

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



Audit du projet de modernisation du Centre des publications officielles

Chancellerie fédérale

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.18482.104.00060
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	13
1.3 Etendue de l'audit et principe	14
1.4 Documentation et entretiens	14
1.5 Discussion finale	14
2 Les premiers résultats sont disponibles, mais le projet est en danger	15
2.1 Le projet est dans une situation délicate	15
2.2 Une gestion adaptée à la complexité du projet	16
2.3 Une collaboration difficile avec le fournisseur	17
2.4 La gestion des risques est appropriée mais les mesures compensatoires peinent à déployer leurs effets.....	19
2.5 Des besoins convenablement clarifiés, des attentes à gérer	21
2.6 Les aspects économiques ont été pris en compte	22
2.7 La sûreté de l'information est suffisamment définie	23
Annexe 1: Bases légales	24
Annexe 2: Abréviations	25
Annexe 3: Glossaire	26

Audit du projet de modernisation du Centre des publications officielles

Chancellerie fédérale

L'essentiel en bref

Le Centre des publications officielles (CPO) de la Chancellerie fédérale (ChF) gère la plateforme de publication du droit fédéral, consultée au quotidien par des milliers de personnes. Après un premier essai (abandonné en 2010), le CPO a démarré un nouveau projet de modernisation de son système en 2014. Ce projet est devisé à près de 14,7 millions de francs. Un premier volet du projet, soit le passage au primat de la version électronique des publications officielles, a été achevé avec succès en 2016. Un second pan est actuellement en cours. Il vise au remplacement du système existant, arrivé en fin de vie. La phase de concept est terminée, mais la réalisation rencontre des difficultés.

L'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) a pour but d'évaluer l'état d'avancement du projet, ses risques et la qualité de sa conduite. La prise en compte des aspects économiques et de la sûreté de l'information, ainsi que la définition des besoins sont également traitées.

Une situation délicate

Le second volet a débuté en 2015. Menés par la ChF, ces travaux sont réalisés en collaboration avec l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) et une entreprise basée en Grèce. Cette dernière a remporté l'adjudication pour le développement de la nouvelle solution et a conclu un contrat d'entreprise avec la Confédération.

Initiée en mai 2017, la réalisation des premiers travaux n'atteindra pas les objectifs fixés. Les délais seront dépassés de deux à six mois et la durée de vie du système actuel devra être prolongée. Les livraisons du fournisseur ne correspondent pas aux critères de qualité définis et lui sont retournées pour correction. Au plan des coûts, une rallonge de 4,2 millions de francs avait déjà été validée en 2016 suite à la décision d'externaliser le développement. Au passage du CDF, la prolongation décidée du projet laissait craindre d'autres dépassements budgétaires sans qu'il soit possible de les chiffrer précisément.

En réponse à cela, la ChF a notifié un rappel au fournisseur. Celui-ci conteste en partie l'analyse de la situation, mais a demandé un report de trois mois de la mise en production de la première unité de réalisation. Des tests d'intégration sont prévus à fin mai 2018, or à ce stade les développements livrés ne couvrent que partiellement les processus métier. Une deuxième unité de réalisation est prévue, mais sa planification n'a pas abouti. Sur la base de la dynamique actuelle, le CDF juge les perspectives peu réjouissantes. Les prochains tests d'intégration seront cruciaux. Ils détermineront les modalités de la suite du projet.

Malgré la gestion de projet adaptée, la collaboration avec le fournisseur est difficile

Dans l'ensemble, le projet est géré correctement du côté de l'administration fédérale, à l'exception de certains aspects de la gestion des risques. L'organisation est adéquate et la direction de la ChF s'implique. La documentation de projet est de très bonne qualité, les processus de conduite sont adaptés à la complexité du projet.

La collaboration avec le fournisseur est cependant difficile. L'éloignement des développeurs basés en Grèce ne permet pas une collaboration efficiente. Les tentatives de les déplacer sur le lieu du projet n'ont pas abouti. Des différences marquées existent aussi dans les méthodes de travail, la perception des engagements et les priorités. Le contrat et les cahiers des charges décrivent les détails des résultats requis mais ne définissent pas les méthodes de travail. L'apprentissage de la collaboration n'est visiblement pas encore terminé. Pour le CDF, un ultime atelier doit donner l'opportunité d'optimiser en commun les modalités de la collaboration. Les parties en présence devraient préparer activement des propositions concrètes.

Une gestion des risques appropriée, mais des mesures compensatoires partiellement efficaces

Les processus et l'organisation de la gestion des risques du projet sont globalement adéquats. Un spécialiste externe en est responsable, sous la conduite directe du mandant. Les risques et mesures compensatoires sont identifiés et suivis régulièrement.

Deux des sept risques de projet principaux identifiés dans le rapport de suivi d'avril 2018 se sont matérialisés. La mise en production a en effet été repoussée et le nombre de cycles de livraison (« itérations ») a dû être revu à la hausse. Les mesures compensatoires n'ont donc pas évité la concrétisation des risques. Certaines de ces mesures sont parfois formulées de façon trop peu concrète. Leur mise en œuvre a parfois été sous-estimée.

Les plans de secours et un processus d'escalade au niveau du mandant ont été activés. Le CDF trouve ces actions justifiées. Il estime possible une nouvelle détérioration de l'état des risques. En situation tendue avec le fournisseur, la ChF doit envisager tous les scénarios et s'y préparer. Une gestion active des risques est plus cruciale que jamais.

Les bases du projet sont adéquatement définies

Le CDF juge approprié le processus de récolte et de validation des besoins, il considère que les intervenants principaux ont été adéquatement impliqués. Etant donné la concentration du projet sur les exigences obligatoires (« must haves »), il souligne que le projet devra continuer de gérer activement les attentes des utilisateurs.

Les aspects économiques ont été correctement traités dans la recherche de solution. Des estimations de coûts et des composantes quantitatives et qualitatives de l'utilité du projet ont été établies et régulièrement mises à jour tout au long du projet. Les différentes estimations et démonstrations de faisabilité ont aussi contribué à cerner les enjeux financiers et à réduire les risques. Elles ont aussi permis une gestion active du périmètre du projet.

A ce stade, le CDF estime suffisantes les définitions réglant la sûreté de l'information, la protection des données personnelles et les contrôles applicatifs. Ces éléments sont en cours de réalisation et devront être soigneusement testés avant la mise en production.

Prüfung des Modernisierungsprojekts des Kompetenzzentrums Amtliche Veröffentlichungen Bundeskanzlei

Das Wesentliche in Kürze

Das Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV) der Bundeskanzlei (BK) verwaltet die Bundesrechtsplattform, die täglich von Tausenden von Personen besucht wird. Nach einem ersten (2010 abgebrochenen) Versuch startete das KAV 2014 ein neues Projekt zur Systemmodernisierung. Die Projektkosten werden auf knapp 14,7 Millionen Franken veranschlagt. Eine erste Etappe, der Übergang zum Vorrang der elektronischen Version von amtlichen Veröffentlichungen, wurde 2016 erfolgreich abgeschlossen. Die zweite Etappe ist derzeit im Gang. Sie bezweckt den Ersatz des bestehenden Systems, das am Ende seiner Lebensdauer angelangt ist. Die Konzeptphase ist abgeschlossen, aber die Umsetzung stösst auf Schwierigkeiten.

