

DIRECTION DU BUDGET
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

RAPPORT OCDE : Gestion des grands projets TI dans le secteur public

SOMMAIRE

SOMMAIRE	1
I. INTRODUCTION	3
II. CONTEXTE INSTITUTIONNEL	4
A. LES GRANDES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES :	4
B. LES DÉCLINAISONS MINISTÉRIELLES	5
1. <i>Schéma directeur informatique</i> :	5
2. <i>Programme pluriannuel de modernisation (PPM)</i> :	5
3. <i>Plan d'Action Ministériel pour la Société de l'Information (PAMSI)</i> :	6
C. LES DISCUSSIONS BUDGÉTAIRES INFORMATIQUES:	6
D. LES FONDS D'AMORÇAGE EN TI:.....	7
E. LES ORIENTATIONS TECHNIQUES, RÉFÉRENTIELS ET STANDARDS :	8
F. LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ EN MATIÈRE DE PROTECTION DES DONNÉES INDIVIDUELLES :	8
G. LE RESPECT DE LA RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE DE MARCHÉ PUBLIC :	9
H. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT, ET L'EXAMEN DES JALONS :	10
I. LE BILAN BUDGÉTAIRE ET TECHNIQUE.....	10
J. LE CONTRÔLE A POSTERIORI	11
K. LE DÉCLOISONNEMENT DES SERVICES PUBLICS DÉCONCENTRÉS.....	12
III. ETUDES DE CAS	13
A. L'APPLICATION GIDE	13
1. <i>Objectif</i>	13
2. <i>Economie</i>	13
3. <i>Fonctionnalité -- résultats</i>	14
4. <i>Cadre temporel</i>	14
5. <i>Organisation</i>	15
6. <i>Gestion de Projet</i>	16
7. <i>Bilan et enseignements sur la conduite de projet</i>	16
B. LA CHAÎNE CIVILE X-TI.....	17
1. <i>Introduction</i>	17

2. Objectifs	17
3. Fonctionnalités -- Résultats	18
4. Cadre temporel.....	19
5. Organisation.....	19
6. Gestion du projet.....	20
7. bilan du projet et enseignements.....	20
IV. ENSEIGNEMENTS	21
A. LES CRITÈRES DE RÉUSSITE D'UN PROJET.....	21
B. QUELQUES FACTEURS DE RÉUSSITE DANS LA CONDUITE DE PROJET	22
1. Les contours d'un projet	22
2. La conduite de projet.....	23
3. La cohérence technique et la prise en compte des compétences humaines	24
4. La communication.....	24
5. L'externalisation	24
6. La formation.....	25
V. DOCUMENTATION SUR PAPIER ET SUR LE NET.....	25
VI. POSSIBILITÉS ET INTÉRÊT D'UN QUESTIONNAIRE	25
VII. ANNEXE :	26
A. FICHE N°1 : LE CGTI.....	27
B. FICHE N°2 : LA CNIL	28
C FICHE N° 3 : LA COUR DES COMPTES	29
C. FICHE N°4 : LA CSM-I.....	30
D. FICHE N°5 : LA DATAR.....	31
E. FICHE N°6 : LA DIRE/UTIC	32
F. FICHE N°7 : LA DIRECTION DU BUDGET.....	33
G. FICHE N°8 : LA MTIC.....	34

I. INTRODUCTION

Ce rapport tente de rassembler un certain nombre de pratiques et d'enseignements recueillis au sein de l'administration française en matière de gestion, suivi et contrôle de grands projets publics de Technologie de l'Information (TI). La construction de ce document, rédigé dans le cadre de la préparation d'un séminaire d'experts organisé par l'OCDE, se conforme à la logique avancée pour ce séminaire international, et repose sur la juxtaposition de deux approches complémentaires essentielles :

Pratiques de contrôle et de suivi par les structures institutionnelles extérieures à l'administration commanditaire du projet : Elles sont rassemblées dans la première partie portant sur le contexte institutionnel et présentées suivant leur ordre chronologique d'intervention dans la vie d'un projet. Cette analyse débute par la revue des éléments concourant à la définition des grandes orientations gouvernementales en matière de TI et se termine sur le contrôle a posteriori exercé par la Cour des Comptes.

Pratiques internes de conduite de projet : Elles sont abordées à travers l'étude de cas de deux projets en cours du ministère de la justice, et regroupées dans la partie enseignements qui rassemble un certain nombre de réflexions sur les critères d'évaluation des systèmes d'information et sur les facteurs qui peuvent contribuer à la réussite d'un grand projet en TI.

Une dernière partie rassemble les références de quelques documents d'orientation publique en matière de TI et les adresses des sites internet de suivi des chantiers en TI dans l'administration française.

Enfin, l'annexe présente sous forme de fiches signalétiques les organismes institutionnels intervenant dans le suivi et le contrôle des grands projets de TI.

II. Contexte institutionnel:

La gestion et le suivi des grands projets publics de TI reposent sur un parcours institutionnel bien défini. Ce parcours comprend quatre composantes essentielles: deux composantes liées à la définition des grandes orientations, et deux composantes de contrôle. Les orientations abordent dans un premier temps les aspects fonctionnel et organisationnel, puis s'appliquent dans un second temps à la réalisation technique. Les contrôles, distribués entre les phases ex-ante, et les phases ex-post sont quant à eux budgétaires et juridiques. La coordination des différentes instances intervenantes dans ce circuit et la cohérence des décisions rendues sont des éléments essentiels à la réussite des projets publics, mais ne vont pas nécessairement de soi en pratique.

Les orientations gouvernementales fixent le cadre général de développement et de modernisation des systèmes d'information des administrations mais l'initiative ministérielle reste prépondérante dans le fonctionnement de l'administration française.

A. Les grandes orientations gouvernementales :

Les initiatives gouvernementales majeures reposent essentiellement sur les services du Premier ministre, véritable chef d'orchestre de la politique gouvernementale française, sur le ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat dont la vocation est par nature transverse aux missions ministérielles, et sur le secrétariat d'état au Budget (Ministère de l'Economie des finances et de l'industrie) sur les aspects relevant du contrôle de la dépense.

Chaque membre du gouvernement peut recourir à des commandes d'études stratégiques générales pouvant porter notamment sur les évolutions diverses liées aux nouvelles technologies de l'information. Il peut pour ce faire, procéder à la mise en place d'une mission (parlementaire) ou saisir les autorités administratives ou indépendantes réputées compétentes dans le secteur. Le Conseil Général des Technologies de l'Information (CGTI, Fiche N°1) intervient dans ce cadre et assure par la mise à disposition de fonctionnaires spécialistes du secteur des NTIC des prestations d'expertise, stratégiques, internes à l'administration.

Le développement de grands projets de TI au sein de l'Etat s'inscrit aujourd'hui plus que jamais en cohérence avec d'une part, la réforme de l'Etat, et d'autre part, la construction d'une société de l'information, sur un plan national, comme international.

Un nouvel élan politique a été donné aux technologies de l'information au début de l'année 1998 par l'élaboration d'un Plan d'Action Gouvernementale pour l'entrée de la France dans la Société de l'Information (PAGSI). Ce plan décline six chantiers nationaux prioritaires dont l'un contenu dans le volet n°3 est dédié spécifiquement à la modernisation des services publics. Deux autres volets impliquent également les services de l'Etat au premier chef, à travers les recommandations énoncées dans les secteurs de l'enseignement scolaire et de la culture.

Les déclinaisons à court terme et les mesures budgétaires d'accompagnement de ce plan d'action sont entérinées lors de comités interministériels spécifiques périodiques :

- Le CIRE (Comité Interministériel pour la Réforme de l'Etat) sur le volet n°3 du PAGSI (le 13 juillet 1999, et le 12 octobre 2000 pour sa cinquième édition).
- Le CISI (Comité Interministériel pour la Société de l'Information) sur les autres volets du PAGSI (le 19 janvier 1999, et le 10 juillet 2000 pour sa troisième édition).

Les orientations politiques majeures, et l'élan donné aux NTIC s'inscrivent par ailleurs dans le même esprit que le plan d'action européen e-Europe à la rédaction duquel la France a fortement contribué.

L'identification et la simplification des circuits et procédures administratifs existants sont des préalables essentiels à leur informatisation. La création de la Commission de Simplification Administrative (COSA) en décembre 1998, qui succède à la Cosiform, répond à cet objectif et illustre la volonté du gouvernement français d'amélioration de la qualité et de l'efficacité du service public et de la simplification des relations avec les usagers à travers la mise en œuvre des téléprocédures.

Enfin, un Comité Stratégique des Technologies de l'Information (CSTI) placé auprès du Premier ministre, composé de personnalités issues des secteurs de l'entreprise et de la recherche, et chargé de faire toutes recommandations au Gouvernement en matière d'innovations, de recherche et de développement est en phase de création.

B. Les déclinaisons ministérielles

Un décret gouvernemental de décembre 1986 complété de trois circulaires du Premier ministre (octobre 1987, février 1994 et septembre 1996) fixent le cadre actuel de développement des TI dans les administrations. Cette informatisation est conduite sous la responsabilité de chaque ministre, qui reste libre des orientations données au développement du système d'information de son ministère. Obligation lui est faite cependant de rédiger un schéma directeur informatique (SDI) sur une base pluri-annuelle de trois à cinq ans, qui fait l'objet d'un examen par une commission gouvernementale interministérielle dont les conclusions sont transmises au Premier Ministre. Seuls sont exemptés de cette disposition les domaines de l'Etat régis par le secret Défense.

1. Schéma directeur informatique :

Le document doit comporter deux volets: un volet stratégique et un volet opérationnel. Un modèle indicatif est fourni aux ministères, mais le document reste néanmoins souple dans la forme pour s'adapter aux spécificités des administrations.

La circulaire de septembre 1996 constitue un jalon important dans le regard porté sur les TI, en étendant de manière explicite le périmètre d'analyse des schémas directeurs informatiques, de l'informatique de production à la notion plus générale de systèmes d'information. Cette circulaire prend acte des orientations fixées par le CIRE du 29 mai 1996 et établit un lien direct entre le développement de l'informatique et la réforme de structure et de procédures engagée dans chaque administration. Elle précise enfin les exigences de pilotage des politiques informatiques.

2. Programme pluriannuel de modernisation (PPM) :

La circulaire du Premier ministre du 3 Juin 1998 fait obligation aux ministères de rédiger un programme pluriannuel de modernisation en liaison avec le ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat et le secrétaire d'état en charge du Budget, et dont la mise en œuvre pourra s'étendre sur une période de trois à cinq ans. Ce document comporte cinq volets dont l'un se rapporte au développement des NTIC au service de la modernisation de l'administration. La circulaire fixe à ce propos certaines priorités parmi lesquelles la numérisation et la mise en ligne des données publiques, et la dématérialisation des procédures.

