29 projets qui devront être réalisés sous la direction d'une gestion de programme uniforme et au moyen d'un concept en matière d'architecture. En outre, sept projets dits «NON-FISCAL-IT» doivent remplacer les systèmes indispensables au maintien de l'exploitation courante. Il faudra également harmoniser les processus, ce qui implique de désenchevêtrer les tâches au moyen de nouveaux instruments afin de séparer domaine de support et domaine métier. Les modifications organisationnelles qui en découlent ne font pas partie du programme FISCAL-IT et sont traitées par une organisation de projet qui leur est propre. Toutefois, elles doivent s'accorder avec le programme FISCAL-IT et peuvent, en fonction du moment de leur mise en œuvre, représenter un facteur de risques. Pour tous les projets, il est donc prioritaire de créer les conditions techniques requises pour les fonctions utilisées en commun et d'élargir l'offre en ligne grâce aux nouveaux systèmes.

Dans l'ensemble, le programme global FISCAL-IT a laissé une impression favorable au CDF. Le pilotage et la surveillance sont exécutés en fonction de la complexité. Malgré des conditions peu stables, des progrès ont été accomplis en peu de temps et la volonté ainsi que la motivation d'atteindre les objectifs sont évidentes. Cependant, la pression qui s'exerce sur le programme se ressent partout et représente un important facteur de risques pour l'atteinte des objectifs. Certains domaines sont confrontés à des risques supplémentaires. Ceux-ci ont cependant été discernés pour la plupart et des mesures ont déjà été prises pour y faire face. Actuellement, il n'est pas possible d'évaluer si les objectifs fixés pourront effectivement être mis en œuvre dans les temps donnés. Par conséquent, l'audit visait avant tout à examiner si la mise en place du programme et les conditions-cadres étaient appropriées et permettaient une mise en œuvre fructueuse. En effet, les fondements établis ces derniers mois ne porteront le programme que si toutes les unités administratives concernées et toutes les personnes impliquées ont pleinement conscience que

FISCAL-IT est une tâche commune et qu'elles doivent agir en conséquence. Cela concerne tout particulièrement la coopération entre l'OFIT et l'AFC.

La liste des principales constatations est présentée ci-dessous. Là où cela semble pertinent, le CDF émet des recommandations.

Le programme se déroule dans un contexte difficile

L'analyse du projet abandonné INSIEME continue d'occuper les collaborateurs de l'AFC et du Secrétariat général du Département fédéral des finances (SG-DFF). Il en résulte des charges extrêmement lourdes pour les personnes concernées, charges qui entravent l'accomplissement des tâches de personnes clés du programme FISCAL-IT ou du moins demandent un engagement supplémentaire marqué de leur part. En outre, l'attention continue et l'encadrement intensif par divers organes ainsi que par les médias exercent une pression supplémentaire sur le mandant et la direction du programme.

Même si la restructuration de l'OFIT, menée par l'actuel directeur, est achevée sur le plan organisationnel, il faudra encore du temps pour que tous les processus de l'office se déroulent de manière optimale. La transmission des informations ne se fait pas toujours sans heurts et des domaines importants souffrent encore de sous-effectifs ou du manque d'expérience des nouveaux collaborateurs. Tous les secteurs ne font pas encore preuve du dynamisme souhaité.

A l'AFC, le nouveau directeur, qui a pris ses fonctions en avril 2013, a assumé immédiatement ses responsabilités en tant que mandant du programme FISCAL-IT, alors même qu'il devait s'initier aux tâches générales de son office. Il prévoit par ailleurs d'introduire certaines adaptations organisationnelles à l'AFC. Sa première vision des futurs processus et de leur assistance informatique aura, partiellement du moins, des incidences sur le programme. L'audit du CDF n'a pas porté sur cet aspect.

En principe, la gestion du programme est saine, mais des améliorations peuvent être apportées

L'organisation du programme est appropriée pour piloter et surveiller ce projet ambitieux. Au niveau de la direction, les décisions sont prises au sein du comité de programme. Quant au comité de pilotage, il s'occupe davantage des problèmes concrets des divers projets et de la coordination de ces derniers. Le CDF a recommandé que l'OFIT soit mieux représenté au sein du comité de pilotage. Les différents projets sont structurés de manière uniforme, avec mandant du projet et responsable de projet. Ils sont pilotés et surveillés par la gestion de programme.

Le CDF constate qu'au niveau du programme, les directives de la Confédération sont respectées et que la méthode de travail est appliquée correctement. En revanche, des déficits ont été décelés au niveau de l'information et de la communication. Il faudra veiller en particulier à donner accès à tous les participants du projet aux documents qui les concernent. Les collaborateurs doivent être conscients que, par principe, il leur incombe de demander les renseignements dont ils ont besoin.

