



**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE**

**INSPECTION GÉNÉRALE  
DES FINANCES**

**N° 2011-M-057-02**

**MINISTÈRE DU BUDGET,  
DES COMPTES PUBLICS,  
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

**CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE  
ET DES TECHNOLOGIES**

**N° 2011/28/CGIET/SG**

## **RAPPORT**

**Le pilotage et l'audit  
des grands programmes informatiques de l'État  
Retours d'expérience des administrations étrangères  
(cinq études)**

Établi par

**PASCALE DUGOS**  
Inspectrice des finances

**MARC MEYER**  
Ingénieur général des mines

**EMMANUEL SALIOT**  
Inspecteur des finances

**JEROME THOMAS**  
Inspecteur des finances

**FRANÇOISE TRASSOUDAINÉ**  
Ingénieur général des mines

Sous la supervision de

**PIERRE LEPETIT**  
Inspecteur général des finances

**FRANÇOIS CHOLLEY**  
Ingénieur général des mines

**- MARS 2012 -**



# SYNTHESE

La mission a souhaité présenter à travers des documents particuliers les grandes tendances actuellement à l'œuvre dans cinq pays, majoritairement de nature fédérale, choisis pour leur expérience, positive comme négative, des grands programmes informatiques et leur approche de la gouvernance des systèmes d'information.

La mission a également participé à des entretiens au sein de la Commission européenne, dans le cadre d'une étude conduite par l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE). Ces entretiens corroborent les différentes tendances observées au sein des administrations étrangères étudiées.

## 1. A l'instar du secteur privé, la mise en place d'une fonction informatique centrale s'impose sous la contrainte budgétaire et la nature transverse des systèmes d'information

- ◆ une gouvernance spécifique transverse est mise en place à haut niveau, le plus souvent de concert avec la création d'une fonction de DSI dans les ministères, réunis dans une enceinte dédiée à la fonction SI ;
- ◆ des fonctions de DSI techniques peuvent exister soit au niveau central (USA), soit dans les ministères (UK) ;
- ◆ la fonction de DSI centrale est rattachée au chef du gouvernement (UK, USA) ou ancrée dans un ministère, le plus souvent les finances (Québec) ou l'intérieur (DE, NL) ;
- ◆ ses compétences regroupent en général la mise en commun des moyens, un rôle de premier plan dans les projets d'infrastructures, un rôle d'animateur (GRH) ; plus rarement, la sécurité des systèmes d'information est incluse dans son portefeuille, ou l'attribution d'un rôle financier (Québec) ;
- ◆ certains DSI centraux donnent un avis sur la nomination des DSI ministériels (Royaume-Uni, USA), voire des directeurs de grands programmes (USA) ;
- ◆ le DSI central intervient dans les grands programmes en s'appuyant sur des outils de programmation (projets, budget) et de pilotage (structures dédiées au *reporting* de l'avancement et bilans) ; en revanche, aucun ne possède de force d'audit ;
- ◆ les pays rencontrés disposent d'un document de politique générale, sous forme de stratégie nationale qui couvre parfois le *back office* (infrastructure), le *front office* (e-gouvernement) et les grands programmes, qui est porté par le DSI central.

## 2. Les pays rencontrés continuent de concevoir et mettre en œuvre des grands programmes informatiques mais cherchent à professionnaliser leur sécurisation par des dispositifs opérationnels

- ◆ les difficultés rencontrées sur les grands programmes informatiques qu'ils considèrent comme un objet spécifique sont universelles et similaires (coût, délais, cible) ; des critères définissant ces grands programmes (complexité, taille, coût, voire recours à un PGI) sont le plus souvent définis ;
- ◆ la segmentation des programmes et la limitation de leur durée sont recherchées ;
- ◆ la fonction budgétaire, centrale (USA, Royaume-Uni), joue un rôle important ;

- ◆ plusieurs mécanismes de sécurisation interviennent :
  - des processus de lancement des grands programmes professionnalisés avec le recours à des expertises tierces émanant de l'équivalent de la direction du budget et d'experts indépendants ;
  - des règles de gouvernance (notion centrale de *senior responsible owner*) ;
  - des méthodes de conduite (méthodes agiles, formalisation des décisions de go/no go) ;
  - des principes de transparence *via* des indicateurs publiés ou l'intervention du Parlement ;
  - des centres de services partagés en appui aux responsables des grands programmes ;
  - des processus de revues :
    - revues de portefeuille de grands programmes par le DSI central ;
    - dispositifs d'expertise Gateway au bénéfice des responsables opérationnels et pilotés par la DSI centrale ou un organisme qui lui est rattaché (*Major Project Authority* au UK, Institut Gateway aux Pays-Bas ou centre de compétences en Allemagne) ;
- ◆ la place de la fonction budgétaire dans le processus de lancement et de revue dans une logique d'investissements SI est croissante ;
- ◆ les pays privilégient en matière de contrôle le rôle de l'auditeur externe, plus rarement celui de l'auditeur interne (Commission européenne).

### **3. Compte tenu des enjeux financiers et métiers des systèmes d'information, le recours à l'externalisation est traité avec une plus grande prudence et sa professionnalisation fortement structurée**

- ◆ les États souhaitent conserver la maîtrise des projets et maintenir leur patrimoine informatique ;
- ◆ des structures professionnelles de gestion des relations avec les prestataires externes marché complètent l'unification de la fonction achat ;
- ◆ certains pays développent des mécanismes permettant d'associer davantage les petites et moyennes entreprises ;
- ◆ des modes partenariaux précédents les phases de marché public sont mis en place (*ICT offices* aux NL) ;
- ◆ des écosystèmes particuliers reliant les communautés informatiques publiques et privées sont animés par des initiatives privées sous forme d'association ou de cercle de réflexion.

### **4. Un investissement dans les compétences internes dans le domaine informatique est jugé crucial pour l'action publique**

- ◆ le constat d'un déficit structurel de compétences internes dans un contexte de concurrence avec le privé est globalement partagé ;
- ◆ un investissement dans les compétences SI et une véritable gestion de celles-ci sont menés sur la base d'un travail d'identification des ressources clés, visant à la professionnalisation, souvent en partenariat avec des filières académiques, et au renforcement de leur attractivité au sein de la sphère publique ;

- ◆ certains pays optent pour la mise en place d'un *pool* interministériel de directeurs de projet ;
- ◆ cette politique s'adresse également aux hauts cadres publics dont la formation dans le domaine des systèmes d'information est jugée stratégique.



**Allemagne**



# SOMMAIRE

<b>1. LE PRINCIPE D'AUTONOMIE DES LÄNDER ET DES DEPARTEMENTS MINISTERIELS EST A L'ORIGINE D'UNE GOUVERNANCE SI ENCORE TRES ECLATEE .....</b>	<b>1</b>
1.1. Le principe constitutionnel d'autonomie des administrations locales et des ministères fédéraux constitue un obstacle juridique et culturel à une gouvernance centralisée .....	1
1.1.1. <i>L'État allemand est bâti sur un principe de compétence exclusive de chaque niveau d'administration.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Cette autonomie est à l'origine d'une grande hétérogénéité dans le rôle et le positionnement de chaque DSI ministériel.....</i>	<i>1</i>
1.2. S'inscrivant dans un mouvement de modernisation de l'État, le cadre de coopération en matière informatique a néanmoins été récemment rénové dans un sens plus unitaire.....	2
1.2.1. <i>Un mouvement d'allègement des contraintes administratives initié en 2006 a permis de lancer la réforme de la gouvernance informatique fin 2007.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>La relation entre l'État central et les Länder a évolué dans un sens favorable aux initiatives du gouvernement fédéral en 2009 .....</i>	<i>6</i>
<b>2. LA NECESSITE D'UNIFIER LES INFRASTRUCTURES ET D'AMELIORER LA QUALITE DES SERVICES PUBLICS A CONTRIBUE A PORTER LA NOUVELLE FONCTION DE DSI FEDERAL .....</b>	<b>7</b>
2.1. L'institution d'un DSI fédéral doté de compétences nationales a permis d'assurer une consolidation des stratégies et des réalisations informatiques.....	7
2.2. Le DSI fédéral s'appuie sur des comités de pilotage régis par l'unanimité.....	8
2.3. Les initiatives communes ont conduit à développer des centres de services partagés au niveau fédéral .....	13
2.4. S'il n'existe pas de gouvernance budgétaire centralisée, le plan de relance a permis de sanctuariser un budget d'investissement informatique .....	15
<b>3. SOUHAITANT CONTINUER A LANCER DES GRANDS PROGRAMMES DE TRANSFORMATION, LE GOUVERNEMENT ALLEMAND DEVELOPPE DES OUTILS OPERATIONNELS DE SECURISATION .....</b>	<b>16</b>
3.1. L'Allemagne a connu des échecs importants notamment en raison d'une qualité de service jugée insuffisante par les utilisateurs .....	16
3.2. Les projets communs sont de plus en plus nombreux.....	17
3.3. Un centre de compétences a été mis en place spécifiquement pour intervenir en appui des grands projets informatiques.....	19
3.4. Une méthode propre de conduite des grands projets informatiques a été développée.....	20

<b>4. UN VERITABLE ECOSYSTEME PUBLIC-PRIVE EXISTE DANS LE DOMAINE DE L'INFORMATIQUE.....</b>	<b>22</b>
4.1. L'existence de groupes de travail permet de relier en permanence les sphères IT publique et privée qui comptent deux rendez-vous annuels institutionnels.....	22
4.2. Le cercle de réflexion ISPRAT joue un rôle important d'expertise pour la modernisation de l'administration par les TIC.....	23
<b>5. L'ÉTAT FEDERAL JUGE STRATEGIQUE D'INVESTIR A COURT TERME DANS DES COMPETENCES INFORMATIQUES MAIS N'A PAS ENCORE MIS EN PLACE DE POLITIQUE UNIFIEE .....</b>	<b>24</b>
5.1. L'État fédéral souhaite renforcer rapidement ses compétences dans le domaine des TIC .....	24
5.2. Le système fédéral empêche toutefois l'existence d'une politique unifiée de gestion des compétences informatiques.....	24
<b>6. LES MODALITES DE SECURISATION DES GRANDS PROGRAMMES INFORMATIQUES SONT ESSENTIELLEMENT TOURNEES VERS L'AIDE AU PILOTAGE ET LE CONTROLE EXTERNE.....</b>	<b>26</b>
6.1. Le contrôle et l'audit internes des grands programmes informatiques sont encore peu développés au niveau national .....	26
6.2. La place de l'audit externe n'est pas définie dans la gouvernance des SI.....	26
6.3. Le Parlement joue un rôle essentiellement budgétaire mais intervient peu dans la stratégie des projets.....	27

## **1. Le principe d'autonomie des Länder et des départements ministériels est à l'origine d'une gouvernance SI encore très éclatée**

### **1.1. Le principe constitutionnel d'autonomie des administrations locales et des ministères fédéraux constitue un obstacle juridique et culturel à une gouvernance centralisée**

#### **1.1.1. L'État allemand est bâti sur un principe de compétence exclusive de chaque niveau d'administration**

L'Allemagne est un État fédéral au sein duquel les Länder disposent de compétences propres qui leur garantissent une grande liberté d'action. Cet État fédéral se caractérise également par une très large autonomie des seize ministères fédéraux.