3. Plan d'Action Ministériel pour la Société de l'Information (PAMSI) :

Le programme d'action gouvernemental (PAGSI), rédigé au début de l'année 1998, prévoyait au niveau de chaque ministère une déclinaison sectorielle du plan d'action dans un document destiné à être rendu public. Ce document se doit d'illustrer notamment l'apport des technologies de l'information et de la communication tant à la modernisation interne du ministère qu'à l'amélioration de ses relations avec les usagers, citoyens et entreprises.

La Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE : Fiche N°6) est l'instance administrative chargée de l'instruction de l'ensemble de ces documents. Un comité technique de validation, plus large, regroupe également la Direction du Budget (Fiche N°7), la Commission centrale des marchés (Fiche N°4) et les services du secrétariat d'état à l'Industrie (Digitip pour validation technique). La DIRE est également responsable de la rédaction des dossiers de synthèse des politiques et des réalisations ministérielles.

La coordination des différents ministères, dans ces travaux de modernisation, est assurée par la constitution de groupes de travail et de réflexion, sous l'égide de la DIRE, sur les aspects fonctionnels et organisationnels de la modernisation des services. Elle organise en particulier des réunions périodiques des Hauts Fonctionnaires de Modernisation, représentants nommés par chaque département ministériel.

L'exigence de plans stratégiques pluriannuels doit inciter les administrations au recul nécessaire à une réflexion approfondie sur l'évolution de leurs missions et de leurs services. Ces exercices représentent néanmoins des charges lourdes pour les services. Il est essentiel que les acteurs majeurs du changement que sont les services administratifs, restent mobilisés et ne confient pas ces travaux à des équipes externes trop éloignées de la réalité des services, ce qui confère inévitablement aux documents produits un caractère purement intellectuel et théorique, inadapté à la conduite du changement. Un effort de coordination dans l'organisation des exercices de planification stratégique doit donc être une exigence permanente afin que le changement et la modernisation de l'Administration soient bien au rendez vous.

En marge de ces aspects fonctionnels un travail important de sensibilisation à la sécurité des systèmes d'information est mené auprès des responsables des systèmes d'information, afin d'assurer un développement stratégique conforme aux exigences de sécurité des administrations.

C. Les discussions budgétaires informatiques:

Le Budget de l'Etat est voté par les pouvoirs législatifs (Assemblée Nationale, Sénat). Sa préparation est confiée au secrétariat d'état au Budget dont dépend la direction du Budget.

Dans le cadre de la préparation de la loi de finances, les administrations dont la dépense informatique annuelle est supérieure à 25 MF sont conviées à une conférence technique et budgétaire avec la Direction du Budget (Fiche N°7). Un modèle de dossier technique et budgétaire informatique est envoyé préalablement aux administrations par la direction du Budget, et le dossier rempli et retourné par les administrations constitue le support aux discussions de conférence. L'analyse menée s'appuie sur une décomposition exhaustive des dépenses informatiques, où une attention importante est portée à l'identification des éléments de volume pertinents (nombre de postes, nombres de sites, multiplicité des missions). La discussion porte notamment sur les prix des matériels et des services, sur les pratiques en matière d'entretien et de maintenance applicative, ou sur la conduite de projet.

Le suivi différentiel de l'évolution des dotations permet d'encadrer les discussions budgétaires sur l'informatique, et conduit à identifier les enjeux budgétaires, et les marges de manœuvre des ministères. Il ne doit constituer néanmoins en aucun cas l'objectif majeur des conférences techniques et budgétaires.

Les crédits budgétaires informatiques sont regroupées selon deux axes d'analyse :

- la nature de la dépense (matériel, réseaux, prestations de service,...)
- l'importance et l'urgence de la dépense quant au bon fonctionnement des services : dépenses récurrentes annuelles (entretien, coûts réseaux, maintenance applicative, formation, ...), dépenses de renouvellement des matériels et logiciels dont la période de renouvellement peut être ajustée, et dépenses pour projets nouveaux ou en cours, qui peuvent être repoussées ou étalées en cas de restriction budgétaire.

Les projets nouveaux ou en cours sont présentés individuellement avec une justification d'opportunité et un échéancier pluriannuel de la dépense. La dotation effectivement allouée aux projets nouveaux en loi de finances ne peut être dissociée néanmoins des choix de priorité internes aux ministères au sein de l'enveloppe budgétaire globale dont elle dispose. La structuration de la dépense selon la nature et l'importance de la dépense est informative, et ne contraint en aucun cas l'exécution de la dotation globale obtenue.

La mise en place d'éléments pérennes de visibilité sur la nature et l'objet de la dépense est un effort constant et progressif qui doit être mené de manière concertée avec les acteurs ministériels de la dépense. Elle constitue une condition majeure à l'usage optimal des ressources budgétaires et à l'efficacité de l'exercice politique. Elle préfigure de ce fait l'instauration d'un contrôle de gestion exhaustif dans les administrations.

La consolidation des dossiers de conférence budgétaire informatique est une priorité mise en avant par la Direction du Budget. Elle doit se faire en respectant les rythmes d'évolutions des méthodes d'analyse internes de la dépense informatique dans les différentes structures administratives, tout en définissant un cadre d'étude commun et concerté de progression.

D. Les fonds d'amorçage en TI:

Un certain nombre de fonds d'amorçage dédiés au financement d'initiatives concourant à la modernisation et au développement des NTIC dans le secteur public ont été mis en place. Les deux fonds interministériels principaux pour la modernisation et l'informatisation des services administratifs sont les Fonds à la Réforme de l'Etat (FRE) et le Fonds Interministériel de Modernisation (FIM). Des Fonds de soutien aux actions régionales et locales existent également et sont présentés dans la partie sur l'action régionale. De même certains ministères comme le Minefi (Ministère des finances de l'économie et de l'industrie), disposent en raison du nombre important de leurs directions internes, d'un Fonds de soutien propre (NTIC), permettant de financer en cours d'année des actions de modernisation qui n'ont pas obtenu de financement initial.

Le FRE est distribué par la DIRE (Fiche N°6) après consultation d'un comité de sélection où siège notamment la direction du Budget et ... Les critères de sélection sont essentiellement fonctionnels et organisationnels, et ne préjugent pas des orientations techniques retenues. Les dossiers présentés relevant du domaine des technologies de l'information sont aujourd'hui de plus en plus nombreux.

L'attribution des crédits du FIM est menée sous la responsabilité conjointe de la MTIC (Fiche N°8) et de la direction du Budget, mais associe également la DIRE et la Digitip : Ce fonds se concentre sur la valorisation des initiatives techniques innovantes pouvant donner lieu à une mutualisation ultérieure des compétences et expériences, tout en restant vigilant sur la composante budgétaire de ces projets.

La coordination entre les deux fonds se révèle souvent utile pour éviter le double financement de mêmes projets, qui est contraire à l'efficacité de la dépense.

Les fonds d'amorçage permettent de protéger des initiatives intéressantes, et de rétablir certains déséquilibres liés aux multiples arbitrages budgétaires souvent trop généraux. Certains projets font l'objet d'une attention particulière, et qui peut donner lieu ultérieurement à une valorisation interministérielle. Enfin, ces fonds mettent en évidence des ministères pilotes ou précurseurs sur un certain nombre d'opérations, qui peuvent être sollicités pour assurer un effet d'entraînement sur les autres ministères.

E. Les orientations techniques, référentiels et standards :

Le développement de projets en TI confronte l'ensemble des administrations à des problématiques techniques, certes complexes, mais présentant de nombreuses similarités. Une mission d'animation technique est essentielle au maintien d'une cohérence dans les orientations techniques des différents ministères et au développement d'une véritable compétence technique interministérielle.

La MTIC (Fiche N°8) assure une part prépondérante de cette animation, et s'appuie pour ce faire sur des moyens de communication multiples et modernes:

- Sensibilisation à certains thèmes techniques par lettres d'information électroniques régulières.
- Organisation de séminaires de sensibilisation sur des thèmes techniques majeurs, ouverts à l'ensemble des administrations, avec intervention de personnes reconnues pour leurs compétences dans le secteur (INRIA,...).
- Harmonisation des standards techniques par la mise en ligne de référentiels communs sur leur site internet.
- Mise en place de groupes de travail interministériels sur la conduite de projets spécifiques (développement des téléprocédures dans les administrations par exemple).
- Animation de cercles de compétences techniques.

L'objectif fixé à la mission n'est pas de se positionner sur les offres commerciales existantes, mais de mettre en place les éléments garantissant au mieux la compatibilité des solutions retenues indépendamment par l'ensemble des ministères.

Les nouvelles techniques de groupware sont au cœur de cette animation technique et assurent un accès constant et actualisé aux informations, supports et référentiels mis à disposition par la MTIC.

F. Le contrôle de légalité en matière de protection des données individuelles :

Le développement des projets informatiques dans l'administration est régi par la loi sur la protection des données individuelles du 6 janvier 1978 qui a instauré la commission nationale de l'informatique et libertés (CNIL).

Ce texte qui encadre la mise en place de traitements automatisés de données à caractère personnel devrait être revu prochainement dans le cadre de la transposition de la directive européenne du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ce données.

Tout projet de traitement automatisé d'informations nominatives développé par une administration ou un organismes public, ou investi d'une mission de service public doit, en l'état actuel du droit, faire l'objet d'une autorisation préalable de la CNIL (Fiche N°2), sauf à être prévu par une loi ou à faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat en cas d'avis défavorable de la CNIL (cette dernière procédure n'a en fait jamais été suivie).

La CNIL est une autorité administrative indépendante qui est garante – mais la justice peut également être saisie – de la conformité du développement des systèmes d'information à la loi de 1978, et en particulier que l'informatique ne porte pas atteinte « ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques ».

La phase d'instruction d'un dossier de demande d'avis donne lieu à des négociations techniques avec l'organisme déclarant, et l'avis favorable émis par la Commission sur le projet de traitement peut être conditionné au respect d'aménagements techniques.

Les principes fondamentaux de la législation « informatique et libertés », sur lesquels s'appuie la CNIL dans ses avis, peuvent être ainsi résumés : un traitement automatisé ne peut être mis en œuvre que pour des finalités préalablement déclarées à la CNIL, légales et autorisées ; Ses caractéristiques - catégories d'informations traitées, durée de conservation de celles-ci, destinataire des informations...- doivent être pertinentes, adéquates et non excessives par rapport aux finalités déclarées et autorisées ; les informations traitées doivent être collectées puis utilisées de manière loyale et licite ; elles doivent faire l'objet des mesures de sécurité suffisantes pour en préserver la confidentialité et empêcher tout détournement de leur finalité ; les personnes mentionnées dans un traitement informatique disposent d'un droit à l'information et doivent pouvoir exercer les droits individuels qui leur sont reconnus par la loi (droit d'accès, de rectification, d'opposition) ; un régime d'autorisation renforcé est, en outre, organisé en cas de traitement de certaines catégories d'informations jugées tout particulièrement sensibles (opinions politiques, condamnations, santé,...).