Ziel der Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) ist es, den Projektfortschritt sowie die Risiken und die Qualität des Projektmanagements zu beurteilen. Auch die Berücksichtigung von wirtschaftlichen und sicherheitsrelevanten Aspekten sowie die Bedürfnisermittlung werden unter die Lupe genommen.

Eine heikle Situation

Die zweite Etappe begann 2015. Diese Arbeiten werden unter der Leitung der BK zusammen mit dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) und einem Unternehmen mit Sitz in Griechenland realisiert. Letzteres bekam den Zuschlag für die Entwicklung der neuen Lösung und schloss mit dem Bund einen Werkvertrag ab.

Die im Mai 2017 begonnenen Arbeiten werden die angestrebten Ziele nicht erreichen. Die Fristen werden um zwei bis sechs Monate überschritten, sodass die Lebensdauer des derzeitigen Systems verlängert werden muss. Die Lieferungen des Dienstleisters entsprechen nicht den vorgegebenen Qualitätskriterien und werden ihm zur Korrektur zurückgesandt. Kostenseitig wurden bereits 2016 nach dem Entscheid zur Auslagerung der Entwicklung weitere 4,2 Millionen Franken validiert. Als die EFK vor Ort ihre Prüfung durchführte, weckte die beschlossene Projektverlängerung bei ihr Befürchtungen, dass es zu weiteren Budgetüberschreitungen kommen wird, ohne dass diese genau beziffert werden können.

Die BK schickte dem Lieferanten daraufhin eine schriftliche Mahnung. Der Dienstleister widerspricht teilweise der Lagebeurteilung, beantragte aber einen Aufschub des Produktionsstarts der ersten Einheit um drei Monate. Integrationstests sind für Ende Mai 2018 geplant, die gelieferten Entwicklungen decken bisher jedoch nur einen Teil der Geschäftsprozesse ab. Eine zweite Produktionseinheit ist vorgesehen, ihre Planung wurde aber nicht zu Ende geführt. In Anbetracht der aktuellen Dynamik beurteilt die EFK die Aussichten als wenig verheissungsvoll. Die nächsten Integrationstests werden entscheidend sein. Von ihnen wird abhängen, wie es mit dem Projekt weitergeht.

Die Zusammenarbeit gestaltet sich trotz angepasstem Projektmanagement schwierig

Insgesamt wird das Projekt von der Bundesverwaltung mit Ausnahme bestimmter Aspekte des Risikomanagements gut geführt. Die Organisation ist zweckmässig und die Geschäftsleitung der BK bringt sich ein. Die Projektdokumentation ist von sehr hoher Qualität, die Führungsprozesse sind der Komplexität des Projekts angepasst.

Die Zusammenarbeit mit dem Lieferanten gestaltet sich allerdings schwierig. Die räumliche Distanz zu den Entwicklern in Griechenland erschwert die effiziente Zusammenarbeit. Versuche, die Entwickler an den Projektstandort zu versetzen, waren erfolglos. Auch bei den Arbeitsmethoden, der Auffassung von Verpflichtungen und den Prioritäten gibt es erhebliche Differenzen. Im Vertrag und im Pflichtenheft sind zwar die Details der erwarteten Ergebnisse beschrieben, aber eine Definition der Arbeitsmethoden fehlt. Der Lernprozess für die Zusammenarbeit ist offensichtlich noch nicht abgeschlossen. Nach Meinung der EFK soll ein letzter Workshop die Möglichkeit bieten, die Modalitäten der Zusammenarbeit gemeinsam zu optimieren. Die Parteien sollten aktiv konkrete Vorschläge erarbeiten.

Sachgerechtes Risikomanagement, aber nur begrenzt wirksame Kompensationsmassnahmen

Die Prozesse und die Organisation des Projektrisikomanagements sind insgesamt zweckmässig. Ein externer Spezialist unter der Leitung des Auftraggebers ist dafür verantwortlich. Risiken und Kompensationsmassnahmen werden regelmässig erkannt und überwacht.

Zwei der sieben wichtigsten Projektrisiken, die im Monitoring-Bericht vom April 2018 identifiziert wurden, sind eingetreten. Der Produktionsstart musste tatsächlich verschoben und die Anzahl der Lieferzyklen («Iterationen») erhöht werden. Die Kompensationsmassnahmen konnten somit nicht verhindern, dass die Risiken eintraten. Einige dieser Massnahmen sind mitunter zu wenig konkret formuliert. Ihre Umsetzung wurde teilweise unterschätzt.

Notfallpläne und ein Eskalationsprozess auf Stufe Auftraggeber wurden aktiviert. Die EFK hält diese Massnahmen für gerechtfertigt, denn sie erachtet eine weitere Verschlechterung der Risikosituation für denkbar. Angesichts der angespannten Situation mit dem Lieferanten muss die BK alle Szenarien in Betracht ziehen und sich entsprechend vorbereiten. Aktives Risikomanagement ist heute wichtiger denn je.

Die Projektgrundlagen sind angemessen definiert

Die EFK hält den Prozess zur Abklärung und Validierung der Bedürfnisse für adäquat und ist der Ansicht, dass die wichtigsten Interessengruppen angemessen einbezogen wurden. Da der Fokus des Projekts auf den obligatorischen Anforderungen («Must haves») liegt, betont die EFK, dass das Projekt die Erwartungen der Nutzer weiterhin aktiv steuern muss.

Bei der Suche nach einer Lösung wurden die wirtschaftlichen Aspekte angemessen berücksichtigt. Es wurden Kostenschätzungen erstellt sowie die quantitativen und qualitativen Komponenten des Projektnutzens beurteilt und während der gesamten Projektdauer regelmässig aktualisiert. Die verschiedenen Einschätzungen und Machbarkeitsnachweise halfen dabei, die Bedeutung der finanziellen Herausforderungen zu erfassen und die Risiken zu vermindern.

Die EFK hält die Definitionen, die die Informationssicherheit, den Schutz personenbezogener Daten und die Anwendungskontrolle regeln, derzeit für ausreichend. Diese Elemente sind in Vorbereitung und müssen vor Produktionsbeginn sorgfältig getestet werden.

Originaltext auf Französisch

Verifica del progetto di modernizzazione del Centro delle pubblicazioni ufficiali

Cancelleria federale

L'essenziale in breve

Il Centro delle pubblicazioni ufficiali (CPU) della Cancelleria federale (CaF) gestisce la piattaforma di pubblicazione del diritto federale, che viene consultata quotidianamente da migliaia di persone. Dopo un primo tentativo, abbandonato nel 2010, il CPU ha avviato nel 2014 un nuovo progetto di modernizzazione del suo sistema. I costi relativi al progetto si attestano a quasi 14,7 milioni di franchi. La prima parte del progetto, ovvero il passaggio alla versione elettronica delle pubblicazioni ufficiali, è stata portata a termine nel 2016. La seconda parte del progetto, in corso di svolgimento, si prefigge di sostituire il sistema in uso, giunto alla fine del suo ciclo di vita. La fase di progettazione è terminata, ma nella fase di realizzazione sono sorte delle difficoltà.

La verifica del Controllo federale delle finanze (CDF) intende valutare lo stato di avanzamento del progetto, i relativi rischi e la qualità della gestione. Vengono inoltre trattati gli aspetti economici, la sicurezza delle informazioni e la definizione del fabbisogno.

Una situazione delicata

La seconda parte del progetto è stata avviata nel 2015. La CaF coordina i lavori, che vengono svolti in collaborazione con l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) e un'azienda ubicata in Grecia. Quest'ultima si è aggiudicata il bando per sviluppare la nuova soluzione informatica e ha concluso un contratto di appalto con la Confederazione.