En effet, aux termes de la Loi fondamentale :

- ◆ chaque ministère fédéral demeure compétent dans le choix des grands projets d'information concernant son périmètre d'activité (par exemple la rémunération des fonctionnaires, la comptabilité en lien avec le budget, etc.)<sup>1</sup> ; l'interministérialité, portée par les systèmes d'information, est donc un concept nouveau en Allemagne ;
- ◆ à l'instar des communes, chaque Land est compétent pour les grands projets publics mis en place sur son propre territoire.

La mutualisation en matière informatique, à la fois au sein de l'administration fédérale et entre celle-ci et les administrations locales, relève ainsi du degré de bonne volonté des différents opérateurs.

Le principe de compétence propre des ministères et des entités locales (« *ressort prinzip* ») exige l'intervention de la loi pour permettre de réaliser de véritables services communs, de manière à donner une base légale aux transferts de compétences nécessaires.

Chaque ministère et niveau d'administration dispose de ses propres ressources budgétaires et décide de sa propre stratégie en matière de technologies de l'information et de communication (TIC).

De même, chaque entité locale, Land ou commune, définit et applique sa politique TIC de manière indépendante.

#### **1.1.2. Cette autonomie est à l'origine d'une grande hétérogénéité dans le rôle et le positionnement de chaque DSI ministériel**

##### **Les fonctions de DSI sont très hétérogènes dans les ministères.**

Au niveau fédéral, chaque ministère comprend un délégué ministériel aux technologies de l'information (*chief information officer* ou CIO) responsable de la politique informatique de son ressort et représentant les intérêts du ministère au sein du gouvernement, et dispose de son propre service en charge des TIC.

Le DSI fédéral n'intervient pas dans la nomination des DSI fédéraux.

---

<sup>1</sup> Selon l'article 65 de la Loi fondamentale, « *chaque ministre fédéral dirige son département de façon autonome et sous sa propre responsabilité* ».

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Allemagne

Les profils de directeur des systèmes d'information (DSI) sont très différenciés selon les ministères, ce qui pose des difficultés en termes d'efficacité du comité des DSI fédéraux (cf. *infra*), certains ne disposant d'aucune compétence technique en matière informatique. De même, la fonction de DSI est souvent assumée en plus d'autres fonctions. Ainsi, le DSI du ministère de l'économie assure également la gestion des ressources humaines et la direction du budget.

Le positionnement hiérarchique des DSI fédéraux est également hétérogène. Au ministère de l'économie, le DSI est nommé directement par le secrétaire d'État, ce qui lui donne un accès direct à la plus haute hiérarchie du ministère (secrétaire d'État, ministre) ainsi qu'à tous les directeurs d'administration ou de structures ministérielles.

**Au sein du gouvernement fédéral, le ministère de l'intérieur joue un rôle pivot en matière informatique.**

Le ministère de l'intérieur joue un rôle historique de ministère coordinateur pour l'administration fédérale. Il assure également la fonction SSI pour l'ensemble du gouvernement fédéral, le BSI (*Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*), équivalent de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), lui étant rattaché. Le BSI est un organisme fédéral consultatif mais doté d'une compétence en matière de planification des projets.

### **1.2. S'inscrivant dans un mouvement de modernisation de l'État, le cadre de coopération en matière informatique a néanmoins été récemment rénové dans un sens plus unitaire**

#### **1.2.1. Un mouvement d'allègement des contraintes administratives initié en 2006 a permis de lancer la réforme de la gouvernance informatique fin 2007**

**Depuis 1999 la modernisation de l'État constitue une priorité du gouvernement fédéral, qui s'appuie sur l'allègement de la bureaucratie et le développement de services publics en ligne.**

**En décembre 1999, un premier programme « un État moderne, une administration moderne »** avait été adopté, faisant suite au concept d'« État allégé » (*Schlanker Staat*), considéré comme insuffisant et trop négatif.

Ce nouveau programme se déclinait autour de quatre piliers :

- ◆ un droit plus efficace et mieux accepté : évaluation des effets des lois, identification et élimination des obstacles juridiques pour les nouvelles prestations de services ;
- ◆ un État fédéral partenaire, avec pour objectifs de mieux organiser la coopération entre les niveaux d'administration (réexamen des compétences, meilleure prise en compte des intérêts des Länder et des communes dans le travail législatif de l'État fédéral, révision des procédures relatives à la construction d'infrastructures) et d'améliorer les rapports de l'administration avec les particuliers (réglementation des partenariats public-privé, techniques modernes d'information, audit de la protection des données) ;
- ◆ une administration efficace, économe et transparente : techniques modernes de management, test et développement du calcul de rentabilité, étalonnage, accès des citoyens à l'information administrative, développement de l'informatisation ;
- ◆ des agents publics motivés : réforme des principes statutaires, formation du personnel et déroulement des carrières.

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Allemagne

De cette démarche vont découler deux types d'action, l'une tournée vers la réduction de la bureaucratie, l'autre vers l'e-gouvernement avec lequel l'État devient aussi un investisseur et un partenaire du secteur des TIC.

Un premier mouvement en faveur de l'administration électronique a été lancé par le gouvernement fédéral en 2000 à travers le programme « **BundOnline 2005** » visant à mettre en ligne des services pour les particuliers et les entreprises.

La volonté de débureaucratiser le niveau fédéral est apparue à la fin de l'année 2005, à la suite de la loi visant la mise en œuvre de propositions de débureaucratiation et de déréglementation émanant des régions du 21 juin 2005 (*Gesetz zur Umsetzung von Vorschlägen zu Bürokratieabbau und Deregulierung aus den Regionen*).

Dans l'accord de coalition du 11 novembre 2005, le gouvernement fédéral s'est notamment fixé pour objectif de réduire la bureaucratie, maîtriser les dépenses publiques et améliorer l'action de l'État grâce à l'existence d'une administration innovante, efficace et efficiente. L'e-gouvernement apparaît alors comme l'un des leviers les plus adaptés pour à la fois moderniser l'État et stimuler l'innovation technologique.

Par une décision du 8 mars 2006, le gouvernement fédéral a chargé le ministère de l'intérieur de définir une stratégie en matière d'e-gouvernement pour le niveau fédéral et de préparer sa mise en œuvre, tout en tenant compte des objectifs définis par la Commission européenne dans le cadre de l'initiative i2010 adoptée en juin 2005<sup>2</sup>.

En parallèle, le gouvernement fédéral a lancé le **programme « réduction de la bureaucratie et mieux légiférer »** le 25 avril 2006. Dans ce cadre, l'Allemagne introduit la méthode des coûts standards (*Standard Cost Model, SCM*) et met en place une gouvernance spécifique :

- ◆ **le comité de réduction de la bureaucratie**, composé des secrétaires d'État compétents pour ce sujet dans chaque ministère, est piloté par un ministre délégué de la Chancellerie en charge des relations entre l'État fédéral et les Länder, et « coordinateur du gouvernement fédéral pour la lutte contre la bureaucratie et mieux légiférer ». Ce travail est coordonné par un secrétariat « Réduction de la bureaucratie » (12 personnes dont 9 hauts fonctionnaires) qui organise le travail avec les différents ministères, le Parlement, les Länder et les communes. L'office des statistiques, comptant une centaine de personnes dont de nombreux contrats à durée déterminée, suit l'évolution des coûts de bureaucratie imposés aux entreprises ;
- ◆ une **direction de l'organisation et de la modernisation de l'administration**, sise au sein du ministère de l'intérieur, est chef de file pour la modernisation de l'administration fédérale. Elle dépend aujourd'hui de la secrétaire d'État qui est également déléguée fédérale aux TIC (cf. *infra*). Ce service compte une soixantaine de personnes ;
- ◆ le **conseil d'évaluation de la réglementation** (*Normenkontrollrat*), indépendant, a été créé par la loi du 14 août 2006 ; il est chargé d'examiner les nouvelles réglementations en projet et de conseiller le gouvernement fédéral.

En juin 2006, un plan d'action « **Deutschland Online** » a été présenté comme une stratégie commune à l'État fédéral, aux Länder et aux communes, qui promeut le soutien de projets identifiés comme prioritaires, une conduite du programme renforcée, l'extension des infrastructures du réseau national de communication des administrations publiques et la fourniture de services centralisés à travers un portail unique d'accès aux prestations des trois niveaux d'administration.

---

<sup>2</sup> Communication de la Commission « i2010 - Une société de l'information pour la croissance et l'emploi » COM(2005) 229 final du 1.6.2005.

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Allemagne

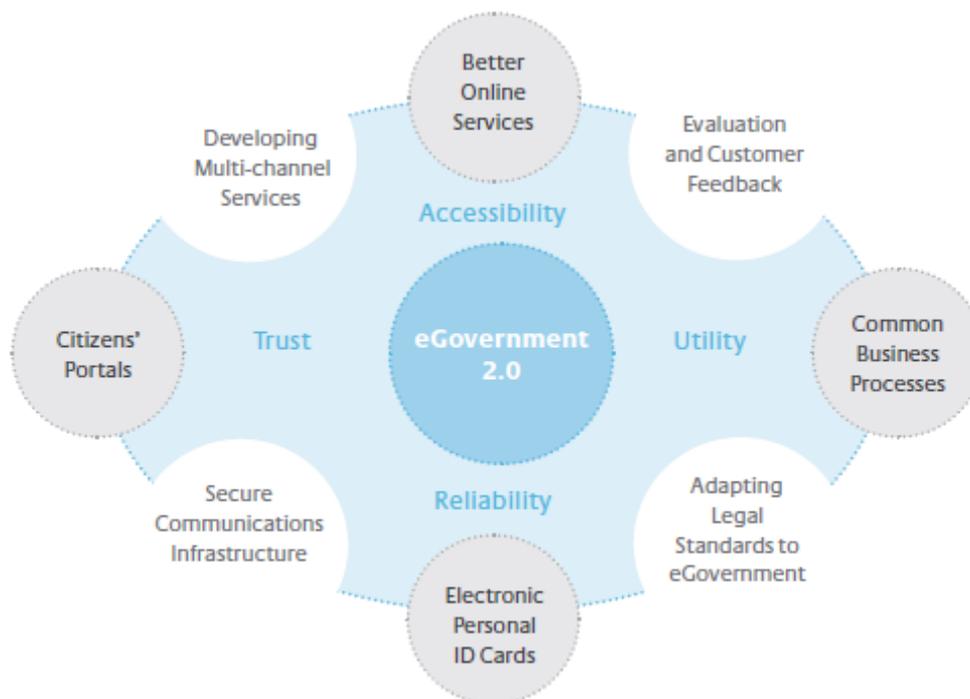
En septembre 2006, un **nouveau programme intitulé « Moderniser l'administration par l'innovation »** (*Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen*) a été adopté par le gouvernement de grande coalition (CDU/CSU – SPD). De manière générale, les actions, qui embrassent les ressources humaines, le management, l'organisation et l'e-gouvernement, ont pour ambition :

- ◆ la réduction de la bureaucratie ;
- ◆ le recentrage de l'action administrative sur ses missions fondamentales ;
- ◆ le développement de nouvelles formes de coopération, notamment avec les entreprises ;
- ◆ le développement d'instruments et de procédures nécessaires au pilotage stratégique ;
- ◆ une meilleure utilisation du potentiel des nouvelles technologies pour assurer les missions de l'État de manière plus efficace, plus transparente et plus économe.