Un sort particulier est réservé à l'identifiant NIR (ou numéro de sécurité sociale) en raison de l'attrait qu'il opère sur les responsables de traitements informatiques, comme identifiant unique potentiel pour l'interconnexion de fichiers, malgré son usage déjà effectif dans la gestion des données sensibles de la santé. Le NIR est d'ailleurs, pour une large part, à l'origine de la réflexion qui a conduit à l'adoption de la loi du 6 janvier 1978. La loi n'interdit pas a priori toute interconnexion de fichiers, mais exige, en revanche que ces projets fassent l'objet d'un contrôle préalable.

La CNIL, enfin, est non seulement investie d'une mission de contrôle a priori sur les projets de traitements ; elle dispose également d'un pouvoir de contrôle a posteriori qui lui permet d'organiser des missions de vérification.

G. Le respect de la réglementation en matière de marché public :

Les opérations dont le montant prévisionnel excède un seuil financier fixé aujourd'hui à 300 000 F TTC sont soumis à l'obligation d'une procédure d'appel d'offres. Les termes de cette procédure sont fixés par le Code des marchés publics et visent à garantir les principes suivants :

- respect des règles de concurrence (égalité de traitement de l'ensemble des candidats).
- définition claire du besoin par les administrations.
- conditions d'engagements réciproques bien définies entre cocontractants et responsabilités de chacun des acteurs explicitées.
- durée du marché et conditions de révision des prix explicites.

Le Code des marchés publics distingue les marchés de l'Etat et des établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, des marchés des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Il définit un certain nombre de modalités distinctes quant à la procédure de passation de marchés avec la possibilité d'appels d'offres sur performances, ou de passation de marchés négociés.

La régularité de la procédure d'appels d'offres et la conformité au Code des marchés publics sont examinées par une Commission Spéciale des Marchés (Fiche N°4), qui se décline selon différents domaines de compétence. La CSM-I (Informatique), et la CSM-T (Télécommunications) couvrent le secteur des TI.

Les procédures de contrôle des CSM s'appuient sur un secrétariat technique chargé d'effectuer la sélection des dossiers problématiques destinés à être soumis à la commission. Chaque dossier retenu est alors analysé par un rapporteur désigné au sein de l'administration.

Les avis défavorables rendus par la commission peuvent donner lieu à un passer outre de la part du ministre concerné, cette décision devant être motivée et transmise pour information au Président de la commission.

Le travail de la CSMI se fait dans le souci du bon fonctionnement des services, et doit contribuer à une meilleure maîtrise des dépenses informatiques par l'administration. Lors de la phase de préparation des procédures d'appel d'offres, des échanges constructifs entre ministère et Direction des affaires juridiques prennent une place de plus en plus importante. Ce travail de conseil en complément du rôle institutionnel de contrôle doit permettre la diffusion progressive des bonnes pratiques financières et contractuelles au sein des administrations.

La mise à disposition publique d'éléments de jurisprudence sur ces aspects est également un élément de transparence et de cohérence du travail des services de l'Etat, qui doit contribuer à une meilleure maîtrise des dépenses publiques.

H. Les mesures d'accompagnement, et l'examen des jalons :

La conduite d'un projet peut être soumise à un certain nombre de mesures d'accompagnement sous la forme de contrôles et de conseils de la part d'instances institutionnelles :

L'annualité dans l'attribution du budget de l'Etat fixe un rendez vous périodique d'examen des projets informatiques en cours. Une attention est portée en priorité aux projets présentant un risque de dérapage en termes budgétaires ou en termes de délai. L'obligation de solvabilité de l'Etat contraint l'action de contrôle de la direction du Budget à cette étape, et ne permet pas nécessairement une latitude complète dans la prise de décision.

Il est important, néanmoins, de pouvoir agir sur des projets pluriannuels lancés sur la seule disponibilité interne des crédits dans les services et sans concertation avec les instances de contrôle, car ces projets peuvent conditionner fortement les discussions budgétaires ultérieures.

En cas de risque de dérapage majeur, une procédure d'audit budgétaire et technique peut être mise en place avec l'appui d'acteurs institutionnels (CGTI, Fiche N°1) ou privés (cabinets d'audit et de conseil). Les mesures correctives d'accompagnement sont néanmoins difficiles à mettre en œuvre dans un cadre strictement coercitif, et la concertation et le conseil restent des voies à privilégier.

L'animation technique de groupes de compétences (MTIC) constituent d'autres moyens d'accompagnement des administrations plus souples et bien acceptés.

Enfin, la circulaire de septembre 1996 sur l'élaboration des schémas directeurs informatiques, fait obligation de la présentation d'un état de réalisation sur une base annuelle. Ce document est l'occasion d'échanges des ministères avec la DIRE et peut conduire à un recadrage fonctionnel et organisationnel des projets.

I. Le bilan budgétaire et technique

L'évaluation des réalisations des administrations est un sujet délicat et complexe. Le développement progressif du contrôle de gestion dans les administrations, et la mise en place d'indicateurs de résultats et de performance doivent contribuer à apporter une plus grande visibilité et par là même un meilleur contrôle sur les réalisations ministérielles.

Le dossier de conférences techniques informatiques (Direction du Budget, Fiche N°7) présente les dépenses budgétaires informatiques de l'année écoulée selon un cadre d'analyse commun permettant d'établir des comparaisons entre les administrations. Cette analyse, qui consolide au niveau interministériel les éléments de contrôle de gestion informatique propre à chaque ministère, permet de mettre en évidence des normes budgétaires et des tendances (coûts réseaux, internalisation ou externalisation des prestations...).

De plus une fiche bilan est demandée pour chaque projet terminé, et un éclairage sur les gains permis par le projet est sollicité.

La qualité et la sincérité du compte rendu des réalisations effectuées, sont des éléments qui concourent à l'établissement d'un climat de confiance entre les ministères et la Direction du Budget, bénéfique pour chacun des acteurs.

Le dossier de conférences budgétaires informatiques rassemble les éléments de dimensionnement des systèmes d'information des ministères dans un cadre commun d'analyse (parcs de matériels informatiques ; architectures réseaux et serveurs...). La dématérialisation des procédures d'envoi des dossiers officiels (qui nécessitera probablement l'usage de la signature électronique) permettra d'automatiser les procédures de consolidations des indicateurs de moyens informatiques.

Le schéma directeur représente quant aux réalisations d'un ministère, un bilan plus complet et précis, mais n'est pas conçu dans une approche de consolidation interministérielle. Son exploitation à des fins de comparaison et consolidation systématique en est donc rendue difficile.

Le suivi des indicateurs de réalisation de grandes orientations gouvernementales sur le plan fonctionnel et organisationnel (mise en œuvre des téléprocédures, développement de sites internet,...) est confié à la DIRE. Une étude exhaustive sur la qualité de réalisation des sites internet, notamment, a été menée par la DIRE et a donné lieu à un rapport disponible sur le site internet.

J. Le contrôle a posteriori

Le contrôle institutionnel a posteriori est effectué par la Cour des comptes (Fiche N°3), qui constitue l'institut supérieur de contrôle (ISC) de l'administration française compétent dans le suivi des organismes recourant à des finances publiques ou faisant appel à la générosité publique. Le suivi des collectivités locales au niveau territorial, est assuré quant à lui, par les chambres régionales des comptes (CRC). Le contrôle effectué est global, sur auto-saisie de la Cour (ou des CRC) essentiellement et présente aujourd'hui une périodicité pouvant varier entre 3 et 7 ans (4 ans dans les CRC).

L'approche adoptée dans le secteur des TI a longtemps été restreinte, en raison de la qualification généraliste des membres de la cour, aux seuls contrôles généraux sur le respect des réglementations en vigueur et sur le suivi des échéanciers prévisionnels budgétaires et de délais dans la conduite de projet. L'importance croissante prise par les systèmes d'information, dans la mise à disposition des données nécessaires aux opérations d'audit de la Cour, comme dans le fonctionnement global des services contrôlés, amène la Cour des Comptes, en lien avec les démarches entreprises par les ISC dans d'autres pays européens, à faire évoluer ses techniques d'audit dans ce domaine.

En ce sens, des référentiels d'analyse permettant la réalisation de monographies des systèmes d'information et de la conduite de projet des services contrôlés, sont progressivement élaborés et mis à la disposition du magistrat instructeur de la procédure de contrôle, par une mission transverse outils et méthodes. Une séparation progressive est opérée entre contrôles généraux et contrôles techniques, par le recrutement de profils plus techniques ou par l'appel ponctuel à une assistance technique extérieure.

Par ailleurs, l'importance de disposer dans les systèmes d'information de gestion en place d'indicateurs fiables et pertinents pour la conduite de ses opérations de contrôle, amène la Cour des Comptes à se positionner comme un utilisateur potentiel parmi les autres dans les phases de définition des projets nouveaux majeurs en matière de contrôle de gestion. Cette implication dans la définition des spécifications fonctionnelles des futures applications doit se faire néanmoins, dans le souci de préserver l'indépendance des travaux de contrôle ultérieurs.

K. Le décloisonnement des services publics déconcentrés

Sous la conduite des préfetures et avec l'aide des services centraux de la DIRE et de la MTIC, des travaux de mise en réseau des services déconcentrés de l'Etat sont menés au niveau départemental. Les Systèmes d'Information Territoriaux (SIT), comprennent à la fois la constitution d'un intranet commun à l'ensemble des services présents à l'échelle départementale, et la mise en place d'un portail internet d'accès unique aux services de l'Etat.

Les réflexions se poursuivent pour permettre une interconnexion progressive des SIT à l'échelon régional, et à travers les travaux menés par la DATAR (Fiche N°5) en matière d'aménagement du territoire pour y adjoindre progressivement les acteurs publics locaux que sont les collectivités locales, ou les acteurs du monde hospitalier.

La décision récente de création d'un poste de chargé de mission sur les TI auprès de chaque secrétaire général à l'action régionale (qui appartiennent aux services du Premier ministre) confirme l'accent nouveau donné au développement des TI dans le contexte régional et déconcentré.

D'autres zones spécifiques se prêtent aux réflexions sur l'intégration et la concertation des services de l'Etat. Les zones portuaires, ou les aéroports constituent des terrains d'innovation ou des initiatives spontanées des acteurs locaux démontrent tout le potentiel de la mise en réseau des services de l'Etat.