I primi lavori realizzati, iniziati a maggio 2017, non raggiungeranno gli obiettivi stabiliti. Il ritardo rispetto alle scadenze pattuite varia da due a sei mesi e ciò determina un prolungamento della durata del ciclo di vita del sistema in uso. Le prestazioni del fornitore non erano conformi ai criteri di qualità definiti, perciò sono state restituite per rettifica. Sul piano dei costi, nel 2016 erano già stati stanziati mezzi supplementari per un totale di 4,2 milioni di franchi in seguito alla decisione di esternalizzare lo sviluppo della soluzione. In occasione della verifica del CDF, i ritardi accumulati nel progetto lasciavano presagire un altro superamento delle spese iscritte a preventivo, peraltro non quantificabili in maniera precisa.

La CaF ha reagito a questa situazione inviando un richiamo al fornitore. Quest'ultimo contesta alcuni punti dell'analisi della situazione, ma ha chiesto una dilazione di tre mesi nella messa in produzione della prima tranche. Entro fine maggio 2018 è prevista l'esecuzione di test d'integrazione, visto che all'attuale stato di avanzamento dei lavori, le prestazioni fornite coprono solo una parte dei processi. La seconda tranche è prevista, ma la sua pianificazione risultava mancante. Sulla base della dinamica attuale, il CDF giudica che le prospettive siano poco incoraggianti. I futuri test d'integrazione saranno decisivi per determinare le modalità di prosecuzione del progetto.

La collaborazione con il fornitore resta difficile malgrado adeguamenti nella gestione del progetto

Nell'insieme, il progetto è gestito correttamente da parte dell'Amministrazione federale, salvo qualche aspetto legato alla gestione dei rischi. L'organizzazione è adeguata e la direzione della CaF è ampiamente coinvolta. La documentazione del progetto è di eccellente qualità e i processi di gestione sono consoni alla complessità del progetto.

Tuttavia la collaborazione con il fornitore resta difficile. La lontananza degli sviluppatori operanti dalla Grecia impedisce una collaborazione efficiente ed è fallito anche il tentativo di trasferire questi specialisti nel luogo di esecuzione del progetto. Permangono marcate differenze anche nei metodi di lavoro, nell'adempimento degli impegni e nella definizione delle priorità. Il contratto e i capitolati d'oneri descrivono i dettagli dei risultati richiesti, ma non definiscono i metodi di lavoro. Evidentemente la collaborazione si trova ancora in fase di rodaggio. Secondo il CDF, un ultimo workshop deve dare l'opportunità a entrambe le parti di migliorare la collaborazione. Le controparti dovrebbero preparare attivamente delle proposte concrete.

Una gestione dei rischi appropriata, ma misure compensative efficaci soltanto in parte

Nel complesso si reputano adeguati processi e l'organizzazione della gestione dei rischi del progetto. La responsabilità è affidata a uno specialista esterno, che lavora sotto la diretta supervisione del committente. I rischi e le misure compensative sono stabiliti e monitorati costantemente.

Due dei setti rischi principali del progetto identificati nel rapporto di monitoraggio di aprile 2018 hanno preso consistenza. Gli effetti sono il rinvio della messa in produzione nonché l'aumento del numero di iterazioni (cicli di fornitura). Le misure compensatorie non hanno dunque evitato il concretizzarsi dei rischi. Talvolta alcune di queste misure sono formulate in maniera vaga, così come è stata sottostimata la loro attuazione.

Il committente ha attivato i piani d'emergenza e una procedura di escalation. Il CDF reputa queste azioni giustificate, poiché prospetta il reiterarsi dei rischi. Alla luce dei rapporti tesi con il fornitore, la CaF deve vagliare tutti gli scenari e prepararsi di conseguenza. Quindi una gestione attiva dei rischi è più cruciale che mai.

Le basi del progetto sono definite in modo adeguato

Il CDF giudica appropriato il processo di raccolta e validazione del fabbisogno e considera che gli attori principali siano stati adeguatamente coinvolti. Considerando che i requisiti obbligatori hanno un peso prevalente, il CDF sottolinea che il progetto dovrà continuare a rispondere alle aspettative degli utenti.

Gli aspetti economici sono stati correttamente trattati nella ricerca delle soluzioni. Riguardo all'utilità del progetto, stime dei costi e componenti quantitative e qualitative sono state definite e aggiornate in modo regolare in tutte le fasi del progetto. Le differenti stime e i «proof of concept» hanno anche permesso di individuare le questioni finanziarie, di ridurre i rischi e, non da ultimo, di promuovere una gestione attiva del perimetro del progetto.

Allo stato attuale, il CDF valuta sufficienti le definizioni che disciplinano la sicurezza delle informazioni, la protezione dei dati personali e i controlli applicativi. Questi elementi sono in corso di realizzazione e dovranno essere testati in modo accurato prima della messa in produzione.

Testo originale in francese

Audit of the modernisation project for the Official Publications Centre Federal Chancellery

Key facts

The Official Publications Centre (OPC) of the Federal Chancellery (FCh) manages the federal law publication platform which receives thousands of visitors every day. After an initial attempt (abandoned in 2010), the OPC started a new modernisation project for its system in 2014. The cost of the project is estimated at nearly CHF 14.7 million. The first project phase, the move to the primacy of electronic versions of official publications, was successfully completed in 2016. A second phase is currently underway. It aims to replace the existing system which has reached the end of its life cycle. The concept phase is complete but implementation is experiencing difficulties.

The aim of the Swiss Federal Audit Office's (SFAO) audit is to evaluate the progress made on the project, its risks and the quality of its leadership. Consideration of economic aspects and information assurance, as well as the definition of needs, are also addressed.

A delicate situation

The second phase began in 2015. Under the leadership of the FCh, this work is performed in collaboration with the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication (FOITT) and a company based in Greece. The latter won the tender to develop a new solution and signed a service contract with the Confederation.

Initiated in May 2017, the initial work carried out will not meet the objectives set. The deadlines will be exceeded by two to six months and the current system's lifespan will have to be extended. The supplier's deliveries do not meet the defined quality standards and will be returned for rectification. In terms of costs, an additional amount of CHF 4.2 million was already approved in 2016 following the decision to outsource the development. When the SFAO visited, the decision to extend the project raised fears of other budgetary overruns although their amount cannot be reliably estimated.

In response to this, the FCh issued the supplier with a reminder. The latter contests the analysis of the situation in part but has requested a delay of three months to put the first implementation unit into production. Integration tests are planned for the end of May 2018. However, at this stage, the developments delivered only partially cover the business processes. A second implementation unit is scheduled but its planning stages are not complete. Based on the current dynamics, the SFAO considers the prospects to be bleak. The next integration tests will be crucial. They will determine the conditions for the rest of the project.

Despite appropriate project management, collaboration with the supplier is difficult

Overall, the project is managed correctly from the Federal Administration side, apart from certain aspects of risk management. Organisation is adequate and the FCh management is committed. Project documentation is of a very high quality and the management processes are suited to the complexity of the project.

However, collaboration with the supplier is difficult. The distance to the developers based in Greece does not permit efficient collaboration. Attempts to move them to the project site have not succeeded. Significant differences also exist in working methods, perception of commitments and priorities. The contract and specifications describe the details of the results required but do not define the working methods. Clearly, the process of learning to collaborate is still in progress. In the SFAO's opinion, a final workshop should provide the opportunity to mutually optimise the terms of collaboration. The parties present should actively prepare concrete proposals.