Dans le cadre de ce programme, le projet « Deutschland Online » a été développé et accéléré : en particulier, l'accent a été mis sur le développement de normes de format des données et d'interfaces de systèmes, avec pour objectif de parvenir avant 2010 à une diminution d'au moins 15 % des coûts et délais de traitement des dossiers, tant pour l'administration que pour les usagers. Aujourd'hui, l'adresse [deutschland-online.de](http://deutschland-online.de) renvoie sur la page du conseil de planification des TIC, l'organe de coordination entre la Fédération et les Länder en matière de TIC. Le portail indique les projets de coopération entre les deux niveaux, ceux en cours et ceux terminés.

En parallèle, à la suite des expériences « BundOnline 2005 » et « Deutschland Online », le programme « **eGovernment 2.0** » a été lancé le 13 septembre 2006. La mise en œuvre de la coordination de ce programme en coopération avec les autres ministères fédéraux et le suivi de son déroulement a été confiée au ministère de l'intérieur.

**Graphique 1 : Objectifs stratégiques du programme eGovernment 2.0**



*Source : Stratégie eGovernment 2.0 - Novembre 2006.*

### **Plusieurs décisions ont été prises en conseil des ministres du 5 décembre 2007 en vue d'améliorer le pilotage des technologies de l'information au niveau de l'administration fédérale, dont l'importance majeure est affirmée.**

Le principe de compétence exclusive constitue un frein au développement rationnel et interopérable des systèmes d'information (SI) en particulier lorsque les objectifs sont partagés ; ainsi l'enregistrement des citoyens dans les mairies existe en vertu d'une loi fédérale mais sa transposition reste du ressort des Länder, ce qui a généré une prolifération de SI différents.

Au sommet national sur les TIC de décembre 2006, le gouvernement fédéral a lancé une réflexion sur l'amélioration du pilotage des systèmes d'information qui a débouché sur une décision de refonte de la gouvernance informatique à la fin de l'année 2007 avec :

- ◆ la mise en place d'un DSI au sein de chaque ministère fédéral ;
- ◆ la création de la fonction administrative de délégué fédéral aux technologies de l'information, afin de coordonner l'action des DSI des ministères et améliorer l'e-gouvernement, associée à la réalisation d'un plan de pilotage des technologies de l'information (*Konzept IT Steuerung Bund*) ;
- ◆ la création d'un comité de pilotage fédéral des technologies de l'information ;
- ◆ la création d'un comité des DSI de l'ensemble des ministères.

Cette décision gouvernementale assigne aux technologies de l'information un rôle éminent dans le fonctionnement du gouvernement et de l'administration qui, sans devenir une fin en soi, doivent répondre aux besoins de l'administration et des métiers : « *Les principaux grands projets de l'administration publique incluent dans leur fondement un projet informatique. Les TIC constituent un facteur clé de mise en œuvre réussie des projets politiques. Le développement des TIC contribue aussi à la réalisation des objectifs stratégiques de la modernisation administrative* ».

### **La volonté de rationaliser et de moderniser l'administration fédérale s'est poursuivie de façon constante depuis 2009 dans un sens favorable à la standardisation des processus et la création de centres de services partagés.**

L'accord de coalition du 26 octobre 2009 entre la CDU, la CSU et le FDP, intitulé « Croissance, éducation, cohésion », considère qu'une des tâches majeures de la 17<sup>ème</sup> législature (2009-2013), consiste à maximiser l'efficacité du niveau fédéral (ministères et autorités qui lui sont rattachés) pour répondre à la fois aux défis d'une démographie déclinante et des contraintes budgétaires (coût des plans de relance, règle d'or budgétaire d'ordre constitutionnel qui s'applique pour la première fois en 2011), et à la recherche d'exigence de qualité de service, de réactivité et de transparence.

L'accent est mis sur la revue complète des tâches, la standardisation maximale des processus, le développement d'une logique de services partagés et la réduction des contraintes administratives.

Le gouvernement fédéral a adopté **un programme pour une « administration transparente et connectée » en août 2010**. Les efforts doivent se concentrer sur le personnel (management, évolution démographique, formation), l'optimisation de l'organisation (stratégie, gestion des projets, optimisation des procédures) et l'utilisation des TIC (gouvernement électronique, services en ligne, réseaux fédéraux). Les ministères doivent travailler ensemble dans une logique de résultat au profit de la modernisation de l'État. Une évaluation des mesures est faite tous les six mois par le ministère de l'intérieur et peut être suivie sur le site internet [www.verwaltung-innovativ.de](http://www.verwaltung-innovativ.de).

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Allemagne

Dans la suite du programme gouvernemental « réduction de la bureaucratie et mieux légiférer » de 2006, le gouvernement actuel adopte régulièrement des mesures pour réduire les obligations d'information et les coûts afférents qui s'imposent aux citoyens, aux entreprises et à l'administration.

### Encadré 1 : Mesures d'allègement au profit des citoyens, des entreprises et de l'administration

- **Avril 2010 :**
  - réduction de la bureaucratie et proximité des citoyens pour l'immatriculation de véhicules ;
  - simplification de la communication électronique sécurisée ;
  - modernisation de l'administration ;
  - simplification des bourses étudiantes ;
  - modification du code de la route.
- **Décembre 2011 :**
  - réduction des délais de conservation à cinq ans et incitations supplémentaires à l'archivage électronique de factures et autres pièces justificatives ;
  - simplification et harmonisation des exigences de comptabilité des entreprises ;
  - gouvernement électronique ;
  - utilisation prioritaire des données d'entreprises publiées ;
  - signature électronique avancée pour les entreprises ;
  - paquet de mesures réduction de la bureaucratie santé et soins ;
  - modification de la loi de formation professionnelle et du décret de l'artisanat ;
  - deuxième loi modificative de la loi des statistiques de population ;
  - potentiel d'amélioration dans la réglementation de la concurrence.

*Source : Service économique régional près l'ambassade de France en Allemagne – Janvier 2012.*

### 1.2.2. La relation entre l'État central et les Länder a évolué dans un sens favorable aux initiatives du gouvernement fédéral en 2009

**En 2009 une base juridique de coopération entre l'État fédéral et les Länder a été introduite dans la constitution et un conseil de planification des TIC commun aux deux niveaux mis en place.**

Une base juridique nécessaire à la coordination informatique entre État fédéral et Länder a été spécialement introduite dans la loi fondamentale par la commission fédérale II à travers l'article 91 c<sup>3</sup>, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> août 2009. Cette base juridique permet de donner au niveau fédéral une compétence dans le domaine des réseaux reliant l'État fédéral et les Länder, et donne un caractère contraignant pour les Länder aux décisions prises par le gouvernement fédéral.

À la suite, un traité fédéral sur l'informatique (*IT-Staasvertrag*), entré en vigueur en avril 2010, a été adopté de manière à fixer des objectifs communs à l'État fédéral et aux Länder. Ce traité met en place un conseil de la planification des technologies de l'information (*cf. infra*), qui fonctionne depuis le 22 avril 2010 et se substitue aux instances précédentes :

- ◆ le groupe des secrétaires d'État pour l'e-gouvernement (*Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern*) ;

---

<sup>3</sup> « La Fédération et les Länder peuvent coopérer pour la planification, la construction et l'exploitation des systèmes informatiques nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. »

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Allemagne

- ◆ le KoopA-ADV (*Kooperationsausschuss Bund/Länder/kommunaler Bereich*), comité de coopération entre l'État fédéral, les Länder et les Communes, enceinte de discussion et de coordination concernant les principes de l'utilisation des TIC et les projets de systèmes d'information.

## 2. La nécessité d'unifier les infrastructures et d'améliorer la qualité des services publics a contribué à porter la nouvelle fonction de DSI fédéral

### 2.1. L'institution d'un DSI fédéral doté de compétences nationales a permis d'assurer une consolidation des stratégies et des réalisations informatiques

Le **délégué fédéral aux technologies de l'information** (*IT-Beauftragte der Bundesregierung*, ou *Bundes CIO*) est responsable de la coordination des systèmes informatiques du gouvernement fédéral ainsi que des programmes informatiques interministériels. Il a également rang de secrétaire d'État au ministère de l'intérieur. Si la fonction de DSI fédéral est permanente, celle-ci n'est exercée à plein temps par le titulaire, actuellement M<sup>me</sup> Rogall-Grothe, qui assume d'autres responsabilités.

Les missions du DSI fédéral recourent :

- ◆ la contribution à l'amélioration du rôle de l'administration au sein de la société de l'information ;
- ◆ la participation au processus d'élaboration des propositions et projets de lois ayant un effet sur la formation des TIC dans l'administration ;
- ◆ la coordination de la coopération avec les Länder, les partenaires européens et internationaux concernant l'e-gouvernement, la sécurité des SI et la stratégie en matière de technologies de l'information ;
- ◆ l'élaboration de la stratégie fédérale concernant l'e-gouvernement, la stratégie et la sécurité dans le domaine des technologies de l'information ;
- ◆ le soutien du conseil des DSI concernant l'approbation des propositions des prestataires de service en technologies de l'information ;
- ◆ le pilotage du management de la sécurité des SI au niveau fédéral sur le fondement des décisions gouvernementales ;
- ◆ le pilotage de la mise à disposition d'infrastructures SI centralisées au niveau fédéral ;
- ◆ le développement de l'architecture, standards et méthodes pour les technologies de l'information fédérales ;
- ◆ l'élaboration de cadres contractuels et de lignes directrices pour la fourniture de technologies de l'information.

