



## **Audit transversal portant sur les coûts, l'utilité et la rentabilité de grands projets réalisés dans le domaine des technologies de l'information et de la communication**

### **L'essentiel en bref**

---

Par le présent audit transversal, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a voulu vérifier dans quelle mesure il était possible de démontrer de façon probante la rentabilité de trois grands projets spécifiques dans le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC). Il ne s'agissait pas d'analyser le cycle complet des projets et leur déroulement respectif. L'audit portait sur les projets suivants:

- SYMIC<sup>1</sup>, système d'information central sur la migration, Office fédéral des migrations (ODM);
- DWH (Data Warehouse), Office fédéral de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse);
- MISTRA, système d'information pour la gestion des routes et du trafic, Office fédéral des routes (OFROU).

Le système SYMIC (projet «Etrangers 2000 – SYMIC») a été intégré à l'audit à la demande expresse de la Délégation des finances des Chambres fédérales.

### **Le facteur d'utilité pose problème, tout comme la longue durée des projets**

Les audits du CDF montrent la difficulté d'intégrer, en particulier, le facteur d'utilité dans les calculs portant sur les coûts, l'utilité et la rentabilité (méthode d'analyse de la rentabilité). Concrètement, il s'agit de n'approuver un investissement dans une solution informatique, respectivement une continuation que si l'utilité générée est supérieure aux coûts annuels. Or les personnes concrètement intéressées par un projet feront tout pour que le rendement du capital investi (return on investment, ROI) et le délai de récupération calculé en années (pay-back period) soient favorables. D'où une relégation au second plan des considérations économiques, des directives de l'Administration fédérale des finances et des principes de la méthode de contrôle de gestion informatique de l'administration fédérale (ICO), lesquels dictent p. ex. de raccourcir au maximum la période de développement des projets TIC (E-2000 SYMIC dure depuis plus de 9 ans, MISTRA depuis 5 ½ ans et DWH depuis plus de 7 ans) ou de ne pas confondre durée d'amortissement et durée d'utilisation.

### **Aucun des trois projets n'aurait vu le jour dans une optique de rentabilité**

Des preuves tangibles de rentabilité sont disponibles pour deux des trois projets. Toutefois si l'on confrontait, dans une optique strictement basée sur la rentabilité, l'utilité quantifiable aux charges de projet annuelles, aucun des trois projets examinés n'aurait obtenu le feu vert. Le CDF a constaté à chaque fois que la méthode d'analyse de la rentabilité touche à ses limites, notamment dans le cas des projets d'améliorations<sup>2</sup> visant en premier lieu au maintien de l'activité déployée par un office. Dans une telle situation, ni le rendement du capital investi, ni le délai de récupération le plus

---

<sup>1</sup> SYMIC est géré à l'ODM sous le nom E-2000 (Etrangers 2000). SYMIC est le produit (système) faisant suite à l'introduction d'E-2000.

<sup>2</sup> Améliorations: investissements de remplacement (à des fins d'optimisation ou de remplacement d'un système).

favorable ne devraient être prioritaires pour la mise en œuvre. D'où la recommandation du CDF d'examiner d'un œil critique l'utilisation de la méthode d'analyse de la rentabilité pour les projets d'améliorations, et d'utiliser cet instrument de décision avant tout lors du choix entre diverses variantes.

### **Une mise en œuvre de la gestion de projet insuffisante**

La mise en œuvre de projets fait aujourd'hui partie du quotidien des offices. Tel est notamment le cas des projets informatiques. Or si dans la pratique la gestion de projet – au sens classique de pilotage des échéances et des ressources – est généralement plutôt bien définie dans les offices, on ne peut hélas pas toujours en dire autant de son volet de mise en œuvre.

### **Des dépassements de coûts considérables**

Il était d'autant plus difficile de respecter les coûts prévus que les chiffres nécessaires à la conduite financière des projets n'étaient pas partout disponibles. Le CDF a comparé, sur la base de données de contrôle de gestion émanant de sources variées, les coûts prévus et occasionnés avec le coût total prévisible et extrapolé par projet. Il ressort de cette comparaison que les coûts totaux prévisibles sont jusqu'à 175 % plus élevés que le budget d'origine, p. ex. dans le cas du projet «E-2000 SYMIC». Dans le cas de DWH également, le calcul des coûts complets indique un coût total largement supérieur au chiffre initialement communiqué. Il faut néanmoins tenir compte du fait que le projet a été considérablement étendu au fil du temps. Quant à MISTRA, il est trop tôt pour se prononcer, étant donné que certains projets partiels ont été ajournés et seront réalisés à une date ultérieure.

