

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.