En tant que secrétaire d'État du ministère de l'intérieur, le DSI fédéral a autorité sur le BSI, équivalent de l'ANSSI.

Le rôle central du DSI fédéral est de piloter la mise en place d'infrastructures SI centralisées.

Le DSI fédéral ne dispose d'aucune ressource propre et s'appuie sur les moyens du ministère de l'intérieur.

Le DSI fédéral occupe une fonction de secrétaire d'État au sein du ministère de l'intérieur, plus haute fonction administrative au niveau central, ce qui lui permet de s'appuyer sur la direction des technologies de l'information du ministère de l'intérieur ainsi que sur différents comités.

La **direction des technologies de l'information du ministère de l'intérieur**, dirigée par le délégué ministériel aux TIC et DSI du ministère de l'intérieur, adjoint du DSI fédéral, compte une centaine de personnes qui suivent les différents sujets pour le compte de la déléguée fédérale aux technologies de l'information. Pour les questions informatiques de l'État fédéral, le ministère de l'intérieur dispose d'un budget de fonctionnement de 16 M€ environ en 2011.

Toutefois, à terme, les services informatiques des différents ministères ont vocation à être placés sous la tutelle de la déléguée du gouvernement aux technologies de l'information.

### 2.2. Le DSI fédéral s'appuie sur des comités de pilotage régis par l'unanimité

Le **comité de pilotage fédéral des technologies de l'information** (*IT-Steuerungsgruppe des Bundes - IT Secretaries of State committee* dans le schéma *infra*) rassemble le DSI fédéral, le secrétaire d'État du ministère des finances chargé du budget, le directeur de la direction centrale de la chancellerie fédérale ainsi que le secrétaire d'État du ministère de l'économie chargé des TIC.

Il a pour mission :

- ◆ la validation des concepts-cadres dans le domaine des systèmes d'information ;
- ◆ la validation des concepts-cadres dans le domaine des technologies de l'information ainsi qu'un droit de veto sur les mesures ministérielles contredisant les décisions du conseil des responsables SI et du comité de pilotage ;
- ◆ la coordination des grands projets de l'administration publique.

La coordination de la politique fédérale en matière informatique est assurée par le **conseil des délégués aux technologies de l'information** (*Rat der IT-Beauftragten - CIO Council* dans le schéma *infra*) sous la présidence du DSI fédéral.

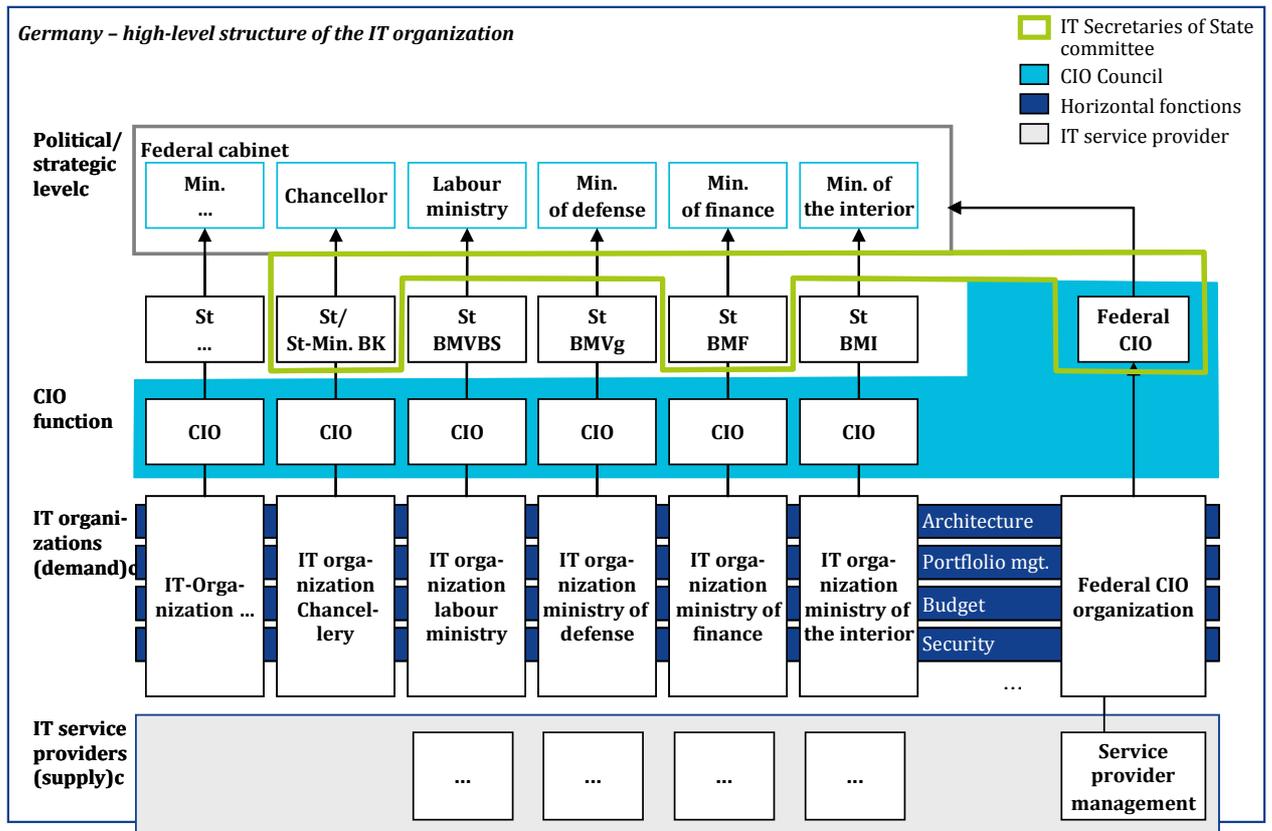
Chaque ministère ou institution fédérale (présidence de la République, assemblées parlementaires, Cour des comptes) y est représenté par son DSI.

Le conseil des délégués aux technologies de l'information décide à l'unanimité des stratégies, des architectures et des standards informatiques de l'administration fédérale :

- ◆ la stratégie concernant l'e-gouvernement, les technologies de l'information et la sécurité des SI au niveau fédéral ;
- ◆ l'alignement de la stratégie des technologies de l'information sur celle concernant la modernisation de l'État ;
- ◆ les modalités de développement de personnels spécialisés dans les technologies de l'information ;
- ◆ la détermination de l'architecture en matière de technologies de l'information ainsi que des standards et méthodes au niveau fédéral ;
- ◆ la définition des concepts-cadres dans le domaine des technologies de l'information au niveau fédéral et des projets de centralisation de missions transverses (fondement des négociations budgétaires) ;
- ◆ le management transverse du portefeuille de centres de services partagés ;
- ◆ la refonte et le développement des recommandations SI ;
- ◆ l'élaboration de projets pour améliorer l'efficacité de la planification et de l'édification de projets de SI.

Il rassemble les besoins informatiques des différents ministères et coordonne l'action des prestataires de service TIC au niveau fédéral.

Tableau 1 : Schéma de gouvernance des systèmes d'informations



Source : Préfiguration de la direction interministérielle des systèmes d'information, étude de la DGME, 2010.

Le conseil des délégués aux technologies de l'information pilote des groupes de travail :

- ◆ réseaux fédéraux ;
- ◆ architecture cadre du pilotage TIC fédéral ;
- ◆ formats de documents ouverts (travaux clos) ;
- ◆ SAGA 5.0 (*Standards et architectures pour applications de gouvernement électronique*) ;
- ◆ *green IT* ;
- ◆ gestion de la sécurité informatique ;
- ◆ mise en œuvre de la création et du développement des centres de services TIC fédéraux (terminé en mars 2011) ;
- ◆ main d'œuvre qualifiée TIC (terminé en novembre 2010) ;
- ◆ communication mobile sécurisée/travail mobile (en création).

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Allemagne

### Encadré 2 : Programme de travail du conseil des délégués aux technologies de l'information pour la période 2011-2012

Domaines	Projets
Stratégie/Conditions cadres	Stratégie d'identités électroniques Main d'œuvre qualifiée dans les TIC
Projets de l'architecture cadre Pilotage informatique État fédéral	Gestion des identités et des accès Plateforme d'intégration des centres de services TIC Gestion de documents Archivage
Infrastructures	Réseaux fédéraux Connexion de l'administration fédérale à De-Mail Interface nouvelle carte d'identité pour l'administration fédérale
Sécurité informatique	Réalisation du plan d'action État fédéral Communication mobile sécurisée/ Travail mobile
Mutualisation de l'offre et de la demande TIC	Centres de services TIC

Source : Service économique régional près l'ambassade de France en Allemagne - Février 2012.

Dans sa relation avec les entités locales, le DSI fédéral dispose du **conseil de planification des technologies de l'information** (*IT Planungsrat*) pour assurer la coordination entre l'État fédéral, les Länder et les communes.

Le conseil rassemble le délégué fédéral et un représentant par Land. Il est également composé de représentants des communes, des communautés et de la CNIL allemande.

Le conseil de planification des technologies de l'information :

- ◆ assure la coordination de la coopération entre la Fédération et les Länder en matière informatique ;
- ◆ adopte les standards en matière d'interopérabilité et de sécurité des systèmes d'information ;
- ◆ pilote les projets d'e-gouvernement décidés dans le cadre du conseil ;
- ◆ planifie et développe les travaux des réseaux d'infrastructures découlant de la loi prise pour la connexion des réseaux fédéraux et des Länder.

Le conseil est associé au gouvernement fédéral comme provincial dans son domaine.

La présidence tourne chaque année entre niveau fédéral et Länder. Les bureaux du conseil dépendent du ministère de l'intérieur. Les agents de ces bureaux viennent à la fois du niveau fédéral et des Länder.

Plusieurs groupes de travail sont actuellement animés dans le cadre de ce conseil :

- ◆ stratégie, qui travaille sur l'application de la stratégie nationale pour l'e-gouvernement, les mesures et le financement appropriés ;
- ◆ lignes directrices sur la sécurité de l'information ;
- ◆ l'interopérabilité européenne.

La **stratégie nationale relative à l'e-gouvernement** (*Nationale E-Government Strategie*) a été arrêtée dans le cadre de l'*IT Planungsrat* le 24 septembre 2010, et concerne aussi bien le niveau fédéral que local.