Suitable risk management but compensatory measures partially effective

The processes and organisation of the project risk management are generally adequate. An external specialist is responsible for this, under the direct leadership of the contracting party. The risks and compensatory measures are identified and monitored regularly.

Two of the seven main project risks identified in the monitoring report of April 2018 have materialised. Production start has indeed been postponed and the number of delivery cycles ("iterations") has had to be revised upwards. The compensatory measures have therefore not prevented risks materialising. Some of these measures are not formulated in a sufficiently specific manner. Their implementation has sometimes been underestimated.

The emergency plans and an escalation process at client level have been activated. The SFAO finds these actions justified. It believes that a new deterioration in the risk status is possible. Given the tense situation with the supplier, the FCh must consider and prepare for all eventualities. Active risk management is more crucial than ever.

The foundations of the project are adequately defined

The SFAO considers the process for the collection and validation of needs to be appropriate and believes that the key players have been sufficiently involved. Given the project's concentration on the mandatory requirements ("must haves"), it underlines that the project will have to continue to actively manage users' expectations.

The economic aspects have been correctly dealt with in seeking a solution. Cost estimates and quantitative and qualitative components of the usefulness of the project have been established and regularly updated throughout the project. The different estimates and feasibility demonstrations also contributed towards ascertaining the financial stakes and reducing risks. They also allowed the project boundary to be actively managed.

As this stage, the SFAO considers the definitions which define information assurance, protection of personal data and application controls to be sufficient. These elements are in the process of being implemented and will need to be thoroughly tested before entering production.

Original text in French

Prise de position générale des audits

Die BK dankt der EFK für ihre insgesamt positive Beurteilung der Projektsteuerung und Projektführung. Der Prüfbericht erwähnt Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit dem Lieferanten. Diese werden zu Terminverzögerungen und entsprechend höheren Kosten führen. Die Erfahrung mit diesem sowie mit vergleichbaren IKT-Projekten wirft Fragen auf zur Steuerbarkeit und dem Kosten-Nutzen-Verhältnis von öffentlichen Beschaffungen im IKT-Bereich, unter anderen:

- Dem Preis kommt bei der Beurteilung der Offerten im Rahmen einer öffentlichen Beschaffung verständlicherweise ein hohes Gewicht zu. Qualitätsprobleme im Verlauf des Projektes, beispielsweise wegen mangelhaften Fachkenntnissen oder einer ungenügenden Projektführung, können zu hohem Mehraufwand bei der Bundesverwaltung führen, der den vermeintlich tieferen Preis mehr als kompensiert. Der Beschaffungsprozess gibt somit keine Gewähr dafür, dass die insgesamt wirtschaftlichste Offerte zum Zug kommt.

- Gerade bei Ausschreibungen, die eine längere Zeitdauer abdecken (beispielsweise wenn sie Optionen auf Weiterentwicklung und Wartung über einen „lifecycle“ hinweg umfassen), werden Anbieter mit Sitz in der Schweiz wegen der hohen Stundenkosten faktisch vom Wettbewerb ausgeschlossen. Gerade bei Anwendungen, die ein detailliertes Verständnis der Materie und eine hohe Nähe zum Kunden verlangen, besteht die Gefahr, dass eine Entwicklung im Ausland mit Qualitätseinbussen im Prozess und/oder beim Produkt einhergeht.

- Bei Werkverträgen erfolgt die Steuerung über die Definition von Lieferergebnissen. Die Erfahrung zeigt, dass auch eine äusserst detaillierte und aufwendige Beschreibung der Anforderungen und der Lieferkriterien im Werkvertrag keine abschliessende Sicherheit bei der Zuweisung der rechtlichen Verantwortlichkeit für die Lieferergebnisse gewährt. Die Gefahr ist gross, nach dem Zuschlag eines Werkvertrages in eine kaum mehr steuerbare Abhängigkeit von einem Lieferanten zu geraten.

- Schlechte Erfahrungen mit Lieferanten müssen einfließen können in die Bewertung von Offerten desselben Lieferanten bei zukünftigen Beschaffungen. Nur so kann eine über das Projekt hinausgehende Hebelwirkung und insgesamt bessere Beschaffungskonditionen erzielt werden.

- Die vermuteten Effizienzgewinne einer externen Vergabe sind in Bezug zu setzen zu den Aufwänden für die Erstellung des Vertragswerks und dessen Durchsetzung. Es stellt sich die Frage, ob die Vorteile einer „out-sourcing“-Strategie im Vergleich zu einer „in-sourcing“-Strategie im Bereich der IKT tatsächlich überwiegen.

Ein Teil dieser Fragen ist Gegenstand der laufenden Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen. Andere sind im Gespräch zwischen den Beschaffungsexperten, den Leistungserbringern und den Leistungsbezügern der Bundesverwaltung zu vertiefen. Die BK empfiehlt der EFK, bei Prüfungen von IKT-Projekten jeweils auch Fragen wie diese abzuklären.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

A la Chancellerie fédérale (ChF), le Centre des publications officielles (CPO) gère la plateforme de publication du droit fédéral sur admin.ch. Il soutient et conseille les offices fédéraux pour le traitement des dossiers publiés dans la Feuille fédérale ou dans le Recueil officiel. Il tient à jour le recueil systématique. Chaque année, quelque 40 000 pages de textes sont publiées dans les trois langues officielles, correspondant à plus de 2500 dossiers de publications. Le Recueil officiel est utilisé au quotidien par des milliers de juristes. Le CPO diffuse les produits publiés sur la plateforme du droit fédéral, un des sites les plus consultés de l'administration fédérale avec 3,5 millions de pages accédées en moyenne par mois.

En mai 2014, la ChF a démarré un projet de modernisation du système du CPO, devisé actuellement à près de 14,7 millions de francs (coûts planifiés jusqu'en 2021, y compris coûts internes). Il reprend les bases d'une première tentative abandonnée en 2010. Des coûts d'environ 2,4 millions de francs pour 2008 et 2009 avaient dû être passés par pertes et profits. Ce nouveau projet comporte deux parties. Un premier volet, visant au passage à la primauté de la version électronique des publications officielles, s'est terminé avec succès en mars 2016. Un deuxième volet est actuellement en phase de réalisation et a pour objectif de remplacer le système existant, arrivé en fin de vie. La mise en production du nouveau système, composée de deux unités de réalisation, était initialement prévue pour septembre 2018. Ce deuxième volet rencontre des difficultés.

1.2 Objectif et questions d'audit

Avec cet audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) évalue les risques du projet et la prise en compte des aspects économiques et des besoins dans l'élaboration de la nouvelle solution. Le CDF vise aussi à s'exprimer sur la gestion du projet et son état d'avancement. Il traite notamment les questions d'audit suivantes :

- Le projet avance-t-il comme prévu sur les plans des résultats, des coûts et des délais ?
- Le projet est-il piloté et conduit de manière adéquate ?
- La gestion de la qualité et des risques fonctionne-t-elle dans le projet ? Les risques les plus importants sont-ils identifiés et compensés par des mesures appropriées ? La ChF a-t-elle tiré les leçons des expériences passées ?
- Les besoins des utilisateurs internes et externes ont-ils été suffisamment clarifiés ?
- Les aspects économiques de la future solution et de son exploitation ont-ils été pris en compte de manière appropriée ?
- La sûreté de l'information est-elle garantie ? Des contrôles applicatifs ont-ils été définis et mis en place ?

