

Rapport spécial de la Cour des comptes concernant le projet E-go

Rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire (14/06/2010)

La Commission se compose de: Mme Anne Brasseur, Président; M. Lucien Thiel, Rapporteur; MM. Félix Braz, Lucien Clement, Félix Eischen, Fernand Etgen, Gast Gibéryen, Claude Haagen, Lucien Lux, Mme Lydia Mutsch, MM. Robert Weber, Michel Wolter, Membres.

1. Antécédents

Sur demande de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes a procédé à l'élaboration d'un rapport spécial au sujet du projet E-go. Par son courrier du 11 décembre 2007, la Chambre des Députés a précisé le mandat de la Cour en demandant «(...) *d'une part de procéder au contrôle de la légalité et de la régularité du projet E-go et d'autre part de formuler des recommandations quant aux moyens à mettre en place par l'Etat afin d'éviter à l'avenir la dérive financière d'un projet novateur de grande envergure pour lequel l'administration n'a pas forcément l'expertise nécessaire.*».

La Cour des comptes a présenté son rapport aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire au cours des réunions du 4 et 13 janvier 2010.

Le rapport a examiné dans une première partie les causes qui ont conduit aux dérapages financiers et aux retards dans la réalisation du projet E-go. Sur base de ces considérations, la Cour des comptes a élaboré dans une deuxième partie un guide organisationnel pour la gestion d'un projet novateur de grande envergure.

La Commission a entendu le Ministre du Développement durable et des Infrastructures sur la première partie du rapport spécial de la Cour des comptes le 18 janvier 2010.

Lors de la réunion du 1^{er} février 2010, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a majoritairement décidé d'élaborer un rapport portant sur la deuxième partie du rapport spécial de la Cour des comptes et de ne pas faire de rapport sur la première partie portant sur les dérapages du projet E-go. La majorité des membres de la Commission a estimé que ce volet a été amplement discuté en séance plénière en date du 23 mai 2007 au cours de laquelle une motion afférente a été votée à l'unanimité. Cette motion est jointe au présent rapport.

De plus, il a été convenu que le Ministre du Développement durable et des Infrastructures assisterait à la réunion du 1^{er} mars 2010 pour prendre position par rapport à la partie II du rapport spécial.

En date du 1^{er} mars 2010, M. Lucien Thiel a été nommé rapporteur du présent rapport. Au cours de cette même réunion, le Ministre du Développement durable et des Infrastructures a

pris position par rapport au «Guide pour la gestion d'un projet de grande envergure» et exposé ses vues.

Le 3 mai 2010, une entrevue a eu lieu avec l'Inspection Générale des Finances. Divers sujets ont été abordés pendant cette réunion et notamment la partie II du rapport spécial de la Cour des comptes concernant le projet E-go.

Au cours de la réunion du 14 juin 2010, la Commission a examiné et approuvé le rapport établi et présenté par le rapporteur.

2. Points saillants de la partie II du rapport spécial de la Cour des comptes: «Guide pour la gestion d'un projet de grande envergure»

Pour éviter qu'une mauvaise gestion d'un projet de grande envergure n'entraîne à l'avenir des dérapages budgétaires, la Cour des comptes a élaboré un guide détaillé pour la gestion et la maintenance de projets de grande envergure par l'Etat.

Ce guide se base sur les constatations et recommandations faites par la Cour des comptes dans le cadre de contrôles antérieurs, tels ceux ayant trait au Musée de la Forteresse, au programme eGovernment et à l'analyse du projet E-go.

Le guide traite les deux volets suivants:

- la gestion d'un projet de grande envergure et
- la maintenance d'un projet informatique.

Les propositions faites par la Cour des comptes s'inscrivent dans une démarche visant à favoriser l'introduction d'une culture de performance au niveau de l'Etat. Aussi le guide propose-t-il toute une série d'éléments et de processus standardisés dans le but de développer une telle culture de la performance.

Le rapporteur du présent rapport se limite à résumer les principales pistes esquissées par la Cour de comptes dans son guide, pour le détail des recommandations il est renvoyé à la partie II du rapport spécial.

a) Les outils de gestion d'un projet de grande envergure

Selon la Cour des comptes, un projet de grande envergure doit répondre à un certain nombre de critères pour qu'il puisse être considéré comme étant de grande envergure. C'est généralement une étude préliminaire (étude d'opportunité) qui permet de déterminer si le projet répond aux critères définis ou non.

Il incombe au ministère promouvant le projet de définir l'objectif du projet comportant un but, une durée déterminée, un budget alloué et des critères de qualité.