En ce qui concerne la suite du programme, le CDF considère que le déroulement en parallèle des projets engendre le risque de surcharge de divers acteurs au niveau central. Les responsables sont conscients du danger et ont pris des mesures appropriées. Il faut impérativement éviter de laisser sans encadrement les responsables de projets et les spécialistes de l'OFIT. La direction de l'OFIT doit intervenir davantage dans ce domaine et renforcer l'assistance au programme. Les problèmes et les diverses solutions à y apporter font actuellement l'objet de discussions trop longues au niveau du projet et sont trop souvent renvoyés d'un partenaire à l'autre.

Pour l'instant, seuls quelques projets sont en cours et des bases importantes font encore défaut

Lors de l'audit, la plupart des projets affichaient des retards, alors qu'ils venaient d'être lancés. Dans deux cas, le retard du projet était dû à des problèmes d'acquisition. Les retards des autres projets ont été expliqués, dans leur majorité, par l'application anticipée des exigences de HERMES 5 pour la phase initialisation. Le CDF accepte cette argumentation, mais en partie seulement. De plus, du moins pour le moment, le concept en matière d'architecture est encore incomplet, ce qui entraîne également des retards, car un tel concept constitue une base importante pour les équipes de projet. Elle définira les exigences minimales telles que la disponibilité, la confidentialité, les processus, les plateformes disponibles, les logiciels standard obligatoires, les interfaces, etc. Si ces bases doivent être modifiées en cours de programme, parce qu'elles sont soit incomplètes, soit erronées, chaque projet sera inévitablement touché. La modification des conditions-cadres aura des conséquences d'autant plus graves que le projet sera avancé. Plusieurs parties ont clairement signalé que la version de la stratégie en matière d'architecture disponible au moment de l'audit n'était pas encore au point. En outre, d'autres documents de base tels que l'architecture d'entreprise et le modèle d'information métier étaient encore en cours de travail. Il faut que le futur concepteur puisse intégrer les directives et les mettre en œuvre, afin que le domaine métier dispose d'instruments appropriés et que les processus puissent se dérouler correctement. Il est donc indispensable que les spécialistes de l'AFC et de l'OFIT trouvent un accord portant sur le contenu, et ce malgré les délais très serrés.

Il est vital pour le programme FISCAL-IT d'intégrer des connaissances techniques approfondies dans les divers projets. L'AFC dispose de nombreux spécialistes qui connaissent bien la situation effective et sont désireux d'apporter leurs idées novatrices en tant que responsables d'un projet spécialisé. Cependant, la majorité des collaborateurs n'a que très peu ou même pas du tout d'expérience dans le domaine de gestion de projet. En outre, les tâches courantes dont ces spécialistes ont la charge devront être accomplies par d'autres collaborateurs pendant le projet. Durant les années à venir, les responsables hiérarchiques devront veiller à la compensation de ces charges supplémentaires et soutenir les collaborateurs affectés au projet.

La surveillance et le contrôle détaillés ont fait bonne impression

Les documents contrôlés et les entretiens menés dans le cadre de cet audit laissent conclure à une planification et gestion soignées des ressources en matière de personnel et de finances par la gestion du programme. Les contrôles adéquats sont exécutés et les outils appropriés sont disponibles au niveau central. La convention-cadre conclue entre l'AFC et l'OFIT définit quels sont les rapports qui doivent être présentés. Lors de l'audit, les rapports que doit rédiger l'OFIT, afin de surveiller l'état de mise en œuvre, n'étaient pas encore disponibles.

Le budget du crédit d'engagement se fonde initialement sur le plan directeur de mars 2013. Il ne s'agit donc que de chiffres approximatifs, qui sont recalculés au lancement de chaque projet. Le CDF est d'avis que cette mise à jour devrait être faite le plus rapidement possible lors du démarrage de chaque projet afin de permettre une grande sécurité de planification.

La question de l'allocation des ressources et de leur origine suscite régulièrement des discussions houleuses au sein des projets et entre dirigeants de programme. Il incombe au mandant de projet de veiller à ce que le crédit d'engagement demandé suffise à couvrir les dépenses sur la durée entière du projet, ce qui implique un emploi parcimonieux des fonds. Pour cette raison, le CDF se



demande s'il ne serait pas plus judicieux de céder à l'OFIT une partie du montant du crédit d'engagement en passant un contrat sur les prestations que cet office devra fournir.

Texte original en allemand