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 16 avril au 18 mai 2018 par André Stauffer (responsable de révision), Thomas Hungerbühler et Stefan Wagner, sous la responsabilité de Andreas Meyer. Il prend HERMES 5.1 comme référence méthodologique et est basé sur des analyses documentaires et des entretiens avec les personnes clés du projet.

La discussion des résultats a eu lieu le 23 mai 2018. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à cette discussion.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par la ChF. Les documents requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction. Du côté du fournisseur externe, c'est la personne de contact pour le projet qui a fourni les indications utiles par voie téléphonique.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 25 juin 2018 en présence des participants suivants:

- Le vice-chancelier, ChF
- Le chef de projet modernisation CPO, ChF
- Le vice-directeur, CDF
- Le responsable de mandats, CDF
- Le responsable de révision, CDF

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient à la direction de la ChF de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Les premiers résultats sont disponibles, mais le projet est en danger

2.1 Le projet est dans une situation délicate

Au sein du projet de modernisation du CPO, le remplacement du système existant a démarré en mai 2015. Les travaux sont menés en collaboration entre la ChF, l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) et une société externe, European Dynamics SA (le fournisseur), basée à Athènes. Cette dernière a remporté l'appel d'offres en juin 2016, débouchant sur un contrat d'entreprise. Elle porte la responsabilité du développement (concept et réalisation) du nouveau système.

Après la clôture de la phase de concept, la mise en œuvre d'une première unité de réalisation a démarré en mai 2017. Un environnement de référence a été conçu et installé à l'OFIT. Il forme le socle technique pour le développement du futur système. Le fournisseur produit et met en œuvre des spécifications détaillées et des cas d'utilisation (« Use cases ») au sein de cycles de livraison nommés itérations. Le projet prévoyait initialement dix itérations.

Délais

Les délais initialement définis pour la mise en exploitation de cette première unité de réalisation ne pourront pas être tenus. Le système existant ne pourra pas être mis hors service en novembre 2018 comme prévu. Les estimations du retard pris dans la mise en œuvre de la première tranche varient entre deux et six mois. Le fournisseur a demandé d'en repousser la date de mise en production.

En réaction à ces retards, la ChF a notifié un rappel au fournisseur par l'intermédiaire de l'Office fédéral de la construction et de la logistique (OFCL). Le mandant a également communiqué ses griefs directement au directeur du fournisseur.

Livraisons et qualité

La ChF considère insuffisants la qualité et le périmètre des livraisons du fournisseur. Le contrôle des objets livrés (spécifications détaillées, cas d'utilisation) montre des défauts de qualité, tous notifiés au fournisseur. En conséquence, la ChF a refusé une partie des itérations livrées. Vu les retards et les défauts constatés, le nombre initial d'itérations a dû être revu à la hausse (de 10 à 16). Le fournisseur argumente que de nouveaux cas d'utilisation justifient l'augmentation du nombre d'itérations. La ChF conteste ce point.

La ChF a organisé des passages en revue périodiques de la qualité du code livré. Des tests unitaires sont effectués par le fournisseur et en interne par la ChF. Lors de la révision du CDF, aucun test d'intégration n'avait toutefois encore été effectué, aucun processus métier n'étant encore entièrement couvert. Selon le calendrier initial, le premier test d'intégration est prévu pour fin mai 2018. Le fournisseur argumente qu'à ce stade, l'accent devrait être mis sur les tests fonctionnels.

L'option pour le démarrage de la deuxième tranche de développement a été activée par la ChF. Toutefois, la planification initiale de cette seconde unité de réalisation est caduque : une version actualisée n'était pas disponible lors de la révision. Pour favoriser l'avance de la première tranche, les travaux de développement du second volet ont été suspendus.

Coûts

Les coûts du projet prennent l'ascenseur. En 2015, la ChF avait changé sa stratégie de mise en œuvre. L'OFIT devait initialement assurer la réalisation (« make ») mais avait finalement renoncé devant la complexité et les compétences techniques requises. La ChF avait alors choisi de rechercher un fournisseur externe spécialisé pour la réalisation (« buy »). Les coûts prévisionnels avaient alors gonflé, du fait du recours à un appel d'offres public et de la réévaluation de l'estimation du coût des travaux. Le projet avait obtenu une première rallonge de financement de l'ordre de 4,2 millions de francs. Lors de la révision sur les coûts de projet de 14,7 millions de francs planifiés jusqu'en 2021, 6,4 millions ont déjà été dépensés (coûts réels y compris coûts internes). Les retards actuels provoqueront eux-mêmes des coûts additionnels : des adaptations techniques sont nécessaires pour prolonger la durée de vie du système existant pour un montant estimé d'au moins 200 000 francs. La période d'exploitation du système existant doit aussi être prolongée, des coûts de 425 000 francs par année supplémentaire en découlent. Les ressources personnelles de l'OFIT et de la ChF doivent en outre être mobilisées au-delà de la durée prévue initialement. Ces impacts n'avaient pas encore été chiffrés précisément au moment de la révision. Ces coûts sont principalement issus de décomptes de prestations internes à l'administration fédérale.

En outre, le fournisseur considère que certaines fonctions actuellement requises (par exemple des fonctions avancées de mise en page et de saisie dans l'éditeur xml des textes de loi) n'étaient pas incluses dans le contrat d'entreprise initial. Elles constituent selon lui des suppléments et doivent être facturées, ce que la ChF conteste partiellement. Les discussions se poursuivent à ce sujet. La ChF a rééchelonné ses paiements au fournisseur concernant les livraisons de la première unité de réalisation.

Appréciation

Le CDF partage l'analyse de la situation du projet faite par ses responsables. Des résultats notables ont été obtenus : un environnement de développement est installé, les spécifications détaillées sont en cours et les cas d'utilisation sont progressivement réalisés. Toutefois, les objectifs initiaux du projet en termes de délais et de coûts ne seront pas atteints et les risques liés à la qualité insuffisante augmentent. Sur la base de la dynamique actuelle, les perspectives sont défavorables.

Les tests d'intégration prévus à fin mai 2018 constituent aux yeux du CDF un moment crucial. Les résultats confirmeront la tendance ou au contraire annonceront sa possible inversion. La ChF devra trouver un délicat équilibre entre la volonté d'améliorer la collaboration avec le fournisseur et la fermeté sur la tenue des engagements. En tous les cas, les instances de pilotage du projet vont se trouver confrontées à des décisions difficiles.

2.2 Une gestion adaptée à la complexité du projet

Du côté de l'administration fédérale, le volet de mise en œuvre du nouveau système est géré selon le scénario « Système IT » de la méthodologie HERMES 5.1. Le projet est catégorisé comme complexe notamment en raison du nombre des cas d'utilisation et de l'ampleur des développements spécifiques. Les documents indispensables à une gestion efficace du projet sont disponibles et actuels. Un plan de gestion de projet très complet est notamment régulièrement mis à jour. Le fournisseur n'utilise pas la méthodologie HERMES pour ses travaux. Lors de sa révision, le CDF n'a pas examiné les outils, les documents et les méthodes du fournisseur.