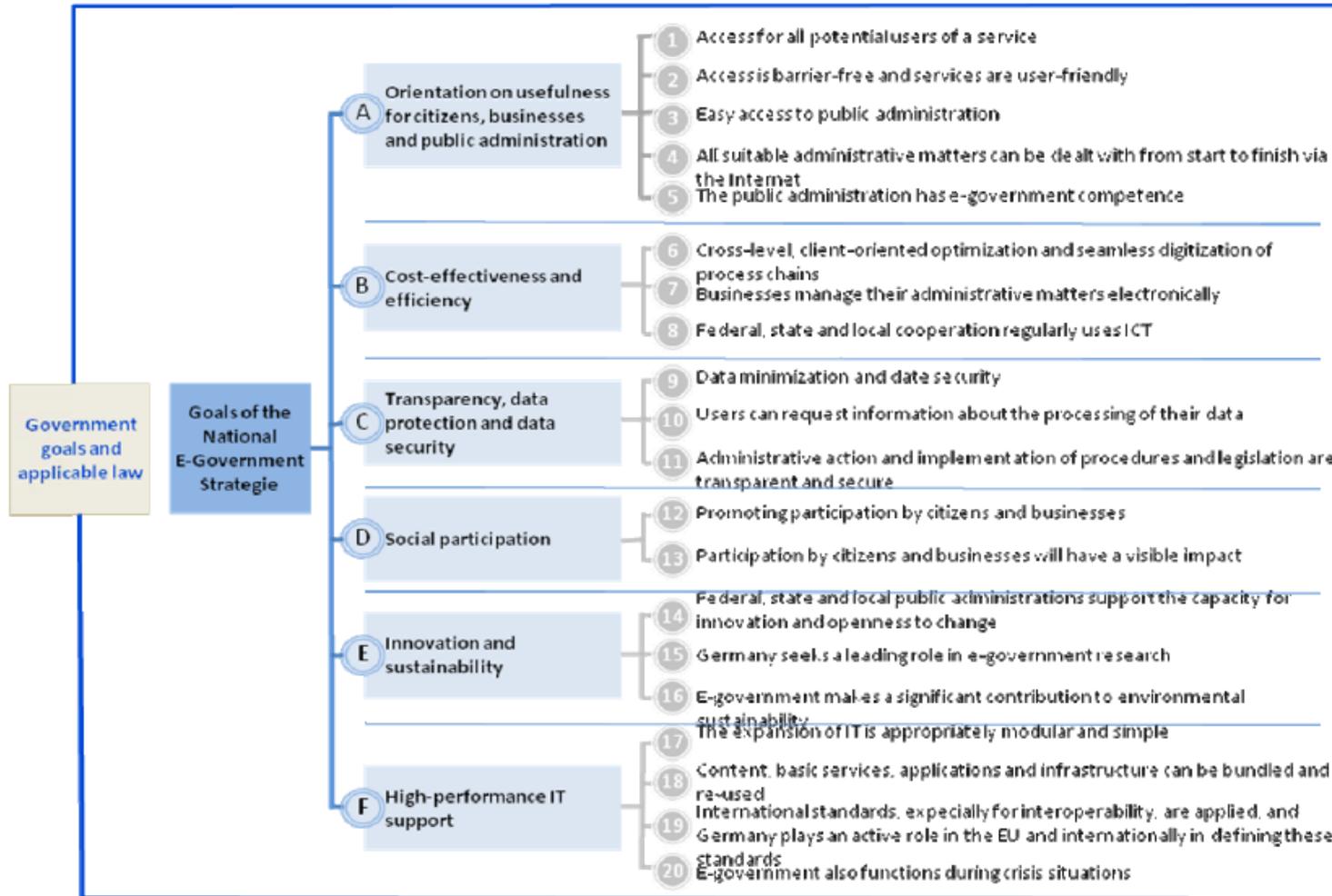
Un plan de financement des projets est pris annuellement par l'*IT Planungsrat*.

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Allemagne

Afin d'assurer la coordination politique et financière des activités et programmes TIC de l'État fédéral, le comité de pilotage adopte chaque année un **programme-cadre des technologies de l'information** (*IT-Rahmenkonzept des Bundes*) de l'État fédéral, qui permet de coordonner les demandes informatiques et d'affecter l'offre des prestataires de service informatique fédéraux, de corriger les décisions des délégués ministériels et de coordonner les grands projets informatiques de l'administration fédérale.

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Allemagne

**Graphique 2 : Stratégie nationale allemande en matière d'e-Gouvernement du 24 septembre 2010**



*Source : Stratégie nationale pour l'e-Gouvernement – 24 septembre 2010.*

### 2.3. Les initiatives communes ont conduit à développer des centres de services partagés au niveau fédéral

Le conseil des délégués aux technologies de l'information a décidé en juin 2009 (*Grundlagenpapier*) la création de trois centres de services partagés (CSP), intégrés dans des ministères différents, après une concertation considérée par les interlocuteurs de la mission comme difficile :

- ◆ BVA/BIT (*Bundesstelle für Informationstechnik des Bundesverwaltungsamtes*) : service central des technologies de l'information, qui dépend du ministère de l'intérieur ;
- ◆ DLZ-IT BMVBS (*Dienstleistungszentrum Informationstechnik im Geschäftsbereich des BMVBS*), le centre de service en technologie de l'information rattaché au ministère des transports ;
- ◆ ZIVIT (*Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik*), centre de traitement de l'information et des technologies de l'information, qui dépend du ministère des finances.

#### Encadré 3 : Le ZIVIT

En 2002, une première fusion entre l'association des centres informatiques de l'administration des finances et une partie du service fédéral des finances a eu lieu. Le ZID (centre pour les techniques d'information et de données) a alors été créé, compétent pour le seul domaine des finances fédérales.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2006, une nouvelle étape vers une plus étroite coordination au niveau fédéral a été franchie : dans le cadre de la réforme de l'administration visant à construire un « État moderne », le ZID s'est transformé en ZIVIT (*Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik*) et a étendu sa compétence à l'ensemble des activités fédérales.

À travers cette centralisation, l'objectif est de créer à long terme une structure plus économe capable de développer les systèmes et services d'information et de communication pour toutes les administrations.

Le ZIVIT exerce plusieurs compétences :

- développement et maintenance des applications sectorielles ;
- mise à disposition d'infrastructures TIC nationales ;
- fonctionnement 24/24 h des procédures de l'administration fédérale, en particulier pour l'administration des finances.

Le ZIVIT respecte les normes telles que « IT Infrastructure Library » (ITIL).

Plus de 1 300 salariés, tous fonctionnaires, travaillent sur huit sites de ZIVIT (Berlin, Bonn, Düsseldorf, Francfort-sur-le-Main, Hambourg, Hanovre, Karlsruhe, Stuttgart). 510 d'entre eux sont des développeurs et 520 assurent l'interface avec les ministères : ils prennent en charge 250 procédures spécialisées et assurent la maintenance de plus de 3 000 serveurs. Un centre de services est à la disposition des clients 24h/7 jours (à titre d'exemple, la direction des douanes compte 40 000 utilisateurs).

ZIVIT, principalement dédié à l'État fédéral, notamment à l'administration des finances, met aussi des produits numériques à la disposition des Länder qui souhaitent bénéficier de cette offre de services centralisée.

Le ZIVIT qui met ses infrastructures à la disposition de toute l'administration publique au niveau national, répond aussi aux demandes spécifiques : relations avec les entreprises, procédures de e-gouvernement, applications en matière d'impôt.

Les solutions technologiques sont proposées aux ministères et aux directions commanditaires qui décident en dernier ressort. En revanche, le ZIVIT produit et en assure le suivi.

*Source : IGPDE - Étude du 10 novembre 2011.*

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Allemagne

Trois autres centres qui assurent des fonctions de CSP mais qui ne répondent pas à la définition légale de CSP existent également :

- ◆ dans le domaine de l'emploi (*BA : IT-Systemhaus der Bundesagentur für Arbeit*), qui dépend du ministère du travail et des affaires sociales ;
- ◆ pour les pensions (*DRV-Bund, Deutsche Rentenversicherung Bund*), qui dépend également du ministère du travail et des affaires sociales ;
- ◆ pour les forces armées (*BWI Informationstechnik GmbH*).

Ces trois CSP ont vocation à fournir des prestations de service interministérielles en matière de TIC aux entités volontaires.

Au niveau local, certaines entités avaient déjà pris antérieurement l'initiative, à travers des structures telles que Dataport ou Vitako.

### Encadré 4 : Le développement d'initiatives IT communes au niveau local

- Certains Länder ont regroupé leurs services informatiques en une unité externalisée. À titre d'exemple, **Dataport** est le prestataire de services informatiques pour les administrations des Länder de Hambourg, Schleswig-Holstein et Brême ainsi que des services fiscaux du Mecklembourg-Poméranie occidentale. Il a été créé, sous forme d'établissement public, le 1<sup>er</sup> janvier 2004, réunissant les SI de ces différents Länder. Il offre des services d'informatique et de télécommunications, applications aux tâches administratives, protection des données et sécurité, formation continue. Il entretient des centres de calculs et des infrastructures informatiques pour ses clients (gouvernement et communes).
- De nombreuses communes ont externalisé, et regroupé, leurs services informatiques. Ces prestataires communaux sont réunis au sein d'un groupe de travail des prestataires SI communaux « **Vitako** ». En 2008, Vitako compte 46 membres, provenant de 13 Länder, qui gèrent au total 500 000 emplois dans plus de 10 000 communes, pour un chiffre d'affaires cumulé de près de 1 Md€. Il existe ainsi seulement 3 prestataires de services communaux au Bade-Wurtemberg, mais encore une vingtaine en Rhénanie du Nord-Westphalie.

*Source : Étude DGTPE, « Politiques d'externalisation des SI dans le secteur public, comparaison dans sept pays » - Juillet 2008.*

Selon les interlocuteurs de la mission, le ministère des affaires étrangères vient de décider de s'arrimer au CSP du ministère des finances. Le ministère de la défense s'interroge actuellement sur l'externalisation ou non de la gestion des fonctions SI, la Bundeswehr ayant déjà massivement externalisé son administration.

Les partenariats publics-privés (PPP) sont plutôt réservés aux très grands projets, tels que le déménagement du Gouvernement de Bonn à Berlin en 1998, ou les projets de systèmes d'information SASPF et HERKULES du ministère de la défense ; sur 300 administrations fédérales, seules 3 ou 4 pratiquent l'*outsourcing*.

La formule GIE/GIP avec délégation de service public est davantage recherchée par des initiatives publiques qui souhaitent recourir au droit privé plutôt pour des plates-formes de service (Dataport par exemple).

Actuellement, il existe une réflexion au sein du conseil des délégués aux technologies de l'information sur l'introduction d'une obligation de recourir aux CSP. Le choix stratégique de poursuivre le développement des CSP ou de les externaliser est remonté récemment au comité de pilotage fédéral des technologies de l'information.