III. Etudes de cas

Deux projets du ministère de la justice font l'objet d'une présentation. L'un concerne l'administration pénitentiaire à travers la gestion informatisée des détenus (Application Gide), l'autre l'informatisation des tribunaux d'instance (suite logicielle X-TI). Ces deux projets ont été lancés en 1994 après une remise à plat des conduites de projet au sein du ministère. L'expérience de la période du schéma directeur 1988-1992 a montré que le développement d'applications informatiques:

- ne pouvait se faire qu'avec une liaison étroite et fiable avec les utilisateurs,
- devait s'appuyer sur une organisation avec une répartition claire des responsabilités entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre,
- requérait une adéquation entre les compétences et les effectifs des équipes internes, et les ambitions des projets,
- demandait une stratégie adaptée au contexte culturel et politique des services ciblés.

Les deux projets décrits ci-après relèvent de cette approche, et ont été menés selon deux stratégies très différentes. Le premier projet (gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE)) relève d'une approche grand projet classique, le second (chaîne civile x-TI) d'une approche modulaire.

A. L'application GIDE

1. Objectif

GIDE répond aux objectifs stratégiques du ministère de la justice à travers la mise en place d'un système d'information dans l'administration pénitentiaire qui permette, de rationaliser les circuits de gestion associés à la vie des détenus, d'améliorer le travail des agents en établissement par la mise à disposition d'informations fiables et pertinentes, et de constituer une base d'information commune aux différents services du ministère sur la situation pénale des détenus. La phase de déploiement de ce projet doit couvrir l'équipement de près de 190 établissements répartis sur toute la France.

Cet objectif s'inscrit dans un contexte existant d'une application de gestion des détenus préexistante installés dans 28 établissements sur 183, au périmètre fonctionnel réduit et ne desservant que quelques services d'un établissement, complété par quelques rares logiciels locaux. Pour certains établissements, l'installation de GIDE a coïncidé avec l'introduction des premiers micro-ordinateurs.

2. Economie

Le coût total du projet avait été évalué fin 94 après l'étude préalable à :

- Développement : 50 MF (y compris les études préalables).
- Déploiement : 163 MF
- Câblage : 99 MF

Un point de visibilité intermédiaire effectué en 99 donne une ré-estimation tenant compte de l'évolution des prix et des demandes des sites à hauteur de 256,3 MF pour le déploiement et le câblage des sites, très proche des prévisions initiales.

En terme de bilan économique, GIDE est une application dont le coût de développement ramené au nombre de détenus (capacité théorique des établissements), est inférieur à 1.000 Frs par détenu. Le déploiement matériel et les frais d'infrastructure correspondant reviennent à 4 129 Frs/détenu, en moyenne. Les frais d'exploitation, hors personnel de l'Administration Pénitentiaire, sont évalués à 73 kF, en moyenne, par établissement.

3. Fonctionnalité -- résultats

GIDE est une application dont la couverture fonctionnelle répond à l'essentiel des besoins en matière de détention, comptabilité des détenus et greffe. Certains compléments correspondant à de nouvelles attentes ont été mis en service depuis sa première version (parloirs, réinsertion, transfert inter-établissement), sans perturber le déroulement global du projet. Ces fonctionnalités nouvelles assurent une meilleure pérennité de l'application par une plus grande adaptation aux besoins en établissement.

Au terme de la première année, les résultats sont plutôt encourageants : les objectifs 1999 de déploiement ont été atteints à plus de 90% ; un tiers de la population pénale est désormais géré par l'application GIDE, et plus du quart des agents ont vu leur travail modifié, notamment par l'introduction de l'informatique dans le quotidien du métier de surveillant.

Globalement, les utilisateurs sont satisfaits du produit GIDE, qui répond à la quasi-totalité de leurs attentes. Après un an de déploiement, bien que pour la plupart des sites le recul ne soit pas encore suffisant, il est néanmoins possible de mettre en évidence certains acquis fonctionnels :

- Suppression des supports papier et des registres (de 1 à 6 registres pour les plus gros sites).
- Meilleure gestion de la détention (pas d'erreurs sur les appels de détenus, meilleure programmation des fouilles de cellule).
- Revalorisation du rôle du surveillant au sein de la détention (en accédant directement à l'information pénale et comptable via GIDE, le surveillant est à même de renseigner le détenu ; La procédure impliquait jusque là la rédaction d'un courrier adressé au service compétent dont le délai de réponse pouvait atteindre plusieurs jours).
- Gain de temps dans l'accomplissement des tâches de certains services administratifs comme celui de la comptabilité (en lien avec les gains mentionnés précédemment).
- Meilleure connaissance de la population pénale grâce à des outils statistiques fiables : la mise en œuvre d'un infocentre national devrait permettre d'accroître encore cet acquis.

Le seul déploiement de l'application dans un établissement ne suffit pas à garantir les gains attendus et observés. Une prise de conscience au niveau de chaque direction de site, et des actions volontaires de conduite de changement sont nécessaires à la réussite de la réorganisation du travail dans les établissements pénitentiaires qu'implique l'application GIDE.

4. Cadre temporel

Le planning initial établi fin 94 était le suivant :

- 93/94 : Etude préalable - prototype
- 95/96 : Réalisation phase 1 / implantation sur 3 sites pilotes
- 97 : Réalisation phase 2 / industrialisation
- 98/2001 : Déploiement

Le déploiement a débuté en janvier 99 sur un rythme annuel de 40 à 50 établissements après la décision de généralisation prise en 1998. Une dérive d'une année est constatée à ce jour. Cette dérive est imputable pour moitié à l'institution d'une décision de généralisation (Go/NoGo) à l'issue des expérimentations sur sites pilotes et pour moitié à la difficulté de mobilisation de certains établissements dans les travaux préliminaires au démarrage de la phase de déploiement, et non au processus de déploiement lui même.

5. Organisation

Compte tenu de l'ampleur du projet, une structure de projet basée sur une organisation associant maîtrise d'ouvrage (MOA) et maîtrise d'œuvre (MOE) a été mise en place. L'organisation a été conçue afin de favoriser la concertation et permettre les prises de décisions rapides en réunissant les informaticiens, les experts et les utilisateurs au sein d'une même entité. La direction de projet a été confiée à l'adjoint du sous-directeur des affaires administratives de l'administration pénitentiaire détaché à 50% pour suivre les travaux.

a) L'ÉQUIPE PROJET

(1) La maîtrise d'ouvrage

L'équipe maîtrise d'ouvrage, responsable, entre autres tâches, de la définition des besoins et de la qualification de l'application, est composée d'un chef de projet utilisateur ayant une expérience réelle du terrain (travail effectif en établissement) et d'experts fonctionnels spécialistes des métiers de la comptabilité, de la détention et du greffe d'un établissement. En outre, la maîtrise d'ouvrage est responsable de la formation et des études d'organisation des sites.

(2) La maîtrise d'œuvre

La maîtrise d'œuvre du projet a été confiée à la Sous-Direction de l'Informatique de la DAGE (Direction d'administration générale du ministère de la justice), à laquelle appartient le chef de projet maîtrise d'œuvre. Sous son autorité ont travaillé deux analystes ; un responsable de l'architecture technique et un administrateur de données en charge de la formalisation des spécifications générales. La maîtrise d'œuvre est responsable, entre autres processus, du suivi et du contrôle de l'ensemble des études techniques, de la réalisation, du suivi des sites pilotes et de l'industrialisation des méthodologies en vue du déploiement.

b) LA PARTICIPATION DES UTILISATEURS AUX TRAVAUX

Au-delà de la maîtrise d'ouvrage composante de l'équipe projet, différents travaux ont nécessité la présence d'utilisateurs sélectionnés pour leur expérience et leur connaissance des pratiques au sein de services des établissements. Une participation importante leur a été demandée lors des phases de spécification (maquetage interactif) et de qualification (contrôle de la souplesse d'utilisation du produit, et de sa capacité et adéquation fonctionnelles), les tâches d'élaboration des plans de tests et des jeux d'essai leur étant en grande partie dévolues. Ces agents motivés ont été mis à contribution en 96 et 97 afin que le logiciel soit totalement adapté à leurs besoins comme à leurs attentes.

De même, la structure de projet actuelle continue de privilégier la remontée des informations et des nouveaux besoins des utilisateurs des niveaux local et régional.

c) LE RECOURS A DES PRESTATIONS EXTERIEURES

Le recours à la sous-traitance a été traité au forfait sous l'unique responsabilité du maître d'œuvre (DAGE/SDI) :

- Un forfait de réalisation couvrant les spécifications détaillées, la réalisation, l'intégration de l'application sur les matériels, les tests de performances, la mise en place des sites pilotes et leur suivi d'exploitation pendant 3 mois.
- Un forfait dont l'objet était d'assurer la recette technique du nouveau produit et d'organiser les recettes fonctionnelles avec la maîtrise d'ouvrage et les groupes utilisateurs.

6. Gestion de Projet

Indépendamment du suivi des prestataires, des instances internes décisionnelles ont été mises en place au plus haut niveau :

(1) Un comité stratégique

Il rassemble sous la présidence du directeur de l'administration pénitentiaire, le président de la Commission de l'Informatique du ministère, le directeur de la DAGE, les sous-directeurs concernés et le directeur du projet.

Ce comité prend les décisions stratégiques concernant le projet (orientations, budgets, organisation, périmètre applicatif). Il est informé des plannings, ainsi que des choix techniques fondamentaux et du choix des prestataires.

Il s'est réuni de façon semestrielle.

(2) Un comité de pilotage opérationnel

Il rassemble sous la présidence du directeur du projet, un représentant de la Commission de l'Informatique du ministère, les sous-directeurs et chefs de bureau concernés, les directeurs des sites pilotes et les chefs de projet MOA, MOE.

Ce comité prend les décisions opérationnelles concernant le projet (préparation des décisions pour le comité stratégique, suivi de planning, décisions opérationnelles, gestion des ressources, ...).

Il s'est réuni de façon mensuelle.

(3) Un groupe du suivi administratif et technique

Il rassemble sous la présidence du directeur du projet, les chefs de projet, y compris ceux des prestataires, les experts techniques et fonctionnels.

Ce comité assure le suivi d'avancement, la préparation des réunions du comité opérationnel, la coordination des travaux, la prise des décisions techniques, les validations fonctionnelles.

Il se réunit de façon hebdomadaire.

7. Bilan et enseignements sur la conduite de projet

Les délais et les budgets ont été globalement respectés sur le projet. Le planning général prévoyant un bilan de phase I en fin du dernier trimestre de l'année 1997 a été respecté à 2 mois près, ce qui est très satisfaisant au regard de la taille du projet.

Le périmètre initial du projet a été respecté et les grandes fonctionnalités prévues ont toutes été installées dès la version 1.2 du logiciel.

L'organisation préliminaire du projet a permis de respecter deux principes fondamentaux en général écartés :

- le développement des jeux d'essai en même temps que les spécifications détaillées
- l'affectation d'un budget important (6,6 Mf) pour la phase de qualification.