L'organisation de projet est décrite. Les tâches et les responsabilités des intervenants sont documentées. Le vice-chancelier assume le rôle du mandant depuis mai 2017. Ce rôle était auparavant assuré par un autre membre de la direction de la ChF, le changement était planifié. La direction globale du projet est assurée par un chef de projet de la ChF. Il est secondé par une co-cheffe de projet de l'OFIT. La direction du projet partiel de mise en œuvre du nouveau système est sous la responsabilité d'une cheffe de projet du fournisseur externe. Un comité de projet représentant les différents intervenants (direction de la ChF, responsables métier du CPO, direction du projet et fournisseur externe) est défini comme instance consultative du mandant. Des réunions régulières ont lieu, les discussions et décisions sont soigneusement documentées.

Les phases du projet sont définies selon HERMES. Les phases sont découpées en activités et résultats requis. Les itérations définissent, par exemple, les résultats à obtenir dans le cadre de la réalisation. La libération des phases est documentée et validée par le mandant. Du côté de l'OFIT, le processus de suivi de projet et de validation de phases (Toll Gate) est adopté, les résultats requis sont disponibles. Les détails des processus de la direction du projet (reporting, coordination, suivi, plan de communication) sont définis.

Sur le plan du suivi, la méthode de la valeur acquise (Earned Value Analysis, EVM) n'est plus utilisée depuis le début de la phase de réalisation. Elle est remplacée par une autre méthode de mesure du progrès, basée sur le traitement des besoins et l'avancement du développement et des tests. L'état du projet (résultats, tenue des délais, coûts, risques) est régulièrement mesuré, des rapports synthétiques et détaillés sont édités et communiqués aux intervenants. Le fournisseur contribue également aux rapports de situation.

Les modalités de la gestion de la qualité sont définies au sein du projet. Le rôle est assumé par un spécialiste externe directement rattaché au mandant. Les processus et outils de la gestion de la qualité sont décrits. Les contrôles des résultats et les critères présidant à leur acceptation et aux validations de phases sont notamment documentés. Un concept de test décrit les niveaux de tests utilisés. Les processus de gestion de la qualité se déroulent conformément aux descriptions.

Appréciation

Le CDF juge globalement adaptée la conduite du projet par l'administration fédérale, à l'exception de certains aspects de la gestion des risques (voir ci-dessous). Il note entre autres une utilisation de la méthodologie HERMES en adéquation avec la complexité du projet et une bonne documentation. La qualité est aussi gérée de façon appropriée au sein du projet.

Le CDF estime que les chefs de projet de l'administration fédérale sont expérimentés et compétents. Enfin, il relève l'implication continue de la direction de la ChF dans le projet.

2.3 Une collaboration difficile avec le fournisseur

Malgré les qualités évoquées ci-dessus, la collaboration avec le fournisseur est difficile. Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte.

Les rapports sont régis par un contrat d'entreprise caractérisé par la description d'un ouvrage de base, le concept du nouveau système CPO, et assorti de huit options. Parmi celles-ci, on trouve la mise en œuvre de la première tranche de réalisation ou encore la migration des données du système actuel. Le périmètre de chaque partie de l'ouvrage est décrit dans un volumineux cahier des charges établi lors de l'appel d'offres. Le contrat et les annexes

de l'appel d'offre décrivent également les critères de qualité à atteindre, les méthodes de contrôle, les délais et coûts, ainsi que les options disponibles en cas de problème. Pour les éléments principaux du contrat, les entrepreneurs ayant soumis une offre savaient donc exactement à quoi ils s'engageaient. Le représentant du fournisseur a néanmoins déploré un certain manque de flexibilité du client de projet par rapport aux solutions livrées et à la tenue des délais.

D'autres éléments, comme les méthodes de travail, les modalités de la communication et le lieu de production de l'ouvrage, posent problème. Les analystes et les développeurs étant basés en Grèce, l'éloignement physique rend la communication difficile entre mandant et fournisseur. Déjà à la fin de la phase de concept, les difficultés découlant de la distance avaient été reconnues. L'exigence de la ChF d'avoir les développeurs sur site en Suisse, n'a finalement pas été mise en œuvre. Les outils modernes de communication ne remplacent que partiellement les possibilités de la collaboration sur site. Au moins la langue ne présente-t-elle pas de difficulté, puisque les développeurs et les personnes de contact parlent allemand. De nombreux déplacements, des développeurs et du mandant et des chefs de projet, doivent néanmoins compenser l'éloignement. Enfin, les marges de manœuvre admissibles, les priorités et les engagements sont perçus différemment par la ChF et le fournisseur.

Pendant la phase de concept, la ChF a organisé un atelier de définition des méthodes et des règles de la collaboration. Malgré cette précaution, des ajustements majeurs ont dû être apportés a posteriori aux méthodes de travail de la réalisation. Le fournisseur n'utilise pas la méthodologie HERMES, un référentiel commun pour la gestion de projet fait donc défaut. La coordination des multiples intervenants (ChF, OFIT, fournisseur) est difficile. Le CDF note que les deux parties déplorent les difficultés de la communication à l'intérieur du projet. La chaîne des outils devant assurer l'intégration des activités de spécification, de développement et des tests ne fonctionne que partiellement. L'accès des développeurs basés en Grèce à l'intégralité des outils de collaboration hébergés sur le réseau de la Confédération se fait progressivement. Le suivi de la production des résultats n'est cependant pas encore pleinement efficient.

Appréciation

Le CDF attend que les éléments du contrat d'entreprise soient respectés par les parties. Le mandant et l'entrepreneur savent à quoi ils s'engagent à la signature d'un tel contrat. D'un côté comme de l'autre, les possibilités de mise en demeure doivent être envisagées.

En parallèle, le CDF estime qu'un potentiel d'amélioration subsiste au niveau de la collaboration. Sur un plan technique, des plateformes collaboratives couvrant l'entier du processus de mise en œuvre doivent être accessibles aux développeurs externes. L'OFIT doit poursuivre ses efforts dans ce sens. Sur le plan des méthodes, les possibilités d'amélioration doivent être discutées avec le fournisseur, qui doit lui-même amener des propositions concrètes, et un plan de mise en œuvre agréé. Pour le CDF, cet atelier représente toutefois un effort de la dernière chance dans l'optique d'une poursuite du projet dans sa forme actuelle. La démarche doit obtenir une adhésion explicite des participants à tous niveaux. Faute d'une mise en œuvre immédiate par le fournisseur, la collaboration devrait être interrompue.

Le CDF relève que ces trois dernières années, le fournisseur a obtenu six adjudications pour des travaux de développement et de conseil informatique dans l'administration fédérale. Il attend que la ChF contacte l'OFCL pour apporter une réponse coordonnée aux problèmes, si d'autres projets rencontrent des difficultés similaires avec le fournisseur.

Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande à la ChF d'organiser rapidement un nouvel atelier de mise en place de méthodes de travail et de processus optimisés avec le fournisseur. La ChF insistera pour que la direction du fournisseur, la personne de contact et la cheffe de projet partiel y prennent part. Elle veillera aussi que chaque mesure décidée soit assortie d'un responsable et d'un délai. Enfin, les suites en cas d'une mise en œuvre déficiente des mesures doivent être explicitement définies et immédiatement actionnées.