La gouvernance mise en place pour les CSP permet de représenter :

- ◆ la partie demanderesse par la mise en place en novembre 2010 d'une structure de représentation des maîtrises d'ouvrage (*Nachfragerbeirat*), à laquelle les chefs des CSP participent ;

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Allemagne

- ◆ la partie chargée de l'offre de services (*Anbieterbeirat*), grâce à une structure constituée en novembre 2011, chargée notamment d'alimenter le catalogue de services en ligne.

### 2.4. S'il n'existe pas de gouvernance budgétaire centralisée, le plan de relance a permis de sanctuariser un budget d'investissement informatique

Les projets informatiques naissent et sont financés dans les ministères, le DSI fédéral ne dispose d'aucun budget propre. Toutefois, lorsque des fonds supplémentaires sont dégagés en plus des budgets normaux sur la base du volontariat, la responsabilité de la gestion en est confiée au DSI fédéral.

Dans le cadre du plan de relance (« paquet conjoncturel ») d'un montant total de 4 Md€, une enveloppe de 500 M€ a été dédiée aux TIC en janvier 2009 pour une durée limitée à trois ans.

L'attribution d'un budget centralisé aux ministères a constitué une nouveauté, qui a permis d'alignement les stratégies ministérielles sur des objectifs décidés en commun.

Les objectifs à remplir ont été fixés par la loi : sécurité, interopérabilité, caractère innovant, économies d'énergie et des ressources, efficacité des processus internes, réduction des dépenses bureaucratiques, interaction avec la société. L'administration a ajouté celui de la modernisation du système fédéral de technologies de l'information.

Très rapidement, un cadre commun dans lequel les ministères devaient s'inscrire a été fixé par le conseil des délégués aux technologies de l'information. Une structure verticale en quatre thèmes principaux (sûreté, améliorer l'organisation fédérale TIC, *Green IT*, avenir/innovation), découpés en quinze blocs de mesures, avec pour moitié des projets ministériels et pour moitié des projets interministériels.

La décision d'attribution des crédits a été prise en trois mois et demi. Au total 476,8 M€ ont été dépensés et 371 projets financés. 220 M€ ont été consacrés à la sécurité des systèmes d'information (infrastructures de réseaux dont une grande partie pour la Bundeswehr).

La gestion du programme interministériel a été assurée par une structure dédiée au sein du ministère de l'intérieur, hors organigramme de la DSI. La gestion des projets a été assurée par les ministères concernés qui rendaient compte par trimestre de l'avancement des projets (respect du calendrier et des dépenses budgétaires, avancement technique, avec un système de feu tricolore) à la direction du programme.

Les facteurs-clés de succès identifiés sont :

- ◆ la précocité du cadre commun alliée à la rapidité des décisions d'attribution ;
- ◆ la flexibilité dans l'attribution des moyens : les fonds devaient être rendus s'ils n'étaient pas utilisés conformément aux objectifs ;
- ◆ une communication transparente vers le secteur privé à travers Internet (pour participer aux appels d'offres) ;
- ◆ une gouvernance claire : le management du programme était centralisé sous la coupe du DSI fédéral avec une structure de pilotage du programme dédiée qui assurait la centralisation du budget et le contrôle du programme, mais la conduite des projets est restée dans les ministères.

### 3. Souhaitant continuer à lancer des grands programmes de transformation, le gouvernement allemand développe des outils opérationnels de sécurisation

#### 3.1. L'Allemagne a connu des échecs importants notamment en raison d'une qualité de service jugée insuffisante par les utilisateurs

Selon l'ISPRAT (cf. *infra*), plusieurs projets ont échoué pour les raisons suivantes :

- ◆ le projet a été décidé par la seule administration sans consulter le secteur privé : exemple du format imposé aux entreprises pour la déclaration de leur bilan qui ont demandé du temps pour adapter les logiciels qui n'étaient pas prévus pour cela ;
- ◆ l'absence de refonte préalable du processus métier : exemple de la carte électronique pour la déclaration d'impôts qui a généré un an de retard en raison de l'existence de processus très hétérogènes.

Le **projet ELENA** est emblématique de difficultés importantes rencontrées par un grand programme. Partagé par deux ministères, d'un côté le ministère du travail et des affaires sociales, de l'autre le ministère de l'économie qui en constitue le sponsor, ce programme a été lancé en 2002 pour améliorer la lutte contre le chômage en partant du constat que sur 60 millions de documents adressés à l'administration, 99 % l'étaient sous forme papier.

Au-delà du coût, il s'agissait de faire cesser la rupture de saisie entre le papier et l'informatique. L'idée était d'automatiser les processus mais sans les rénover. En 2008, une décision du ministère de l'économie a permis l'introduction de la « *Job card* » afin de remplacer trois documents (allocation logement, supplément parental et la déclaration impôt sur le revenu servant au calcul de l'allocation chômage). La fédération professionnelle BITKOM (*Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien*), fédération des professionnels des TIC, y était favorable.

Le Bundestag a accepté le projet de loi en 2008 mais, suite au refus du Bundesrat, une commission de conciliation a dû être organisée pour permettre le vote de la loi au 1<sup>er</sup> avril 2009.

Ce projet a connu deux étapes :

- ◆ une première étape au cours de laquelle le ministère de l'économie était *leader*, qui a été brutalement arrêtée après un an et demi ;

Une phase de tests de deux ans était prévue. Si la partie technique était opérationnelle (liaison employeur/mémoire centrale de stockage des données électroniques), les utilisateurs ont estimé que le niveau de qualité de signature électronique retenue sur la carte, qui n'existait pas en standard sur le marché, n'était pas adapté et inutilement dispendieux. Le responsable fédéral de la SSI s'est opposé à l'abandon du standard de sécurité de la signature.

Le changement de coalition politique a influé sur la conduite du projet en raison d'une approche très différente. Les libéraux du FDP, dans l'opposition jusqu'à l'automne 2009, étaient hostiles au projet pour des raisons de protection des données et de bureaucratie.

Suite à un jugement de la Cour constitutionnelle, le gouvernement fédéral a pris la décision d'arrêter le projet en juillet 2011. Le gouvernement fédéral a soumis au Parlement à l'automne 2011 un projet de loi pour effacer toutes les données déjà recueillies et supprimer l'obligation de transmission de ces informations par les entreprises. La loi est entrée en vigueur le 3 décembre 2011. Le débat social est resté toutefois très vif, un recours devant la Cour constitutionnelle de 22 000 personnes contre le niveau trop élevé d'informations personnelles détenues sur la carte étant toujours pendant.

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Allemagne

- ◆ une phase de reprise sous le *leadership* du ministère du travail et des affaires sociales. Le projet a repris pour ne pas perdre les investissements consentis et le retour d'expérience.

La gouvernance du nouveau projet comprend :

- ◆ un comité de pilotage : qui représente le niveau de décision politique, et ne se réunit qu'en cas de besoin pour arbitrer les litiges ;
- ◆ un conseil consultatif (*Bei Rat*) dédié à l'information de l'ensemble des acteurs concernés (représentants des partenaires sociaux...), qui se réunit tous les 2 ou 3 mois ;
- ◆ un *projectbüro* assure la conduite opérationnelle du projet sous la direction d'un directeur recruté à partir du secteur privé ; ce bureau possède un statut de société anonyme à responsabilité limitée (SARL), aux fins d'agir comme une société de services au profit spécifique de l'ensemble des projets de l'assurance maladie ; elle est chargée de l'accompagnement de la réalisation, de piloter le projet au quotidien et d'assurer un *reporting* vers le ministère ;
- ◆ le prestataire, chargé par la caisse nationale d'assurance maladie de la réalisation, qui coordonne plusieurs groupes de travail, dont l'un suit spécialement les adhésions du projet avec les grands projets évoluant en parallèle, en particulier ceux liés à la réduction des dépenses bureaucratiques (enregistrement des données, projets du ministère de la santé dont la carte de santé électronique, projet du ministère des finances sur les informations fiscales électroniques, projet ministère de l'intérieur P23R).

L'actuelle ministre du travail s'implique personnellement dans le suivi du projet devenu politiquement sensible en raison du retentissement public de l'échec. Au sein du nouveau projet le ministère de l'intérieur et la chancellerie sont parties au projet.

Selon nos interlocuteurs, il n'existe pas de données statistiques pour les coûts. Pour la partie infrastructures, une enveloppe annuelle de 11 M€ était prévue pour une période de cinq ans.

### 3.2. Les projets communs sont de plus en plus nombreux

#### **L'autonomie des ministères conduit à multiplier les projets concurrents.**

En vertu du pouvoir d'initiative des ministères, plusieurs projets de cartes à puces ont été développés de façon autonome, en proposant des services plus ou moins concurrents ou des technologies différentes.

Ainsi, il existe plusieurs projets de cartes électroniques, intégrant la possibilité de délivrer des services identiques, dont :

- ◆ une carte de santé électronique, portée par le ministère de la santé ;
- ◆ une nouvelle carte d'identité électronique a été introduite en 2010 avec un déploiement total prévu en 2020 piloté par le ministère de l'intérieur ;
- ◆ une carte emploi développée par le ministère du travail (ELENA) ;
- ◆ une carte électronique contenant les informations fiscales portée par le ministère des finances (ELSTER).

#### **Toutefois, le gouvernement fédéral a lancé plusieurs programmes d'intérêt commun.**

Dans le cas de programmes informatiques interministériels, un ministère est désigné chef-de-file du projet.

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Allemagne

Dans le cadre du plan d'action « Allemagne en ligne » (*Aktionsplan Deutschland Online*), le conseil de planification des technologies de l'information a confirmé en 2010 cinq programmes parmi lesquels le registre national des armes.

### Encadré 5 : Projets de modernisation inclus dans le programme « administration transparente et connectée » d'août 2010

- expansion des centres de services partagés ;
- développement des centres de services informatiques ;
- autorité fédérale des tâches immobilières, division forêt fédérale – transformation en prestataire de services environnementaux pour l'immobilier fédéral ;
- D 115, numéro de téléphone unique des administrations ;
- De-Mail ;
- gestion RH sensible aux évolutions démographiques ;
- adaptation des structures RH ;
- loi de gouvernement électronique ;
- administration électronique ;
- infrastructure de données géographiques Allemagne (GDI-DE) ;
- gestion de la santé ;
- comptes de travail temps (projet pilote) ;
- apprentissage tout au long de la vie ;
- comparaison de performances (Art. 91 d de la Loi fondamentale) ;
- région métropole Rhin-Neckar en région modèle pour le gouvernement électronique ;
- réseaux fédéraux ;
- gouvernement ouvert ;
- accélérateur de données processus ;
- gestion des processus ;
- développement et ancrage de la gestion de résultat dans l'administration publique.