Les bénéfices attendus se sont traduits par un nombre limité de bugs lors du démarrage de GIDE dans les établissements pilote, que ce soit pour la version 1.0 ou pour la version 1.2.

Différents facteurs ont également participé à la réussite du projet :

- l'unicité de lieu, permettant un contact direct entre tous les membres du projet, facilitant la communication entre les différents acteurs et entre domaines fonctionnels distincts, garantissant la réactivité de l'équipe lorsqu'une difficulté apparaît

- une équipe dédiée à plein temps au projet, plus facilement mobilisable, sans contraintes extérieures trop importantes (gestion de priorités entre plusieurs projets)
- une équipe de dimension restreinte, rendue possible par l'appel à une société extérieure pour la réalisation des développements
- la mixité souhaitée entre les équipes métiers administration pénitentiaire et les équipes informatiques qui s'est traduite dès le démarrage par la présence d'un expert fonctionnel dans chacun des 3 domaines, permettant la prise de connaissance des contraintes réciproques entre les domaines métier et le développement informatique
- une structure de communication efficace avec la société extérieure, intégrant en particulier les aspects de suivi des délais (suivi du déroulement des réunions, suivi de l'avancement de la qualification, ...)
- des délais dimensionnés au minimum (par contrainte ?), limitant de fait les travaux et les réflexions non directement liés au projet, consommateurs de ressources et de délais.

Sur le détail du déroulement du projet, l'anticipation des délais de passation des marchés pourrait être améliorée par un ensemble d'actions :

- l'identification claire du processus de consultation à l'intérieur du déroulement du projet
- l'affectation d'une personne dédiée au suivi du déroulement de ce processus, chargée en interne des relations avec les acteurs de la décision et en externe avec les sociétés en concurrence
- la mesure de l'impact des différents retards sur le déroulement global du projet et la définition de solutions alternatives (re-séquencement des phases, augmentation du parallélisme, ...)
- la présentation en Comité des impacts des retards (délais et budget lorsque cela est possible).

L'exercice d'identification des axes d'amélioration présenté pour la passation des marchés peut être généralisé, comme cela a été effectué au cours du projet GIDE, aux principaux processus d'un projet :

- La reprise des données
- La formation
- La qualification
- La cohésion technique de la solution.

B. La chaîne civile X-TI

1. Introduction

Le tribunal d'instance est le niveau juridictionnel de base du système judiciaire français. Il offre la plus grande proximité des citoyens, avec 530 points de présence sur le territoire national.

Ses attributions sont essentiellement centrées sur le domaine civil : droit de la famille, responsabilité civile, nationalité, tutelles, etc.. Certains tribunaux d'instance ne sont compétents que sur une partie de ces attributions, et il existe des greffes détachés, guichets d'accès rattachés à un tribunal.

Ce sont de petites juridictions employant de quelques unités à quelques dizaines personnes.

2. Objectifs

Débutée en fin des années 80, leur informatisation a consisté en un équipement de postes bureautiques et de logiciels épars traitant de telle ou telle autre activité du tribunal d'instance. Ces logiciels sont développés par les services locaux ou confiés à des sociétés extérieures. Leurs caractéristiques sont :

- une excellente satisfaction des utilisateurs,
- une forte disparité tant technique que fonctionnelle, limitant les capacités de suivi d'activité au niveau national,
- une sensibilité importante par rapport aux mutations de personnel en cas de développement interne ou par rapport à la santé financière des sociétés éditrices.

La stratégie d'implantation est basée sur la séduction des services utilisateurs, module par module, et l'incitation financière des services gestionnaires.

Depuis 1995, une suite, appelée x-TI, de logiciels adaptés à leurs activités a été conçue et est mise en place progressivement. Elle tend donc à se substituer aux procédures manuelles ou aux logiciels locaux existants.

La mise en place de ce projet répond au besoin de réduire progressivement le nombre de logiciels spécialisés d'initiative locale et d'uniformiser les postes de travail et les procédures électroniques.

3. Fonctionnalités -- Résultats

Cette suite x-TI offre les avantages suivants :

- Le fonctionnement en multiposte, ouvrant la possibilité de confier plusieurs tâches à un agent et de créer des postes d'accueil polyvalents
- l'hébergement des applications sur un même serveur
- la télé-administration des postes et des serveurs.

La base technique est un serveur à base de processeur Intel, à système d'exploitation Netware équipé de logiciels développés sous SQL Windows avec comme base de données SQL Base et utilisant des postes Windows.

4. Cadre temporel

Le schéma directeur informatique du ministère de la justice a prévu des cibles d'équipement des tribunaux d'instance pour chacune des applications de la suite x-TI.

Début 2000, les 400 plus gros tribunaux d'instance sont équipés de tout ou partie de cette suite x-TI.

Activité	Cible schéma directeur	Etat de la suite x-TI	Tribunaux d'instance équipés
Procédures civiles	400 sites fin 99	Généralisée	400 (85%)
Injonctions de payer	200 sites fin 99, 400 fin 2001	Généralisée	380 (81%)
Gestion des personnes majeures : sous tutelle	130 sites fin 99, 473 fin 2002	version 2 sur site pilote	380 (100% des tribunaux ayant l'activité)
Gestion des personnes mineures : sous tutelle	0 site fin 99, 369 fin 2002	version 2 en cours de développement	240 (100% des tribunaux ayant l'activité)
Saisies-arrêts sur salaires	200 sites fin 99, 400 fin 2001	En cours de généralisation	130 (27% des tribunaux ayant l'activité)
Régie	200 sites fin 99, 400 fin 2001	En cours de développement	0
Nationalité	200 sites fin 99	En fin de généralisation	190 (84% des tribunaux ayant l'activité)
Tribunal de police	370 sites fin 1999, 454 sites fin 2000	Généralisée	400 (95% des tribunaux ayant l'activité)

Synthèse de la suite x-TI

Les objectifs du schéma directeur sont atteints, voire dépassés sur 3 applications, et présentent simplement un léger décalage sur une autre.

Le développement du logiciel de régie a été lancé dans un cadre différent de façon à pouvoir équiper plusieurs types de juridictions, ce qui a eu pour conséquences de différer l'implantation du logiciel de saisies-arrêts sur salaires avec lequel il sera interfacé.

5. Organisation

La décision d'ouvrir un chantier de développement d'un module ou d'une nouvelle application est prise lors d'un Comité de suivi civil qui regroupe les maîtrises d'ouvrage (Services judiciaires et statistiques), la maîtrise d'œuvre (Sous-direction de l'informatique, SDI) et les représentants de l'école nationale des greffes. Ce comité, qui se réunit environ tous les mois, est informé à chaque séance de l'évolution du projet et est en mesure de prendre les décisions de nature à garantir son aboutissement. Ses décisions font référence au schéma directeur informatique du ministère.

Chaque projet donne lieu à l'élaboration d'un cahier des charges qui est validé par le comité de suivi. La SDI établit un marché de développement pour la réalisation qui est toujours pilotée par le chef de projet du ministère responsable de l'application.

Le programme prévisionnel d'implantation de la suite logicielle est réalisé annuellement, par la Direction des services judiciaires, au vu des demandes des Cours d'appel. Ce programme est ajusté pour tenir compte des contraintes budgétaires et des capacités des centres de prestations régionaux de la SDI qui peuvent avoir à intervenir sur d'autres programmes. Le programme est alors validé en comité de suivi civil et notifié aux différents intervenants.

6. Gestion du projet

Le développement de cette suite a été réalisée à partir de spécifications établies avec les maîtrises d'ouvrage centrales et des utilisateurs de juridictions. La validation se fait en trois temps :

- une validation technique portant sur l'architecture logicielle et son bon fonctionnement
- une validation fonctionnelle vérifiant la conformité aux spécifications
- un test sur sites pilotes. Ce test permet de juger de la qualité de l'ergonomie et des performances obtenues en grandeur réelle.

Les évolutions fonctionnelles détectées lors du test sur sites pilotes sont intégrées avant diffusion à l'ensemble des sites.

Après validation technique et validation sur site pilote, l'application est déclarée conforme et peut entrer dans le processus de déploiement ; elle est intégrée dans le kit de diffusion de la suite x-TI et son implantation peut commencer.

Dès que le premier site est opérationnel, elle est prise en charge par les services de support (utilisateurs et exploitation) et de maintenance applicative. Le premier niveau de support est réalisé par les équipes de formateurs de la Direction des services judiciaires, le second niveau et la maintenance applicative sont effectués dans le cadre du BSI, domaine « maintenance et support », qui regroupe des agents de la SDI et des prestataires de service.

Le domaine « maintenance et support » travaille en étroite collaboration avec les maîtrises d'ouvrage et les équipes de développement des applications, l'objectif étant de conserver une maîtrise totale de l'application et de son évolution vis à vis des agents du Ministère.

Avant implantation dans un tribunal d'instance, le site fait l'objet d'une visite de préparation qui regroupe les techniciens du CPR et de la Cour d'appel afin de décider de l'implantation du serveur et des équipements de brassage et de communication. Le plan de câblage et le dimensionnement des baies d'accueil des équipements actifs sont réalisés lors de la visite. Le module « chaîne civile » constitue le cœur du système d'information local qui nécessite par ailleurs l'implantation d'un serveur dimensionné en fonction de la taille du service et des applications à installer, d'un équipement de télé-administration et le nombre de postes de travail nécessaires correspondant au périmètre fonctionnel de la version. Au fil de l'installation de nouvelles applications et de l'extension du périmètre fonctionnel pris en charge par la « chaîne civile », la juridiction peut être dotée de postes de travail complémentaires.

7. bilan du projet et enseignements

Aujourd'hui le bilan est très largement positif.

L'installation par modules a permis d'étaler dans le temps l'arrivée des nouvelles applications pour éviter un changement trop brutal dans les juridictions et de surcharger les équipes de formateurs. Le ministère a gardé la maîtrise de ses applications et les juridictions disposent d'applications modernes et de bonne qualité sur le plan tant technique qu'ergonomique.

La qualité du support aux utilisateurs et à l'exploitation, qui est très appréciée, a fortement contribué à l'adoption des outils dans les services.

La capacité d'évolutivité de la chaîne applicative a été démontrée lors de la mise en place de la gestion du PACS. Cette nouvelle activité, assimilable à la gestion d'un nouvel état civil, a été intégré comme module de la chaîne civile ; seule la base de données est spécifique en raison de la durée de conservation des informations.

IV. Enseignements

A. Les critères de réussite d'un projet

L'appréciation de l'échec ou de la réussite d'un projet de TI est avant tout une notion extrêmement subjective, pouvant varier d'un interlocuteur à l'autre en fonction de son rôle et de sa fonction au sein du processus de suivi des projets. Si le respect ou la dérive des enveloppes budgétaires et des délais prévisionnels sont des indicateurs utiles pour juger du résultat d'un projet, on ne doit pas oublier l'approche empirique des travaux de préparation, et l'impact du contexte politique dans lequel ces travaux sont menés.