Prise de position d'audité

ED travaille sur la base d'un contrat de fourniture. La gestion des fournisseurs est effectuée dans un tel contrat de fourniture par les objets de livraison contractuellement convenus. Les BK ont donc les instruments de direction classiques (définir des mesures, donner des ordres, sanctions en cas de non-exécution) très limités. Les BK accordent cependant une grande valeur à une coopération constructive et à une approche ciblée et axée sur la solution. Déjà dans le passé, les BK ont organisé des ateliers avec les fournisseurs, qui ont contribué à cela, à élaborer des méthodes de travail communes et à les mettre en œuvre. Les BK ont, comme recommandé par l'EFK, organisé plusieurs réunions avec la participation de la direction de projet et de la direction de gestion, avec l'objectif d'augmenter l'engagement des parties prenantes et de travailler plus fortement à l'atteinte des objectifs contractuellement définis. Les BK ont également proposé des mesures à l'égard des fournisseurs, afin d'augmenter l'échange direct et informel entre les collaborateurs de projet des BK/BIT d'une part et ceux des fournisseurs d'autre part. Le Bureau fédéral des finances échange régulièrement avec le BBL et les unités d'organisation, qui travaillent avec les mêmes fournisseurs. La recommandation est déjà mise en œuvre par les BK.

2.4 La gestion des risques est appropriée mais les mesures compensatoires peinent à déployer leurs effets

Les responsabilités en matière de gestion des risques dans le projet sont définies. Un spécialiste externe, directement rattaché au mandant, assume le rôle de gestionnaire des risques. Les processus et outils de la gestion des risques sont décrits. Les cartographies des risques du projet sont régulièrement mises à jour et communiquées aux intervenants, tant au niveau du pilotage que de la conduite. Les mesures de compensation sont définies. Le gestionnaire des risques édite en sus un rapport mensuel à l'attention du comité de projet et du mandant.

Le CDF constate que les leçons des précédents projets du CPO ont été analysées, et des mesures définies pour éviter les erreurs commises par le passé. Une démarche en étapes a notamment été adoptée, sous la forme d'une série de projets indépendants au lieu d'un gros projet monolithique. Autre enseignement du passé, les possibilités d'escalade sont explicitement définies, au niveau conduite (1^{er} niveau) et pilotage (2^{ème} niveau). Enfin, la ChF a aussi reconnu l'importance d'un environnement de test représentant une image complète du futur système. Au final, des tests intégrés doivent pouvoir être menés et non pas des tests sur des fonctionnalités ou des composantes partielles du système.

Le rapport d'avancement du projet à fin avril 2018 cite les risques principaux suivants :

- Dépassement de délai pour la mise en production
- Augmentation du nombre des itérations
- Qualité et périmètre insuffisants des livraisons par le fournisseur
- Evaluation difficile du degré réel d'avancement des travaux du fournisseur
- Non-acceptation de la solution par les utilisateurs
- Absences non planifiées de personnes clés du projet
- Dépendances induites par la mise à jour technique du système existant.

Le chef de projet estime que les deux premiers risques se sont matérialisés. Pointant la couverture insuffisante et les défauts de qualité des livraisons, il souligne que la probabilité du troisième risque a fortement augmenté.

Le fournisseur est informé de l'analyse des risques. La personne de contact pour le projet estime pour sa part que les risques les plus importants concernent la migration (qualité des données de l'application existante) et l'acceptation par les utilisateurs (spécifications pas encore validées alors que les développements sont déjà en cours). Ces risques ne transparaissent qu'indirectement dans les commentaires de la co-cheffe de projet partiel du fournisseur dans son dernier rapport d'avancement mis à disposition du CDF (fin avril 2018).

Pour chaque risque, le projet définit et met en place diverses mesures correctives. Face au retard pris, le plan de secours a été activé et la durée de vie du système actuel prolongée. Face à l'augmentation du nombre d'itérations et aux problèmes de qualité, des pistes pour améliorer les méthodes de travail et la collaboration sont recherchées. Un prestataire externe passe périodiquement en revue le code livré et communique les défauts constatés au fournisseur pour correction. Enfin, le mandant a initié une procédure d'escalade à son niveau, après qu'une première tentative au niveau de la conduite du projet n'a pas produit d'amélioration suffisante.

Le CDF relève que la ChF a activé l'option contractuelle pour la seconde unité de réalisation. Les activités visant à paralléliser la première et deuxième tranche de réalisation ont toutefois été mises en attente. Une planification réaliste des activités de la seconde tranche manquait au moment de la révision du CDF.

Appréciation

Pour le CDF, la gestion des risques est organisée correctement au sein du projet. Les risques importants sont identifiés. Le rythme du suivi des risques est adéquat. Le principe de la collaboration avec un spécialiste externe du management des risques contribue à une appréciation indépendante de la situation du projet.

Des mesures compensatoires sont définies et mises en place, mais deux risques importants se sont quand même matérialisés. Le CDF en déduit que ces mesures ne sont pas pleinement efficaces. Elles sont parfois formulées de manière trop peu concrète. Des plans d'action avec délais de mise en œuvre et mention explicite des personnes responsables ne sont pas systématiquement définis. Les instances de conduite et de pilotage de projet ont aussi parfois sous-estimé la difficulté d'imposer la mise en œuvre des mesures. Enfin, la volonté

de la ChF de rattraper le retard est compréhensible. Vu le contexte tendu avec le fournisseur, le CDF trouve toutefois prématurée l'activation de l'option contractuelle pour la deuxième unité de réalisation.

Le CDF partage les inquiétudes des intervenants du projet dans l'évaluation des risques. Il estime justifié le recours à la procédure d'escalade au niveau du mandat. Celle-ci doit constituer le pendant de l'atelier des méthodes proposé ci-dessus et rappellera à chaque partie les engagements et les enjeux en présence. Elle est susceptible de motiver les parties à trouver une solution à la situation de blocage actuelle. Il est toutefois possible que la situation des risques continue à se détériorer. Avec le passage progressif à une dynamique de confrontation dans le projet entre la ChF et le fournisseur, tous les scénarios doivent être envisagés. La ChF doit s'y préparer. Quelle que soit l'évolution des événements, une gestion active des risques est plus importante que jamais.

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande à la ChF de procéder à une analyse des scénarios possibles quant à la suite des événements et à leurs impacts (résultats, délais, coûts), notamment en fonction du déroulement des premiers tests d'intégration de fin mai 2018. Les options à disposition de la ChF pour chaque scénario et les stratégies de négociation seront également évaluées, particulièrement celles permettant de limiter les dommages de la phase de réalisation en cas de rupture du contrat.

Prise de position d'audit

Die Bundeskanzlei ist mit den Empfehlungen einverstanden. Sie prüft in enger Zusammenarbeit insbesondere mit dem BBL verschiedene Szenarien, inklusive worst-case Szenarien. Sie evaluiert diese hinsichtlich ihrer Risiken, Kosten und unter dem rechtlichen Gesichtspunkt. Die Empfehlungen sind aus Sicht BK umgesetzt.

2.5 Des besoins convenablement clarifiés, des attentes à gérer

La modernisation du CPO a un historique derrière elle. En 2010, un premier projet avait été abandonné. Une nouvelle stratégie de mise en place par étapes avait résulté de cet échec. Depuis lors, des projets ont pu être mis en œuvre pour atteindre pas à pas l'objectif de la modernisation. Les besoins récoltés dans le cadre du premier projet ont été conservés, complétés et affinés durant ces années. Ce processus de maturation a conduit aux lignes directrices, au cahier des charges et aux exigences détaillées de l'appel d'offres de 2015.