### **HERMES et les méthodes de contrôle de gestion informatique de la Confédération ne garantissent pas automatiquement le succès**

Il faut encore mettre en place la structure de conduite requise et, le cas échéant, des contrôles de gestion et la communication correspondante. Le CDF relève dans ce contexte que les directives du Conseil de l'informatique (CI) sont appliquées de façon très différente. Ainsi les principes et la méthode régissant la démonstration de la rentabilité ne sont pas systématiquement respectés, et les données relatives aux contrôles de gestion ne conviennent parfois pas à une consolidation au niveau de la Confédération. Les offices ne savent pas toujours quand, par exemple, un projet doit être considéré comme projet TIC et s'il faut l'annoncer à l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC). Le CDF relève également un réel potentiel d'amélioration dans le domaine de la communication. Ce constat vaut notamment pour l'annonce du coût total d'un projet à son lancement, pour l'association des utilisateurs d'un futur système au travail de projet, ou encore pour le traitement des données financières du contrôle de gestion ainsi que leur intégration aux décisions de conduite.

### **Il faudra encore du temps pour respecter les principes de la gouvernance informatique**

L'essor des TIC continuera d'exercer, dans les années à venir, une influence prépondérante sur l'exécution des tâches administratives, qu'il s'agisse des méthodes ou des coûts. Il importe donc de ne pas se limiter à observer cette évolution mais de la maîtriser – notamment en précisant de manière judicieuse les responsabilités dans le domaine des TIC et en élaborant des instruments adéquats pour le contrôle de gestion des projets informatiques. A cet effet, les responsables hiérarchiques doivent recevoir une formation adéquate et être amenés, par des efforts de sensibilisa-

tion et par la mise en place de conditions-cadres adéquates, à gérer les moyens informatiques de leur secteur d'activité, dans une perspective d'avenir et de gouvernance informatique.

### **Large acceptation des recommandations du CDF**

Les quatre organisations concernées (CI, ODM, OFROU et MétéoSuisse) ont globalement accepté les recommandations émises par le CDF. Le CI a ainsi décidé lors de sa séance du 28 janvier 2008 qu'à l'issue du réexamen en cours du pilotage informatique de l'administration fédérale, les adaptations requises seraient apportées aux méthodes, outils ou processus nécessaires aux analyses de la rentabilité, aux contrôles de gestion informatique et à la gestion des portefeuilles TIC. Le délai fixé est le premier semestre 2009. L'ODM a d'ores et déjà adopté des mesures qui se poursuivront lors de la mise en œuvre de Schengen/Dublin. De son côté, l'OFROU élabore son propre instrument de contrôle des coûts de construction, jugeant que les rapports de contrôle de gestion des projets (PCO) du CI sont trop détaillés. Le CDF a constaté à ce propos que les instruments centraux de contrôle de gestion ne sont pas suffisamment connus et/ou qu'ils ne sont guère acceptés. L'OFROU a par ailleurs demandé, dans sa prise de position, que cinq projets figurant dans l'aperçu des phases avec les échéances et les étapes soient ramenés du statut «en travaux» à «en projet». Autrement dit, la mise en œuvre du projet MISTRA est encore moins avancée qu'annoncé lors de la discussion finale du 5 décembre 2007. Enfin, MétéoSuisse estime que cet audit transversal a donné des pistes quant au potentiel d'améliorations et a suscité des discussions internes fructueuses. En particulier, le rapport contribuera à davantage sensibiliser les responsables de projet à la dimension des coûts, de l'utilité et de la rentabilité. MétéoSuisse juge toutefois que la description des faits dans le rapport est en partie incorrecte et demande par conséquent plusieurs modifications. Or le CDF confirme sa présentation des faits et a constaté que MétéoSuisse n'a pas la même conception de la direction et des contrôles de gestion des projets TIC, ni ne respecte les critères prévus par la Confédération pour savoir s'il y a lieu de déclarer un projet. En principe, MétéoSuisse mettra en œuvre les recommandations du CDF d'ici la fin de l'année 2008.

Texte original en allemand