La capacité financière et le contexte politique d'une administration ont un impact fort sur l'établissement des budgets et des plannings. Certains ministères, prioritaires, ont tout intérêt à se prémunir contre tout aléa en sollicitant un budget prévisionnel important, mais peuvent être amenés à fixer des plannings serrés. D'autres devront estimer leurs besoins financiers au plus juste pour que le projet ait une chance d'être soutenu budgétairement. Si le non dépassement de l'enveloppe financière initiale dévolue à un projet, constitue un impératif vu du côté du gestionnaire comme du budgétaire, le strict respect de cette enveloppe ne témoigne néanmoins pas pour autant, dans les conditions citées précédemment, d'une bonne efficacité de la dépense ou de la réussite du projet, ces considérations s'appliquant de la même façon au respect du délai.

La réussite d'un projet doit donc s'apprécier selon plusieurs axes, qui ont parfois tendance à converger :

Adéquation fonctionnelle et technique : La satisfaction des commanditaires du projet et l'utilisation du produit sont là pour en témoigner. En cas d'échec, le risque encouru consiste en un désintéressement pour le produit, un manque de mobilisation, et une intégration laborieuse de l'outil dans la chaîne des processus de travail du service. Un impact négatif sur les projets de TI suivants ou connexes est également à redouter dans ce cas.

De plus, les gains de productivité recherchés peuvent ne pas être au rendez vous, bien au contraire. Si l'usage des nouveaux produits ne se superpose pas entièrement à celui des produits existants précédemment, leur déploiement peut conduire à un alourdissement des procédures et des pertes de temps synonymes de perte de productivité.

Efficacité de la dépense : La satisfaction des utilisateurs, ne garantit en rien l'efficacité de la dépense, car elle ne juge souvent que du résultat et non de la conduite de projet. L'efficacité de la dépense repose sur l'adéquation entre le coût final du projet et la complexité fonctionnelle et technique minimale nécessaire à la réalisation du produit. Trop de pistes infructueuses, de retours en arrière et de remises en question au cours du projet nuisent fortement à cette efficacité. Une progression « linéaire », et une définition stable des contours du produit sont des conditions essentielles à une bonne conduite de projet. Les projets informatiques, et les phases de conception et de développement, posent également en termes d'efficacité budgétaire, la question du rendement intellectuel des agents internes et prestataires extérieurs. La mutualisation des compétences et des développements, souvent liées à la qualité de l'encadrement fonctionnel et technique sont aujourd'hui devenus des enjeux budgétaires cruciaux.

La tenue du calendrier : La tenue du calendrier peut être un élément de satisfaction important, notamment lorsque le projet est contraint par des enjeux politiques forts pour une administration, ou dans un contexte concurrentiel féroce pour le secteur privé.

La pérennité de l'investissement : La pérennité des réalisations fonctionnelles et des choix techniques constitue une autre estimation de la qualité de la dépense. Le recours à des standards communs et la prise en compte attentive des enjeux de compatibilité favorisent l'adaptation ultérieure des produits aux évolutions, et aux changements.

L'administration, se doit de travailler selon ces quatre axes, et de trouver les voies de compromis satisfaisantes qui permettent de construire un système d'information efficace qui serve de fondation à sa modernisation.

B. Quelques facteurs de réussite dans la conduite de projet

1. Les contours d'un projet

La notion de système d'information implique, aujourd'hui, une exigence de cohérence technique et fonctionnelle des outils informatiques d'une administration. Les progrès techniques entraînent de nouvelles attentes des usagers, des pouvoirs politiques et des agents, pour lesquelles une prise en compte transverse des services et des missions est nécessaire.

En lien avec les travaux sur la modernisation des administrations, le développement de nouveaux outils de pilotage soutient l'évolution des méthodes de gestion ; les besoins d'échanges entre services se multiplient en phase avec le mouvement de décloisonnement de l'administration ; et l'augmentation de la productivité de l'administration puise son origine dans la réduction du nombre de saisies et dans une meilleure gestion de l'information. Néanmoins, l'inertie des structures administratives impose une conduite du changement faite de transitions douces et successives. Une rupture trop brutale est souvent synonyme de rejet par l'organisation.

Cela incite à se méfier des ambitions trop fortes dans la définition du périmètre fonctionnel d'un projet. L'objectif stratégique à long terme peut être ambitieux mais doit pouvoir s'appuyer sur un découpage en projets à taille plus humaine, dont les contours sont clairement délimités et dont la charge correspondante soit adaptée à la capacité des services internes. Le projet x-TI du ministère de la justice sur l'informatisation des tribunaux d'instance illustre parfaitement cette recherche de compromis entre une ambition forte à long terme d'informatisation complète et cohérente des processus internes, et une conduite du changement segmentée et progressive.

Il est recommandé de s'appuyer sur une analyse détaillée de la structure organisationnelle et de l'infrastructure technique existantes préalables afin de garantir les chances de réussite de l'intégration du produit final dans l'environnement professionnel. Cela implique :

a) LA SOLLICITATION DES UTILISATEURS

Les attentes de l'utilisateur doivent être prises en compte conjointement à la mise en œuvre des orientations stratégiques et politiques de modernisation dès les phases de définition du projet.

La constitution d'un groupe utilisateurs est une solution désormais classiquement retenue et qui donne d'excellents résultats. La mobilisation de ces utilisateurs peu habitués à ce type d'approche est déterminante pour obtenir une expression précise et assurer une prise en compte suffisante de leurs attentes.

- Leur contribution est importante notamment dans les phases suivantes :
- La définition fonctionnelle
- La définition de l'ergonomie et des interfaces homme machine
- La qualification de l'application dans les phases de validation et d'intégration.

b) UNE ETUDE D'IMPACT SUR L'ORGANISATION

L'évolution du système d'information facilite la conduite du changement, mais ne peut à elle seule l'effectuer. Le déploiement de nouveaux outils informatiques est l'occasion d'une réorientation des missions des services, mais la qualité du produit ne garantit pas la réussite du changement. L'agent ne doit pas s'adapter à l'outil, mais s'appuyer sur l'outil mis à sa disposition, pour opérer un changement défini et attendu pour la structure, identifié préalablement à la mise en place du produit. La prise en compte de ses propres attentes, est à cette fin, un facteur d'adhésion au changement souvent décisif.

c) L'INTEGRATION DANS LE SOCLE TECHNIQUE EXISTANT :

La pérennité d'un projet applicatif dans un système d'information intégré, est liée à sa dépendance aux évolutions du reste du système. L'identification claire du contour technique du projet, et des interfaces fonctionnelles avec le reste du système d'information est une condition de réussite. L'évolution des langages (langage objet) et des architectures (N-tiers), témoignent de ce souci d'indépendance des modules logiciels et techniques, qui sont des gages de transparence vis à vis de la conduite de changement.

2. La conduite de projet

Un projet de TI peut se définir comme la recherche d'un compromis optimal entre des orientations fonctionnelles et organisationnelles d'une part, et des contraintes technico-budgétaires d'autre part.

Afin de se rapprocher de ce compromis idéal, il est important d'équilibrer la prise en compte de ces deux aspects. Pour cela la distinction entre une maîtrise d'ouvrage responsable des spécifications fonctionnelles, et une maîtrise d'œuvre en charge de la réalisation technique est une solution adoptée de manière classique dans la conduite de projets.

Le chevauchement trop important des phases de développement distinctes d'un projet est un facteur de risque à éviter soigneusement. L'achèvement de l'étape de spécification fonctionnelle notamment, qui est de la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage doit être un préalable au démarrage des phases d'analyse technique et de développement, qui sont du ressort de la maîtrise d'œuvre. Des choix techniques arrêtés trop précipitamment, ou un développement logiciel simultané à la poursuite des réflexions de nature fonctionnelle ont été à de nombreuses reprises identifiées comme des éléments de blocage dans le déroulement du projet.

La stabilité du périmètre fonctionnel est un élément déterminant, notamment lorsqu'une partie des travaux est externalisée. Des contacts réguliers entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre doivent permettre d'explicitier les orientations fonctionnelles attendues et définir les priorités face aux contraintes techniques rencontrées. Il est impératif néanmoins que la maîtrise d'œuvre puisse s'appuyer sur un discours fonctionnel pérenne; sa mobilisation est souvent à ce prix.

Les impressions recueillies quant à la conduite de projets soulignent l'importance des éléments suivants:

- une visibilité claire sur les plannings
- une répartition précise des tâches
- une clarification des responsabilités
- la mise en place d'une politique d'identification et de gestion des contraintes et des risques

La prise en compte de tout aléa ou évolution, sur le plan fonctionnel (évolution du contexte politique) comme technique (absence de solutions techniques raisonnables face aux orientations fonctionnelles attendues), doit faire l'objet d'une analyse d'impact exhaustive sur l'ensemble du projet, et s'intégrer dans un circuit décisionnel bien identifié.

La poursuite du projet après achèvement d'une phase importante ou préalablement à une réorientation fonctionnelle ou technique rendue nécessaire, doit être conditionnée au renouvellement de l'engagement de la direction de projet selon une stratégie du type Go/ no Go.

3. La cohérence technique et la prise en compte des compétences humaines

La cohérence des choix techniques à l'intérieur d'un projet et de manière transverse à l'ensemble du système d'information est également un facteur de réussite important. Ce facteur pose par ailleurs la question des compétences spécialisées pointues, dont l'administration manque souvent cruellement. La mise en place de cellules de compétence techniques transverses aux différents projets, qui soit responsable des orientations techniques et qui apporte un support et une expertise techniques aux différentes équipes projet, est une voie d'évolution à explorer, assurant à la fois une meilleure intégration technique des nouveaux produits, et une plus grande valorisation de la compétence individuelle.

La qualité des personnes en charge de la conduite de projet ou de la définition des orientations fonctionnelles et techniques principales doit être reconnue par l'ensemble des structures. Une stabilité relative de ce personnel est également le garant de la pérennité des choix et méthodes, et nécessaire à une mobilisation soutenue du personnel. Les qualités attendues du personnel d'encadrement comprennent la capacité d'écoute, la capacité de recul, d'abstraction et de synthèse de préoccupations différentes (monde fonctionnel, monde technique,...).