*Source : Service économique régional près l'ambassade de France en Allemagne – Janvier 2012.*

Le projet **Réseaux de la fédération** (*Netze des Bundes*) constitue l'illustration de la utilisation de l'article 91 c de la Loi fondamentale. Ce projet touche aux réseaux spécifiques (téléphone, email et internet) pour le gouvernement fédéral et sa connexion aux réseaux locaux indépendants, qui souhaite conserver son indépendance et la permanence de ses communications internes.

Afin de ne pas dépendre du privé et en raison des moyens limités de l'État, le réseau a fait l'objet d'un découpage en modules attribués soit au secteur public soit au secteur privé.

Ce projet repose sur la coopération entre les ministères de l'intérieur, des finances et des transports car disposent tous services privés (qui deviendront les futurs CSP) et des moyens publics coopératifs.

Ce réseau a vocation à être utiliser en même temps pour la radio numérisée publique (PMR) et sera obligatoirement, à partir de 2015, le moyen de communication entre les communes, les Länder et l'État fédéral. En fonctionnement les utilisateurs paieront leur raccordement selon cinq classes de service. Le financement, pluriannuel, se fait pour l'essentiel sur les crédits du ministère de l'intérieur, à échéance 2018.

**Le projet P23R** (gestion de processus) développé dans le cadre du paquet conjoncturel, constitue une illustration. Il consiste en la définition à destination des éditeurs de logiciels d'une méthode unifiant la stratégie ainsi que les modalités de transmission électronique des informations des entreprises à l'administration fédérale (format, sources et destination).

### Encadré 6 : Le projet « De-Mail » du ministère de l'intérieur

Le « De-Mail » est un projet gouvernemental, développé en partenariat avec plusieurs fournisseurs de services, qui vise à déployer un moyen de communication électronique via Internet pour l'échange de données confidentielles et contractuelles entre l'administration fédérale, les citoyens et les entreprises, offrant les mêmes fiabilité et valeur juridique qu'un courrier recommandé avec accusé de réception.

Du 9 octobre 2009 au 31 mars 2010, ce projet a fait l'objet d'une expérimentation à Friedrichshafen.

Des entreprises, des administrations et des citoyens volontaires y ont participé. L'évaluation de cette phase ayant été positive, le Bundestag a voté la loi « De-Mail » le 24 février 2011. Le Bundesrat l'a adoptée le 18 mars 2011.

Malgré quelques critiques au sujet de la sécurité du système et la protection des données, l'application de « De-Mail » aux personnes et organismes souhaitant intégrer ce système aura lieu fin 2011.

Le particulier doit expressément autoriser l'administration à le contacter par ce biais, même en ayant déjà créé un compte. Le rapporteur de la loi « De-Mail » a justifié cette étape supplémentaire au nom du respect de la personne privée. Un autre parlementaire a rappelé que les clients ne lisaient pas les conditions générales d'utilisation de toutes les mises à jour de leurs appareils électroniques (ordinateur, tablette, téléphone) et s'est interrogé sur l'équilibre à trouver.

L'intégration dans le système d'échanges nécessite l'ouverture d'un compte chez l'un des fournisseurs du projet. En 2011, United Internet (GMX, WEB.DE), Mentana Claimsoft AG, Deutsche Telekom AG et Deutsche Post AG ont exprimé leur souhait d'accréditation. Le *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik* (BSI) a publié en ligne, sur son site Internet, les critères d'accréditation.

À travers ce projet, étroitement lié à la stratégie fédérale de simplification administrative, il s'agit de réaliser une réduction des coûts des échanges de documents.

Les fournisseurs ont la responsabilité de proposer des solutions relatives à la sécurité, à la fonctionnalité et à la protection des données. Celles-ci devront être soumises au commanditaire pour approbation.

*Source : IGPDE - Étude du 10 novembre 2011 ; Service économique régional près l'ambassade de France en Allemagne - Janvier 2012.*

### 3.3. Un centre de compétences a été mis en place spécifiquement pour intervenir en appui des grands projets informatiques

Considérant qu'il existe une spécificité des grands projets informatiques<sup>4</sup>, et suite à la conduite d'un retour d'expérience sur les grands projets (fédéraux, locaux, européens), la décision d'intervenir pour le pilotage des grands projets a été prise en 2009 en créant un centre d'aide au pilotage des grands projets (*Kompetenzzentrum Grossprojekt*) dans le cadre du plan de relance.

Le centre de compétence se concentre sur les projets qui consomment entre 50 et 500 années\*hommes<sup>5</sup> et d'un budget d'investissement de plus de 100 M€. Le centre gère un portefeuille actuel de 10 à 15 projets, dont le budget le plus élevé concerne un service radio numérique (4,5 Md€).

<sup>4</sup> Nos interlocuteurs se référaient à une étude menée en 2010 par l'Université d'Oxford et McKinsey de 2010 selon laquelle un dépassement du budget intervient dans 87 % des grands projets de plus de 10 M€ (étude sur 108 projets).

<sup>5</sup> Ici, 1 année\*homme égale 200 jours\*homme.

Graphique 3 : Typologie des projets

Size	Small	Medium	Large	Mega
Project structure	PM – Team	Overall PM – PM - Team	Overall PM – PM - SPM - Team	Prog-M – overall PM - PM – SPM - Team
Communication	Simple (PM)	Intensive (overall PM)	Comm. plan (o/all PM, PM, SPM, PMO)	Comm. plan (separate SP)
Planning/controlling	1 plan from PM	Overview/detail from overall PM + PM	Multiple views, PMO (dedicated function)	Roadmap, dedicated function, separate sub-project
PM processes	Pragmatic	Structured	Formal, supported by dedicated function	Formal, complex, separate sub-projects
Effort (in person/years incl. int. and ext. staff)	≤ 10	> 10 to ≤ 50	> 50 to ≤ 500	> 500
Approx. costs (in EUR millions)	≤ 2	> 2 to ≤ 10	> 10 to ≤ 100	> 100

Source : Méthode de conduite des grands projets SOS ; BVA/BIT – Avril 2010.

Doté d'un budget initial de 6,4 M€ pour trois ans, le centre est une structure très légère comptant de 1 à 5 personnes.

Le centre assume trois rôles, le conseil, le soutien (mise en place du système de *Project management office* avec les propres équipes du PMO du projet) et le transfert de compétence.

Le centre de compétence est intervenu sur plusieurs projets :

- ◆ le projet de carte électronique éducation, géré par le ministère du travail qui a eu recours au centre de compétence en phase de planification ; le centre a recommandé d'arrêter immédiatement le projet en l'absence de base légale et de faire voter une loi avant la reprise du projet ;
- ◆ le registre national des armes : jusqu'en 2010, les bases de données étaient purement communales, le projet lancé par ministère de l'intérieur mais la direction n'ayant aucune compétence en matière de conduite des projets, le centre de compétence a mis en place une petite équipe qui structure et aide au pilotage du projet.

Rattaché au BVA/BIT, il intervient selon la même logique d'offre de services pour sécuriser les grands projets. Instance de consultation, le centre n'est pas en mesure d'imposer ses recommandations et n'assume aucune responsabilité dans le pilotage des projets.

L'existence du centre a été confirmée en janvier 2012 par le ministère de l'intérieur. À terme, le recours à ce centre pourrait toutefois devenir obligatoire.

### 3.4. Une méthode propre de conduite des grands projets informatiques a été développée

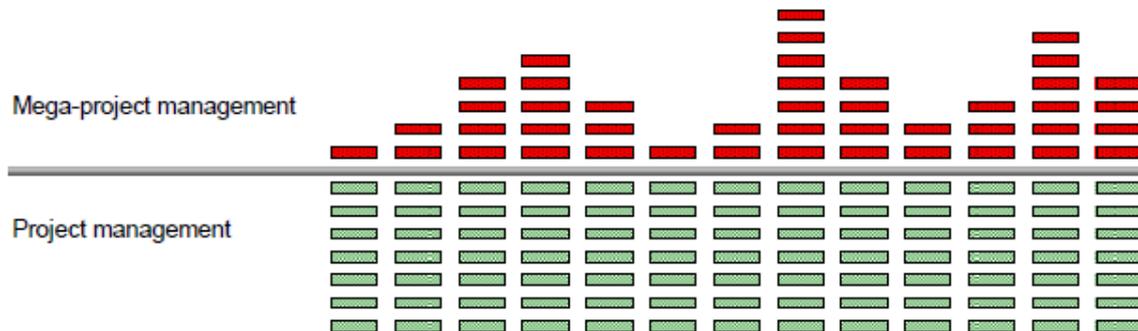
Proposée par le BVA/BIT, la méthode SOS (Stratégie, Organisation, Système) propose une démarche générale pour la conduite des grands projets informatiques de la sphère publique. Elle a été réalisée en 2009, avec le concours des sociétés McKinsey et Capgemini.

Les référentiels (IPMA, PMI...) sont concentrés sur la couche basse des projets (gestion). La méthode SOS se veut l'addition d'une couche supérieure propre aux grands projets à une base établie sur la méthode du *Project Management Institute* (PMI).

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Allemagne

Le document définit des standards minimaux pour les grands projets mais n'a pas vocation à se substituer aux standards de conduite de projet.

**Graphique 4 : Complémentarité de la méthode SOS**



*Source : Méthode de conduite des grands projets SOS ; BVA/BIT – Avril 2010.*

La méthode se concentre sur trois aspects :

- ◆ l'alignement stratégique (S) ;
- ◆ l'organisation du projet (O) ;
- ◆ le fonctionnement du système, des méthodes et des processus (S).

**Graphique 5 : Méthode SOS de conduite des grands projets**



*Source : Méthode de conduite des grands projets SOS ; BVA/BIT – Avril 2010.*

Une liste de check-lists et de documents est disponible en ligne sur le site Internet dédié aux grands projets ([www.grosspm.bdund.de](http://www.grosspm.bdund.de)).