Une fois l'objectif défini, une équipe chargée de la réalisation du projet doit être mise en place. Elle comprend les responsables de la gestion et de la réalisation du projet, les personnes exécutant les travaux relatifs au projet ainsi que les personnes conseillant les intervenants sur les choix et les outils à utiliser. Afin de garantir un travail efficient, l'équipe du projet doit être

organisée moyennant une définition des fonctions et des responsabilités des différents intervenants du projet.

Les intervenants dans le cadre d'un projet de grande envergure sont:

- un **maître d'ouvrage**, normalement le ministère, qui s'occupe du volet fonctionnel du projet; il nomme un chef de projet fonctionnel et charge le maître d'œuvre de l'exécution technique du projet;
- un **maître d'œuvre**, qui est le responsable du centre de compétence technique chargé par le ministre de l'exécution du projet; il désigne un chef de projet technique, prépare des soumissions publiques, centralise l'emplacement du matériel technique, effectue les tâches logistiques et assure la maintenance du matériel; le centre de compétence technique est impliqué dans le processus décisionnel au niveau des solutions techniques du projet;
- des **chefs de projet** (fonctionnel et technique); l'équipe de projet est constituée par deux sous-équipes, chacune encadrée respectivement par un chef de projet fonctionnel et par un chef de projet technique; elles collaborent étroitement tout en assumant des responsabilités distinctes et travaillent exclusivement pour le projet, cette dernière condition étant un facteur clé de réussite pour tout projet; le chef de projet fonctionnel veille à ce que les besoins sont compris par l'équipe et que les solutions techniques proposées correspondent aux besoins; le chef de projet technique couvre le volet technique en assurant l'exécution technique d'un projet sur base des besoins formulés par le maître d'ouvrage;
- un **comité de pilotage** qui regroupe les intervenants du projet, à savoir le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre, les deux chefs de projet et le responsable de(s) société(s) de consultance. Ces intervenants du projet doivent se réunir régulièrement au sein du comité de pilotage pour acter l'état d'avancement du projet et pour prendre, si nécessaire, des décisions stratégiques modifiant l'objectif du projet;
- des **correspondants** du projet (consultants, fournisseurs et sous-traitants, centre(s) de compétences externe(s) des ministères autres que celui en charge du projet).

Les missions, fonctions et responsabilités des différents intervenants sont développées de manière exhaustive dans le rapport spécial de la Cour des comptes (pages 29 à 33).

La Cour propose également l'élaboration d'une méthodologie de gestion du projet (gestion du but, gestion de la durée, gestion du budget, gestion d'équipe, gestion de la communication et gestion des risques).

Pour garantir une gestion efficace du projet, les différents intervenants et notamment les chefs de projet doivent disposer d'outils de gestion qui facilitent leur travail dans la gestion du projet et qui permettent de produire des tableaux de bord sur base d'indicateurs qui renseignent sur l'état d'avancement du projet. La Cour propose la mise en place d'une méthodologie commune qui définit les différentes étapes d'un projet et les «délivrables» qui assurent la transparence et la bonne visibilité de l'état d'avancement du projet.

L'outil de pilotage est nécessaire pour modéliser les étapes avec les tâches du projet et pour gérer de façon optimisée l'affectation des ressources aux différents travaux. Les indicateurs sont établis sur base d'informations hebdomadaires (heures prestées par les différents intervenants, coûts du matériel acheté, coût des sous-traitants, etc.). Des tableaux de bord créés à partir de ces indicateurs permettent aux chefs de projet de communiquer l'état d'avancement du projet aux différents intervenants. Selon la Cour des comptes, il importe que tous les projets utilisent la même méthodologie, les mêmes outils de gestion et les mêmes tableaux de bord.

Pour garantir la bonne exécution des travaux à réaliser, la Cour des comptes recommande de définir la relation avec les fournisseurs et les sous-traitants (établissement de cahiers de charges, encadrement etc.).

Pour assurer une meilleure gestion financière des projets de grande envergure, la Cour des comptes propose entre autres de créer des fonds spéciaux. Comme les projets de grande envergure s'inscrivent dans une logique pluriannuelle, elles doivent être financées par le biais de fonds spéciaux. Selon la Cour des comptes cette manière de procéder permet d'avoir une vue d'ensemble du coût engagé et améliore ainsi la transparence financière de tels projets.

Pour la gestion efficiente d'un fonds spécial, le ministère doit établir un plan directeur reprenant l'ensemble des projets à réaliser par un maître d'ouvrage dans le cadre d'un programme pluriannuel.

Pour documenter l'avancement du plan directeur, la Cour des comptes propose une approche de contrôle et de suivi en instaurant une cellule afférente. Elle recommande que l'Inspection générale des finances assure cette mission de contrôle et de suivi de projets de grande envergure.