4. La communication

Les enseignements tirés des expériences passées soulignent l'importance de la communication aux différents stades de la conduite de projet :

- Rédaction des documents de spécification. La clarté doit être la règle ; l'usage de diagrammes normalisés, et une rédaction concise et pratique sont préférables à un document exhaustif trop littéraire.
- Le reporting : l'information des différents échelons de décision est essentielle à un suivi efficace des projets. Là encore néanmoins, un effort de concision et de focalisation sur les priorités est préférable à une rédaction exhaustive très consommatrice de temps.
- Les échanges entre les équipes internes (maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre) : l'unicité du lieu et la disponibilité des personnes sont également des éléments favorables.
- L'usage des outils de communication moderne (« groupware »), et notamment l'usage d'extranets spécifiques projets sont des éléments de mobilisation des équipes autour d'un projet, notamment lorsque les équipes ne sont pas présentes à plein temps dans la structure de projet.

5. L'externalisation

Si l'externalisation représente une solution attractive pour de nombreuses administrations, elle nécessite de nombreuses mises en garde afin d'écartier les pièges que le choix de cette solution leur réserve.

Il est avant tout illusoire de croire que la conduite de changement puisse être réalisée intégralement en externe. La mobilisation des équipes internes est essentielle, et la désresponsabilisation de ces services, un facteur d'échec important mais fréquent.

Les aspects contractuels de la relation avec le prestataire externe doivent être soignés :

- Les résultats du marché doivent être explicités de manière claire
- Les engagements et responsabilités réciproques des co-contractants clairement identifiés

- Les priorités du projet fixées avec précision dans les documents contractuels.

Le suivi des prestataires et la maîtrise interne des enjeux techniques sont essentiels. C'est la pertinence de ce suivi interne qui conditionne le plus souvent le rendement intellectuel des équipes externes. Un dimensionnement insuffisant des équipes internes affectées à ces tâches conduit à une perte de la maîtrise du projet par le commanditaire, ce qui ouvre la voie à toutes les dérives.

La mobilisation d'un responsable administratif garant du respect des termes contractuels, et seul habilité à traiter avec le prestataire extérieur peut contribuer à limiter les risques. C'est ce choix que le ministère de la Justice met en exergue.

6. La formation

La formation conditionne l'acceptation et surtout l'utilisation ultérieure du produit. L'adéquation entre formation technique et évolution fonctionnelle des missions de chaque agent sont essentielles. L'agent doit à la fois prendre contact avec le produit et ses potentialités, mais surtout prendre la mesure de l'usage qu'il sera amené à en faire dans l'évolution de ses missions. Un positionnement personnalisé face au produit est crucial à ce stade.

Un support et une assistance utilisateurs soignés favorisent enfin également une bonne appropriation du produit dans l'ensemble de ses fonctionnalités.

V. Documentation sur papier et sur le Net

La référence principale sur les orientations gouvernementales françaises en matière de TI est le PAGSI : « Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information _ Programme d'action gouvernemental » publié par la documentation française en 1998.

Sur le Net, ces informations ainsi que les principaux indicateurs de suivi sont disponibles sur les sites suivants :

www.internet.gouv.fr (site du PAGSI)

www.service-public.fr (portail de l'administration française)

Les sites des différents organismes participant au suivi et contrôle des grands projets publics de TI sont accessibles à partir du portail de l'administration française www.service-public.fr

VI. Possibilités et intérêt d'un questionnaire

Des données budgétaires de suivi des projets sont effectivement disponibles notamment à la direction du Budget. L'ambiguïté portant sur la notion de réussite ou d'échec des projets, ainsi que la difficulté de traiter ce type d'information en dehors de toute prise en compte d'un contexte fonctionnel et technique spécifique constituent autant de frein à une consultation élargie.

VII. Annexe :

FICHES SIGNALETIQUES des organismes institutionnels intervenant dans le suivi et le contrôle des grands projets publics en TI :

- **Fiche N°1 : Le CGTI**
- **Fiche N°2 : La Cnil**
- **Fiche N°3 : La Cour des comptes**
- **Fiche N°4 : La CSM-I**
- **Fiche N°5 : La DATAR**
- **Fiche N°6 : La DIRE**
- **Fiche N°7 : La direction du Budget**
- **Fiche N°8 : La MTIC**

A. Fiche N°1 : Le CGTI

Nom de l'organisme	Le conseil général des technologies de l'information (CGTI)
Statut	Structure permanente créée en 1996
Positionnement institutionnel et Organisation	<p>Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie</p> <p>(a) Rattaché au Secrétariat d'Etat à l'Industrie</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Un comité de l'inspection ▪ Une section juridique et économique ▪ Une section scientifique et technique ▪ Une section « Innovation et entreprises » commune au conseil général des mines <p>Effectifs : 25 personnes.</p>
Missions institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Expertise et conseil dans le domaine des technologies de l'information ▪ Tutelle du groupe des écoles des télécommunications ▪ Gestion du corps interministériel des ingénieurs des télécommunications ▪ Secrétariat général du comité stratégique pour les technologies de l'information (CSTI) créé lors de la séance du CISI du 10 juillet 2000,
Principales interventions et procédures	<ul style="list-style-type: none"> • Etudes dans les domaines des télécommunications, des postes, de l'informatique et des techniques audiovisuelles pour le compte des ministres responsables ou du Premier ministre. Les rapports établis peuvent donner lieu à diffusion et publication. • Contrôle sur la régularité du fonctionnement ainsi que sur les comptes et la gestion des organismes des secteurs des postes et télécommunications. • Assure le secrétariat général du CSTI, placé auprès du Premier ministre, composé de personnalités issues des secteurs de l'entreprise et de la recherche, et chargé de faire toutes recommandations au Gouvernement en matière d'orientations stratégiques dans les domaines de l'innovation, de la recherche et du développement pour les technologies de l'information • Peut procéder à des enquêtes en France ou à l'étranger, dans le cadre des études ou missions d'information, de contrôle ou d'évaluation qui lui sont confiées.
Nature de l'intervention	Rôle d'audit et de conseil.
Orientations suivies et affichées	<p>Réflexions menées sur les cadres d'évaluation des bonnes pratiques ou sur l'évaluation de la satisfaction des usagers.</p> <p>Suivi des expériences de la commission européenne sur la diffusion de fiches de critères de sélection a priori, assurant une plus grande transparence dans le rendu des décisions de la commission.</p> <p>Réinvestissement de la sphère d'évaluation et de contrôle pour le domaine régalién.</p>
Communication	Les rapports publics du CGTI sont mis en ligne sur leur site internet.

B. Fiche N°2 : La CNIL

Nom de l'organisme	La commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).
Statut	Structure permanente indépendante
Positionnement institutionnel et Organisation	Autorité administrative indépendante Effectifs : 80 personnes environ. Répartition des services par domaine d'activité dont une partie dédiée à l'activité internationale.
Missions institutionnelles	Respect de la législation en matière de protection des données nominatives. La loi en vigueur relative à la protection des données nominatives date de 1978. Un nouveau projet de loi intégrant la directive européenne de 1995 est en cours de préparation.
Principales interventions et procédures	Secteur public : Obligation d'avoir un avis favorable de la commission sur les projets de traitement. <ul style="list-style-type: none"> • Instruction juridique et technique des dossiers • Négociation éventuelle des aménagements. • Présentation du dossier à la commission qui délibère et émet un avis. L'avis peut être défavorable ou favorable et comporter des réserves et/ou des observations. • Le projet doit être modifié si nécessaire pour se conformer à l'avis de la CNIL, sauf à passer outre sous la forme d'un projet de loi gouvernemental ou d'un décret du Conseil d'Etat. Secteur privé : Obligation de déclaration. <ul style="list-style-type: none"> • Instruction juridique et technique du dossier de déclaration • Rédaction d'un récépissé de déclaration. • En cas d'infraction manifeste à la législation, la commission a comme seul recours de ne pas délivrer de récépissé, tant que les aménagements adéquats ne sont pas apportés.
Nature de l'intervention	Les contrôles de la commission sont le plus souvent effectués a priori. Ses avis ont force juridique pour les administrations, sauf projet de loi ou décret en conseil d'Etat. La CNIL peut également effectuer des contrôles a posteriori. Elle peut, en effet, être saisie de plaintes, et débiter une procédure précontentieuse à l'amiable. L'autosaisie de la commission reste rare. En dernier recours, elle peut procéder à une dénonciation au parquet de justice.
Orientations suivies et affichées	Deux principes fondamentaux conditionnent les avis de la commission : Le principe de sécurité : les accès aux fichiers de données nominatives doivent être sécurisés et contrôlés. Le principe de finalité : l'utilisation des fichiers doit être identifiée et justifiée, et être conforme au texte de loi de 1978, ainsi qu'aux différentes lois définissant les statuts des données (secret fiscal, secret statistique, secret professionnel). La directive européenne insiste moins sur les contrôles a priori que le texte de loi national actuel. Cela pourrait modifier la nature des procédures de la CNIL dans le futur, en multipliant le contrôle a posteriori pourtant plus délicat .
Communication	La commission est très présente sur internet, et a développé une politique de sensibilisation et de communication importante. Une déclinaison junior du site CNIL a même été installée.

C. Fiche N°3 : La Cour des comptes

Nom de l'organisme	La Cour des comptes
Statut	Structure permanente créée en 1807
Positionnement institutionnel et Organisation	Juridiction indépendante Effectifs : 300 magistrats environ.
Missions institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrôle de l'exécution de la loi de finances ▪ Contrôle de la gestion des ordonnateurs de tous les services soumis aux règles de la comptabilité publique (Etat et services déconcentrés de l'Etat) mais aussi des services de sécurité sociale, des organismes bénéficiaires des concours financiers publics y compris européens et des structures privées faisant appel à la générosité publique. ▪ Certification des comptes des organismes qui redistribuent des fonds européens ▪ Contrôle juridictionnel des comptables publics
Principales interventions et procédures	<ul style="list-style-type: none"> ● Peut s'auto-saisir ou être saisie par les commissions parlementaires pour mener des enquêtes particulières sur la gestion des organismes qu'elle contrôle ● Le magistrat instructeur du dossier est maître de la procédure ● Après instruction de la procédure, l'avis de la cour est rendu de manière collégiale <p>A la fin d'une procédure de contrôle, la cour doit alors :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Assurer l'information du gouvernement ● Communiquer aux commissions des finances des deux assemblées les constatations et observations qu'elle a faites ● Saisir la cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) en cas d'irrégularités manifestes dans la gestion d'un ordonnateur ● Transmettre le dossier à la justice en cas d'infractions passibles de sanctions pénales.
Nature de l'intervention	Contrôle a posteriori, sur auto-saisie de la cour essentiellement
Orientations suivies et affichées	<p>Diversification du recrutement pour permettre de donner une orientation plus technique à certaines opérations de contrôle</p> <p>Création d'une mission transverse « outils et méthodes » pour apporter une aide aux magistrats et aux rapporteurs de la cour des comptes dans les domaines des systèmes d'information, à travers référentiels d'analyse et formations appropriées</p> <p>Présence en amont dans la conduite des grands projets de gestion pour pouvoir défendre ses besoins d'utilisateur potentiel du système d'information des services à des fins de contrôle. Besoin de préserver néanmoins l'indépendance des contrôles potentiels ultérieurs.</p>
Communication	Publication d'un rapport annuel (sur site internet notamment), et des rapports particuliers sur des thèmes spécifiques sensibles.