Le processus de rédaction et de validation des exigences a impliqué l'OFIT, le CPO, des spécialistes du Département fédéral des affaires étrangères et des juristes. Les Services du Parlement ont aussi été consultés. La validation a comporté des activités de prototypage et de démonstration de faisabilité (« Proof of concept »).

Depuis le début du projet de modernisation en 2014, les exigences n'ont pas subi de modifications majeures. Tout au plus des détails ont été précisés ou des éléments de compréhension implicites ont été explicités (par exemple, les fonctions pour le travail avec un éditeur de textes). Les exigences sont définies de manière large et sont classifiées en obligatoires (« must have ») et optionnelles (« nice to have »). Le projet se concentre désormais sur les fonctions obligatoires.

La gestion du changement est réglée contractuellement. Le processus et les instances de validation (notamment le groupe consultatif sur la prise en compte des changements, le « Change advisory board ») sont définis. La décision ultime de la prise en compte d'un changement revient au mandant.

Appréciation

Le CDF juge approprié le processus de récolte et de validation des besoins. Il considère que les groupes d'intervenants principaux ont été impliqués adéquatement.

Il trouve compréhensible que le projet se concentre actuellement sur les exigences obligatoires mais relève également le niveau des attentes des utilisateurs. Tous les intervenants reconnaissent en effet le risque lié à l'acceptation de la solution par les utilisateurs, internes et externes. Dès que les décisions les plus importantes portant sur la suite du projet auront été prises, il s'agira de continuer à gérer activement et de manière réaliste ces attentes.

2.6 Les aspects économiques ont été pris en compte

Le CDF relève tout d'abord les changements de stratégie dans la démarche de la modernisation. Partant d'un concept de projet monolithique, la ChF a ensuite privilégié la piste d'une mise en œuvre en étapes (plusieurs projets différents). La stratégie a ensuite passé d'un modèle de développement interne à l'administration fédérale (par l'OFIT, stratégie « make ») à un autre impliquant un prestataire externe (« buy »). Ce dernier modèle s'est finalement imposé pour la réalisation du nouveau système. Un appel d'offres a été lancé, débouchant sur un contrat d'entreprise. Les décisions motivant ces changements sont documentées dans le cadre du projet.

Les éléments de la rentabilité du projet sont évalués. D'une part, les estimations des coûts de développement et d'exploitation de la nouvelle solution sont déjà disponibles dans l'étude éditée lors de la phase d'initialisation du projet. Ces estimations ont été affinées et complétées lors des phases ultérieures. D'autre part, les documents de mandat et des bases du projet mentionnent différentes composantes de l'utilité économique du projet. Celui-ci doit amener une réduction de la complexité de l'environnement informatique du CPO et de là, une baisse des coûts de maintenance (les montants ne sont toutefois pas chiffrés). Les documents mentionnent également des économies de frais d'impression de l'ordre de 325 000 francs par année. Enfin, la simplification des processus et de la solution doivent contribuer à une diminution des erreurs de manipulation et des corrections nécessaires (ce point n'est pas non plus chiffré). L'analyse de rentabilité du nouveau système met toutefois l'accent sur les éléments qualitatifs apportés ainsi que sur l'assurance pour le CPO de pouvoir continuer à remplir son mandat légal.

Tout au long du projet, diverses activités ont été menées et des décisions prises pour gérer et contrôler les aspects économiques de la future solution. D'une part, le CDF relève une gestion active du périmètre du projet : les exigences sont priorisées, et seules celles qui sont obligatoires sont mises en œuvre. Ensuite, une étude de marché a permis d'analyser les éventuelles solutions existantes. Ces études n'ont cependant pas permis de trouver une application présentant un taux suffisant de couverture des exigences. La décision de principe d'utiliser des composantes existantes partout où c'est possible, demeure. Ensuite, des démonstrations de faisabilité (« Proof of concept ») et des prototypes ont été réalisés, afin de réduire l'incertitude sur le choix des solutions à mettre en œuvre. Ces

mesures contribuent à réduire l'impact financier occasionné par des choix techniques erronés. Enfin, le contrat d'entreprise ne prévoit qu'une seule prestation de base (le concept de la nouvelle solution). Le reste des ouvrages est défini dans des options, ce qui réduit le risque.

Appréciation

Le CDF estime sinueux le chemin vers la solution adoptée. Il est toutefois conscient que le système est complexe et que le processus à couvrir constitue le cœur du métier du CPO. Les textes législatifs régissant ce processus fixent des contraintes importantes. La mise en œuvre d'une solution standard est difficile, un développement particulier et complexe est nécessaire. Ces conditions expliquent l'aspect itératif de la recherche de solution.

Les différents résultats et autres démonstrations obtenus jusqu'ici dans le cadre du projet ont contribué à réduire les risques financiers liés au choix de la solution. Des estimations de coûts (développement et exploitation) ont été faites dès les premiers instants et validées avec le futur exploitant de l'application. Elles ont aidé à une gestion active du périmètre du projet et ont mis en évidence les fonctions auxquelles il faut renoncer. Les composantes qualitatives et quantitatives de l'utilité ont été mises en évidence. Par les démonstrations de faisabilité et les études effectuées, le projet a su tester la plausibilité de ces composantes. Le CDF n'a pas trouvé de lacune majeure dans l'analyse économique de la solution.

2.7 La sûreté de l'information est suffisamment définie

Les documents de sécurité sont disponibles et validés pour la phase de concept. La documentation comporte notamment un concept de sûreté de l'information et de la protection des données (SIPD). Celui-ci mentionne explicitement les risques résiduels. Ces documents feront l'objet d'une mise à jour dans le courant de la phase de réalisation.

Le règlement pour le traitement des informations confidentielles est en cours d'élaboration. Selon le concept, la transmission des données sur le réseau interne est cryptée, les données personnelles sont filtrées par l'application ou rendues illisibles.

Les contrôles applicatifs (par exemple droits d'accès, statuts applicatifs ou verrouillage des modifications de textes en fonction des statuts) sont définis dans les documents décrivant les exigences ou dans les concepts d'autorisation. Ces contrôles, de même que les mesures de sécurité, n'étaient pas encore mis en œuvre intégralement et testés lors de l'audit.

Appréciation

A ce stade, le CDF estime suffisantes les définitions de la sûreté de l'information et des contrôles applicatifs. Il souligne que ces éléments sont en cours de réalisation et insiste sur leur test détaillé avant toute mise en production.

Annexe 1: Bases légales

Textes législatifs

Loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale
(Loi sur les publications officielles, LPubl)

Ordonnance du 17 novembre 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale
(Ordonnance sur les publications officielles, OPubl)

Annexe 2: Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
ChF	Chancellerie fédérale
CPO	Centre des publications officielles
LCF	Loi sur le Contrôle des finances
LFC	Loi sur les finances
LPubl	Loi sur les publications officielles
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OPubl	Ordonnance sur les publications officielles

Annexe 3: Glossaire

Cas d'utilisation	De l'anglais « Use case », un cas d'utilisation décrit en génie logiciel une manière d'utiliser le système. Il permet d'en décrire les exigences fonctionnelles
Concept SIPD	Concept de sûreté de l'information et de protection des données, définit les mesures à mettre en œuvre et indique les risques résiduels.
HERMES	eCH-0054: HERMES Méthode de management de projets HERMES est une méthode de management de projets pour l'informatique, les services et prestations de services ainsi que l'organisation des affaires. Elle a été développée au sein de l'administration fédérale. Cette méthode est à disposition du public, selon les standards de l'Association eCH.

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).