La Cour des comptes propose enfin de désigner une personne de contact pour chaque projet et de définir différents types de projets selon qu'il s'agit de projets verticaux ou horizontaux, étant entendu qu'un projet est dit vertical lorsqu'un ministère donné est impliqué alors qu'un projet horizontal vise plusieurs ministères.

b) Maintenance d'un projet informatique

La maintenance commence lorsque la dernière étape du projet est achevée et qu'un transfert de connaissance s'est fait. Elle ne doit pas être considérée comme le prolongement d'un projet et ne représente pas une étape supplémentaire. Il s'agit de travaux ponctuels pour rajouter une fonctionnalité au système, régler un problème en production ou encore améliorer la qualité des programmes en place.

Sur base des constatations au sujet de la maintenance du projet E-go, la Cour a formulé un certain nombre de recommandations en matière de maintenance d'un projet informatique. Elle évoque notamment les points suivants: le transfert de connaissance (notamment si la maintenance est assumée par des personnes n'ayant pas contribué à la réalisation du projet), le planning de reprise, les travaux de maintenance, le support technique, l'environnement de test, la charge de maintenance et la budgétisation de la maintenance.

3. Prise de position du Ministre du Développement durable et des Infrastructures au sujet de la partie II du rapport spécial

Il est rappelé qu'en date du 20 juin 2005, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a adopté une nouvelle procédure à suivre en matière de construction de grands projets d'infrastructure par l'Etat au niveau de la programmation, de la conception, de la réalisation et de la procédure législative tendant ainsi à éviter les dépassements budgétaires. Cette procédure a été complétée le 20 avril 2009. En résumé, elle se présente comme suit:

- Le Ministre du Développement durable et des Infrastructures présente à la Commission parlementaire une liste de projets prioritaires à réaliser par l'Etat au cours de l'exercice suivant, voire les exercices suivants.
- La Commission examine cette liste et prépare un avis ainsi qu'un débat à la Chambre des Députés. Au cours de ce débat, la Chambre examine chaque projet de la liste et choisit les projets auxquels elle souhaite donner son accord de principe par voie de motion.
- La liste finale des projets accordés figure en tant qu'article budgétaire dans la loi budgétaire dont le vote permet au ministère d'engager les frais nécessaires à des études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation et le cas échéant, des cahiers des charges nécessaires pour la mise en adjudication publique, ainsi que du projet de loi.
- Pour chaque projet dont le coût dépasse le seuil de 40 millions d'euros, le ministère dépose un projet de loi élaboré sur base d'un avant-projet détaillé.
- Tous les six mois, le Ministre présente le bilan financier des grands projets d'infrastructure dépassant 10 millions d'euros à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

La procédure actuellement en vigueur diffère en partie de la méthodologie de gestion d'un projet de grande envergure telle que proposée par la Cour des comptes. Il est cependant rappelé que cette procédure mise en place et suivie par le ministère des Travaux publics depuis quelques années donne entièrement satisfaction.

En ce qui concerne les propositions et recommandations de la Cour des comptes, elles sont plutôt comparables à celles faites dans le cadre du rapport spécial du 20 janvier 2005 sur le contrôle du programme «eGovernment» et que le ministère a majoritairement transposées, en mettant notamment en place une structure et méthode de suivi de ce projet.

Le Ministre a précisé qu'il distingue deux sortes de projets de grande envergure: les projets de construction «classiques» d'une infrastructure, «commandée» par un destinataire et réalisée par le ministère des Travaux publics, et les projets évolutifs du type «E-go» qui sont beaucoup plus complexes. Par rapport aux projets «classiques», les projets évolutifs affichent les différences suivantes:

- finalités diverses et évolutives;
- multiplicité des acteurs concernés et donc également multiplicité des exigences à gérer;

- définition initiale du projet plus vague;
- grande évolutivité technique;
- beaucoup d'inconnues;
- critères de qualité difficilement définissables et vérifiables.

Pour optimiser à l'avenir la gestion et le suivi financier des grands projets d'infrastructure de l'Etat (projets évolutifs), le ministère envisage de mettre en place une méthodologie écrite et commune à tous les projets. En plus, il est prévu de formaliser les différentes étapes d'un projet.

Les responsabilités des différents intervenants au niveau du projet devraient également être définies et formalisées. Dans ce contexte, il est important de clarifier les responsabilités du maître d'ouvrage (responsable politique, chef de projet), du maître d'œuvre (centre de compétence technique) et des autres acteurs engagés dans le projet (consultants, fournisseurs, sous-traitants).

Pour chaque projet, il est prévu d'instaurer un comité de pilotage pour prendre, si nécessaire, les décisions qui s'imposent. Ce comité est le seul organe habilité à prendre des décisions modifiant la gestion organisationnelle et financière d'un projet.