D. Fiche N°4 : La CSM-I

Nom de l'organisme	La commission spécialisée des marchés informatiques (CSM-I)
Statut	Structure permanente
Positionnement institutionnel et Organisation	Ministère de l'Economie des finances et de l'industrie (Minefi) Direction des Affaires Juridiques (DAJ) Sous Direction de la commande publique Cinq commissions spécialisées des marchés Effectifs : un secrétariat technique de 2 ou 3 personnes par CSM. La commission comprend 7 à 9 membres : 4 à 5 communs à toutes les commissions et 3 à 4 membres spécifiques à chacune d'elles.
Missions institutionnelles	Contrôle de la conformité des procédures de passation des marchés publics au code des marchés publics.
Principales interventions et procédures	<ul style="list-style-type: none"> • Le secrétariat technique sélectionne les dossiers des marchés problématiques qui seront soumis à la commission. • Les dossiers retenus font l'objet d'un examen individuel détaillé par un rapporteur indépendant. • La commission qui se réunit tous les 15 jours, discute les dossiers et rend son avis. <p>L'avis rendu par la commission peut être Favorable et complété par</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ des observations. ▪ des réserves destinées à être levées. <p>Défavorable.</p>
Nature de l'intervention	L'avis de la commission a force réglementaire pour les ministères. En cas d'avis défavorable, le ministère a la possibilité : - d'annuler la procédure et de relancer un nouveau projet. - Passer outre la décision de la CSM-I par l'intermédiaire d'un document officiel signé du ministre en charge du projet.
Orientations suivies et affichées	Un effort de coordination est mené entre les cinq commissions spécialisées afin de définir une méthode commune et cohérente dans l'examen des dossiers. Une attention particulière est portée aux points suivants: La clarté et la précision de la présentation de l'objet du marché. Le respect des règles de la concurrence et l'égalité de traitement des fournisseurs dans la procédure. Le respect des dispositions du code des marchés publics dans la rédaction des documents contractuels. La convenance des prix : en situation de concurrence effective, les prix du marché découlent de la concurrence.
Communication	La communication des CSM et l'activité de conseil sur les dispositions et procédures de passation de marchés est prise en charge par la DAJ. La disponibilité de la jurisprudence de la commission est encore insuffisante aujourd'hui.

E. Fiche N°5 : La DATAR

Nom de l'organisme	La Direction de l'aménagement du territoire et de l'action régionale (DATAR)
Statut	Structure permanente créée en 1960
Positionnement institutionnel et Organisation	Service du Premier Ministre mis à la disposition du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire Effectifs : 230 personnes.
Missions institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordination de la mise en œuvre de la politique gouvernementale dans les régions ▪ Mission de prospective en matière d'aménagement du territoire ▪ Secrétariat du comité national, qui sera créé début 2001, chargé du suivi et de l'évaluation de l'action de l'Etat dans les régions
Principales interventions et procédures	<ul style="list-style-type: none"> • Etudes prospectives. • Elaboration des schémas de services collectifs structurés en trois parties : bilan de l'action gouvernementale tous environnements confondus (domestique, école, entreprises, services publics, collectivités locales), plan d'action pour la période 1997 à 2003 et perspectives à 10 ans. • Gestion de fonds dédiés en partie aux nouvelles technologies de l'information et de la communication par lesquels l'Etat cofinance avec les régions et les collectivités locales des projets, et qui participent à la modernisation et à l'aménagement du territoire (contrats de plan Etat-régions, Fonds national d'aménagement du territoire, appels à projets) • Organisation de la concertation entre les différents organismes institutionnels intervenant dans le développement territorial : Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DiGiTiP), Agence nationale pour la valorisation de la recherche (ANVAR), Commissariat général du plan, mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (MTIC)
Nature de l'intervention	Rôle d'animation et d'intermédiaire du gouvernement auprès des acteurs locaux.
Orientations suivies et affichées	Assurer l'équité du développement des régions. S'appuyer sur les nouvelles technologies et notamment les systèmes d'information géographique, pour améliorer la visibilité et la connaissance en matière d'aménagement du territoire.
Communication	Le site internet présente, d'une part, les activités de la DATAR, et d'autre part, des dossiers spécifiques (dispositif CISI, base de données d'innovations de services, mise en commun des dispositifs régionaux). Publication du schéma des services collectifs

F. Fiche N°6 : La DIRE/UTIC

Nom de l'organisme	La Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat (DIRE) : Mission Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication par l'administration (UTIC).
Statut	Structure permanente de l'Etat.
Positionnement institutionnel et Organisation	Ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat L'une des cinq missions de la DIRE Effectifs : 10 personnes environ.
Missions institutionnelles	Coordination de l'utilisation des technologies de l'information par les administrations sur le plan fonctionnel, organisationnel et en matière de formation. Suivi du volet N°3 du PAGSI (modernisation des services publics)
Principales interventions et procédures	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation conjointe avec le cabinet du ministre de la fonction publique du dossier du comité interministériel de la réforme de l'Etat (CIRE), et suivi de la mise en œuvre des mesures. • Attribution du Fonds de Réforme de l'Etat (FRE) • Avis consultatif pour l'attribution du Fonds Interministériel de Modernisation (FIM). • Animation de groupes de travail fonctionnels et organisationnels (réunion des hauts fonctionnaires chargés de la modernisation, comité de pilotage Systèmes d'Information Territoriaux (SIT), ...). • Mise en place de groupes de réflexion thématiques et commandes d'études (Impact des NTIC sur l'organisation des administrations) <p>Bien que non directement en charge de la déconcentration, la DIRE contribue au développement des systèmes d'information territoriaux (SIT) par l'animation de journées d'information, et des analyses sur les applications locales à mutualiser et mettre en réseau.</p>
Nature de l'intervention	Rôle incitatif. Définition des orientations fonctionnelles, organisationnelles et formation.
Orientations suivies et affichées	Améliorations des relations avec les usagers Améliorations internes à l'administration : mise en place de la signature électronique, formation, sécurité, partage et complémentarité des données.
Communication et indicateurs	Dans le cadre du projet e-Europe, la mission prend l'initiative de l'élaboration d'indicateurs permettant les comparaisons entre pays. Mise en place d'un tableau de bord de suivi de réalisation du PAGSI (disponible sur le site fonction publique) qui intégrera des indicateurs d'évaluation d'ici la fin de l'année 2000.

G. Fiche N°7 : La Direction du Budget

Nom de l'organisme	Bureau de la modernisation de l'administration de la Direction du Budget (1B)
Statut	Structure permanente
Positionnement institutionnel et Organisation	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, <ul style="list-style-type: none"> - Secrétariat d'Etat au Budget - Direction du budget Effectif en charge du suivi informatique : 2 personnes.
Missions institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assure le suivi des budgets informatiques des administrations ▪ Oriente les politiques budgétaires en matière de TI
Principales interventions et procédures	<ul style="list-style-type: none"> • Conférences techniques informatiques : Analyse avec chacune des administrations des moyens en budgets et personnels alloués à l'informatique, et discussion des crédits budgétaires nécessaires au fonctionnement du système d'information existant, et au développement de projets en cours ou nouveaux de modernisation. • Elaboration du modèle de dossier de conférence informatique : les conférences techniques informatiques s'appuient sur l'étude d'un dossier technique composé d'un document de synthèse et de fiches techniques dont le modèle est défini par la Direction du Budget. • Suivi des dotations budgétaires des autorités publiques dédiées aux TI . Analyse macro-budgétaire de l'investissement public en matière de TI. • Attribution conjointe du Fonds Interministériel de Modernisation (FIM)
Nature de l'intervention	Rôle d'expertise et de médiation entre la Direction du Budget et les ministères. Contribue à la détermination des dotations budgétaires informatiques annuelles.
Orientations suivies et affichées	<p>Améliorer la visibilité fonctionnelle, technique et budgétaire sur l'informatique des administrations par la consolidation du dossier de conférence technique informatique, et par une analyse des dépenses informatiques des administrations en coûts complets.</p> <p>Inciter à la mutualisation des compétences et des expériences au sein de l'administration.</p> <p>Contribuer à la diffusion des bonnes pratiques en matière d'efficacité de la dépense.</p> <p>Participer aux réflexions sur l'identification, le renforcement et la formation des compétences internes en matière de TI et apporter des éléments d'éclairage sur la répartition entre développement interne et externalisation en matière de TI.</p>
Communication	Document annuel comparatif sur le coût complet de l'informatique dans les administrations : les données analysées intègrent notamment le personnel interne affecté à ces missions, ainsi que des forfaits de fonctionnement.

H. Fiche N°8 : La MTIC

Nom de l'organisme	La mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (MTIC)
Statut	Structure créée en août 1998 pour une période de trois ans
Positionnement institutionnel et Organisation	Services généraux du Premier ministre Effectifs : 15 personnes environ.
Missions institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conduite de projets interministériels ▪ Appui technique aux différentes administrations ▪ Harmonisation des standards technologiques et élaboration de référentiels techniques communs ▪ Identification des besoins communs des services publics en matière d'équipement et de matériel ▪ Participation aux travaux qui relèvent de la coopération internationale dans le domaine des technologies de l'information et de la communication
Principales interventions et procédures	<ul style="list-style-type: none"> • Attribution conjointe du Fonds Interministériel de Modernisation (FIM) • Maîtrise d'ouvrage de projets interministériels • Peut être saisie sur le suivi et l'évaluation de l'utilisation qui est faite des technologies de l'information et de la communication dans des secteurs donnés • Animation de groupes de travail et de cercles de compétences • Organisation de séminaires techniques
Nature de l'intervention	Rôle d'accompagnement, de soutien et d'animation technique
Orientations suivies et affichées	<p>Création d'un intranet interministériel, et intégration des annuaires électroniques ministériels</p> <p>Dématérialisation du circuit d'élaboration et d'application des textes législatifs et réglementaires</p> <p>Mutualisation des compétences sur les réseaux de données</p> <p>Mutualisation des compétences en matière de dématérialisation des procédures .</p> <p>Promotion de l'utilisation des logiciels libres dans l'administration</p> <p>Contribue à la sensibilisation des administrations aux enjeux de sécurité des systèmes d'information</p>
Communication	<p>Les actions de la MTIC reposent sur une politique de communication très développée centrée sur l'internet, et jouant sur les trois niveaux intranet, extranet de projets, et internet.</p> <p>La diffusion de lettres d'information électroniques contribue également à cette communication.</p>