Comme un projet de grande envergure est normalement réalisé en plusieurs étapes, le ministère juge utile de définir clairement ces différentes étapes. Dans ce contexte, il faut également définir les documents et les développements qui doivent être livrés en cours et en fin de chaque étape. Ces «délivrables» assurent une transparence et une bonne visibilité de l'état d'avancement du projet et permettent de vérifier si l'on peut passer à l'étape suivante.

En résumé, la gestion de nouveaux projets évolutifs du type «E-go» doit à l'avenir impérativement respecter les principes suivants:

1. existence d'une procédure écrite;
2. fixation des responsabilités du maître d'ouvrage (ministère) et des autres intervenants;
3. mise en place de paliers décisionnels (décisions politiques, techniques et autres);
4. définition des responsabilités et des missions du maître d'œuvre, du centre de compétence technique éventuel et d'autres intervenants (consultants, fournisseurs, sous-traitants);
5. mise en place d'un comité de pilotage;
6. programmation prévisionnelle financière et dans le temps (propositions de décision préparées par le comité de pilotage, décisions prises au niveau du responsable politique, structure décisionnelle à retenir par écrit, décisions à documenter);
7. définition écrite des étapes du projet, des livrables et des critères de vérification des livrables;
8. présence de l'IGF dans les organes de contrôle du projet (p. ex. au niveau du comité de pilotage).

Le ministère approuve ainsi la proposition de la Cour des comptes d'attribuer à l'Inspection générale des finances la mission de cellule de contrôle et de suivi dans le cadre de projets de grande envergure.

En ce qui concerne le financement des projets de grande envergure par le biais de fonds spéciaux, le ministère estime que la création d'un fonds spécial ne pose a priori pas de problème en soi, mais elle paraît tout de même disproportionnée par rapport au nombre limité et à l'ampleur des projets évolutifs du type «E-go» gérés par le ministère du Développement durable et des Infrastructures.

Cette remarque vaut également pour la mise en place d'un plan directeur. Si une telle procédure était retenue, il serait envisageable d'intégrer le projet E-go dans le plan directeur «eLetzebuerg» établi il y a quelques années et regroupant les projets informatiques de l'Etat, tout en notant que la Communauté des Transports envisage d'établir un programme directeur pour la télématique dans les transports publics.

4. Recommandations de l'Inspection Générale des Finances

L'Inspection Générale des Finances apprécie le fait que la Cour des comptes ait consacré une partie de son rapport spécial à la gestion de projets, même si la procédure proposée lui semble trop peu concrète et détaillée.

L'IGF constate que cette procédure ressemble à celle appliquée d'une part par le département des Travaux publics depuis quelques années et d'autre part par le département des Transports depuis peu. Elle souligne qu'il appartient encore à d'autres ministères tels que celui de la Santé ou de la Famille, gérant des projets de grande envergure autres que de construction, de se doter de procédures semblables.

En ce qui concerne une participation éventuelle de l'IGF dans la gestion des projets de grande envergure de l'Etat, elle estime qu'il importe de préciser exactement le rôle de l'Inspection dans la procédure «gestion».

A son avis, il serait essentiel que l'Inspection participe, comme c'est le cas déjà actuellement, à l'analyse contradictoire des programmes de construction et au suivi de la gestion financière des projets.

D'autre part, l'IGF considère qu'il serait important de faire accompagner les projets d'une certaine importance par un gestionnaire de projet. Cette procédure pourrait par exemple être appliquée à tout projet dont le coût excède les 10 millions d'euros.

Il a encore été précisé qu'à l'heure actuelle l'IGF participe à un groupe de travail qui a été institué par le Ministre du Développement durable avec la mission de sonder toutes les possibilités de réduction des coûts de construction. Dans le cadre de ce groupe de travail sont notamment examinés les avantages de la fixation de standards de construction ainsi que la redéfinition des relations entre l'Etat et les ingénieurs et les architectes. Seuls l'Allemagne et le Luxembourg disposent encore d'un barème fixe applicable aux honoraires d'architectes et d'ingénieurs liés à l'ensemble du coût d'un projet, alors que dans les autres pays, les prestations de cette catégorie de professionnels sont soumises à des appels d'offres.

...

En conclusion, il y a lieu de relever que la mauvaise gestion du projet «E-go» a ceci de positif que suite à la révélation de certaines déficiences de méthodologie et de lacunes de procédure,

les instances concernées, administratives et politiques, ont commencé à mettre en place de nouvelles structures de gestion et de contrôle. Les réflexions, suggestions et remèdes générés par l'examen de conscience qui s'en est suivi vont certainement contribuer à améliorer les méthodologies et procédures avec, pour résultat une gestion plus rationnelle, plus efficace et plus économe des projets de grande envergure. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a décidé de déposer une motion invitant le gouvernement à agir en la matière.