**Graphique 6 : Liste des documents en ligne pour les grands projets**

Method component	No	Document
4.3 Status check on success factors	4.3-1	ERP questions to determine project status
	4.3-2	Project estimate
5.1 Define/review general project parameters	5.1-1	Project rationale and goals
	5.1-2	Project principles
	5.1-3	Project charter
	5.1-4	Project high-level plan <i>V-Modell (process model)</i>
	5.1-5	SOS method checklist for general project parameters
5.2 Tender and Contract Management	5.2-1	Acceptance log
	5.2-2	Checklist for 'acceptance procedure'
	5.2-3	Contract overview and payment plan
	5.2-4	SOS method checklist for Tender and Contract Management
6.1 Define/review the project organisation	5.3-1	Detailed project organisation chart
	5.3-2	SOS method checklist for project organisation
6.2 Personnel Management	6.2-1	Staff availability and deployment plan
	6.2-2	SOS method checklist for Personnel Management
6.3 Communication Management	6.3-1	SC template
	6.3-2	Communication plan
	6.3-3	Status report - internal
	6.3-4	Status report - external
	6.3-5	Status log
	6.3-6	Project manual
	6.3-7	SOS method checklist for Communication Management
7.1 Project planning	7.1-1	Open item list
	7.1-2	Provision list
	7.1-3	Effort estimate <i>IT ROI calculation (budget planning)</i>
	7.1-4	Effort controlling
	7.1-5	Checklist for 'effort and activity planning'
	7.1-6	SOS method checklist for project planning
7.2 Requirements and Change Management	7.2-1	Change process
	7.2-2	SOS method checklist for Requirements and Change Management
7.3 Quality Management	7.3-1	QA concept
	7.3-2	QA plan and records
	7.3-3	SOS method checklist for Quality Management
7.4 Risk Management	7.4-1	Risk list and risk matrix
	7.4-2	SOS method checklist for Risk Management

*Source : Méthode de conduite des grands projets SOS ; BVA/BIT – Avril 2010.*

Plusieurs points sont notamment marquants la mise en place de revues et la présence d'un « risk manager ».

## 4. Un véritable écosystème public-privé existe dans le domaine de l'informatique

### 4.1. L'existence de groupes de travail permet de relier en permanence les sphères IT publique et privée qui comptent deux rendez-vous annuels institutionnels

Deux grands événements annuels mobilisent les secteurs public et privé des TIC :

- ◆ le salon mondial des TIC (le CeBIT) à Hanovre constitue une opportunité d'échanger entre le secteur public et privé ;

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Allemagne

- ◆ le sommet national des TIC, qui permet au DSI fédéral de tirer le bilan des travaux des groupes de travail.

Les entreprises TIC sont constituées en une fédération, le BITKOM, qui compte une cinquantaine de membres permanents et qui s'investit fortement dans ces échanges.

### 4.2. Le cercle de réflexion ISPRAT joue un rôle important d'expertise pour la modernisation de l'administration par les TIC

Le réseau études interdisciplinaires de politique, droit, administration et technologie ISPRAT (*Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie*), a été fondé en 2006 dans le but de promouvoir la modernisation de l'administration publique à travers l'usage des technologies de l'information et de la communication. L'ISPRAT est notamment à l'origine de la proposition de mettre en place une fonction de DSI fédéral.

L'ISPRAT possède une composition tripartite au sein de laquelle sont représentés :

- ◆ le secteur privé : l'intégralité des entreprises du secteur privé est représentée (intégrateurs, éditeurs, consultants...), soit une trentaine d'entreprises, de toute taille ;
- ◆ le monde académique : facultés de droit, hautes écoles spécialisées dans la gestion publique, instituts de recherche IT (SSI...), par exemple l'Université technique de Munich ou un Institut de communication en Suisse ;
- ◆ les administrations : communes (par exemple Ulm ou Cologne), Länder, État fédéral, Vitako.

Certaines structures étrangères sont des membres très actifs, telles que le ministère des finances et le centre de données autrichiens.

Lors d'une réunion le 25 janvier 2012, à laquelle la mission a participé, l'ISPRAT avait invité cinq jeunes parlementaires de manière à présenter les travaux de la commission d'enquête Internet (cf. *infra*) et d'échanger avec les membres du réseau ISPRAT. Ces parlementaires effectuent leur premier mandat et sont tous membres de la commission d'enquête internet. Aux côtés de Thomas Jarzombek (CDU/CSU) et Manuel Höferlin du (FDP), trois d'entre eux sont porte-parole de leur groupe respectif au sein de la commission : Lars Klingbeil pour le parti socialiste (SPD), Jimmy Schulz (FDP) et Konstantin von Notz pour les Verts.

L'ISPRAT est financé uniquement par le secteur privé, sur la base de tickets d'entrée progressifs. Il utilise ses ressources principalement pour financer des projets de recherche, l'attribution d'une enveloppe atteignant 80 000 € en moyenne et pouvant atteindre plus de 200 000 €.

L'ISPRAT organise également une série d'événements (soirée politique à Berlin), la conférence annuelle des DSI et organise des visites à l'étranger ; récemment des échanges ont été noués avec les États-Unis, la Commission européenne et l'Autriche.

L'ISPRAT participe officiellement à deux structures :

- ◆ au groupe de travail « offre informatique innovante de l'État » présidé par la déléguée fédérale aux TIC dans le cadre du sommet national des TIC ;
- ◆ à certaines réunions du conseil de planification avec les Länder, au profit duquel l'ISPRAT organise une journée annuelle de réflexion.

Par ailleurs, l'ISPRAT encourage informellement les échanges entre directeurs de projets publics et privé.

## **5. L'État fédéral juge stratégique d'investir à court terme dans des compétences informatiques mais n'a pas encore mis en place de politique unifiée**

### **5.1. L'État fédéral souhaite renforcer rapidement ses compétences dans le domaine des TIC**

Une vraie difficulté soulignée par les interlocuteurs de la mission n'est pas le manque de formations académiques mais l'incapacité du secteur public à fournir des niveaux de salaires attractifs et des perspectives de carrière attractives.

En 2008, l'étude réalisée par la direction générale du Trésor sur les politiques d'externalisation en matière informatique relevait que plusieurs universités allemandes offrent des formations d'« informaticien administratif », notamment à Coblenze et à Munich, mais que le gouvernement fédéral recrutait peu par cette filière et sollicitait « sur le marché », des informaticiens, des physiciens ou toute autre qualification requise.

Selon l'ISPRAT, il existe un système de formation combinée informatique/gestion économique (notion de *wirtschaft ingenieur*), comme par exemple celle proposée par l'Université de Mannheim. En particulier, un petit nombre d'organismes offrent des formations IT. Le BITKOM est également un pourvoyeur important d'offre de formations.

Il n'existe pas de filière professionnelle informatique commune à l'administration fédérale. Aujourd'hui, chaque ministère recrute son personnel par appel à candidatures. Les agents de catégorie A sont recrutés parmi des profils d'informaticiens diplômés (niveau licence ou master). Les agents correspondant aux catégories françaises B et C sont généralement passés par une formation professionnelle d'informaticien spécialiste.

Les administrations considèrent que les cadres apprennent l'aspect administratif de leur métier pendant leur travail ou éventuellement dans les écoles administratives fédérales en formation continue.

En raison de la prégnance historique de la culture juridique, les hauts cadres actuels administratifs et politiques possèdent très rarement des compétences, même managériales, dans le domaine informatique.

Les ministères peuvent faire appel à des compétences externes selon la taille des projets. La direction de projet est toujours effectuée en interne, le management peut être délégué selon la taille du projet. La programmation est généralement externalisée.

Les ministères recrutent les directeurs de grands projets informatiques en interne ou au sein du secteur privé. Pour les directeurs de projet venus de l'extérieur, il peut y avoir des incitations financières, comme pour tout le personnel informatique.

### **5.2. Le système fédéral empêche toutefois l'existence d'une politique unifiée de gestion des compétences informatiques**

Dans le cadre du conseil des délégués aux technologies de l'information, un groupe de travail dédié à la gestion des ressources humaines dans les TIC a rendu un rapport final en octobre 2010 présentant des mesures pour améliorer le recrutement de spécialistes informatiques. Ce rapport propose la création d'une formation spécifique à l'administration.

Les ministères des finances et de l'intérieur ont préparé l'ouverture en août 2012 d'un cursus d'études universitaires en trois ans au sein de l'université fédérale des sciences administratives appliquées (FH Bund). Ouvert à tous les bacheliers, le cursus se compose à parité d'études informatiques et administratives.

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Allemagne

En raison des compétences des Länder (dont l'enseignement de l'informatique), une école fédérale n'a pas le droit d'enseigner l'informatique pour plus de la moitié du cursus. Or, beaucoup de ministères considèrent que cette formation sera trop faible en informatique. Il n'est pas prévu en l'état de proposer une formation de niveau master. Le principe d'une carrière de spécialiste sans responsabilité de management n'a pas encore été réalisé.

Le principe d'autonomie des ministères interdit également toute mobilité d'un ministère à l'autre. L'échange de personnel est uniquement possible dans le ressort du ministère, avec les agences gouvernementales, le plus souvent dans le sens agence vers ministère.

### **Encadré 7 : Chapitre 4 de la décision 58/2010 « Recommandations pour la réduction du manque de main d'œuvre informatique qualifiée au sein de l'administration fédérale » du 21.10.2010**

Les plus gros problèmes pour attirer et retenir les professionnels des TIC se situent :

- chez les cadres A ;
- pour les cadres A+, en particulier avec des compétences de direction.

La paie moins attractive par rapport à l'industrie et des perspectives de carrière médiocres ont été identifiées comme des handicaps majeurs. Pour résoudre ces problèmes, les mesures suivantes doivent être prises (l'ordre ne reflète pas de classement) :

1. pour sécuriser à long terme le recrutement en catégorie A de jeunes diplômés informaticiens, il faut rapidement mettre en place un cycle propre d'études diplômantes d'informatique et d'administration adapté aux besoins des ministères au sein de l'Université fédérale des sciences administratives appliquées (FH Bund). Les ministères fédéraux de l'intérieur et des finances sont chargés d'identifier et de mettre en œuvre un plan approprié ;
2. il faut encourager le recrutement de jeunes talents en catégorie A par des stages, des mémoires de diplômés, des aides étudiantes ainsi que des programmes de formation en alternance ;
3. les cadres juniors devraient être accompagnés de manière ciblée, par exemple par les programmes de stage, de mentorat/*coaching*, des séminaires professionnels, des formations appropriées et des rotations ;
4. pour augmenter l'attractivité du service public parmi les informaticiens qualifiés, en particulier pour la catégorie A, il faut offrir de meilleures perspectives de carrière et de développement. Ce serait rendu possible par la conception de profils de carrière types basés sur un système transparent de profils d'exigences coordonnés – en lien avec des groupes de rémunération spécifiques. Ceci devrait inclure des possibilités améliorées de promotion pour les catégories B et A, ainsi que l'option d'une carrière professionnelle de spécialistes sans responsabilité de management. Comme une telle entreprise énorme est seulement significative à partir d'un ordre de grandeur suffisant, elle doit d'abord être développée pour les centres de services TIC où elle sera rendue obligatoire ;
5. les responsables RH doivent utiliser et mettre en œuvre dans la pratique quotidienne les possibilités existantes de soutien actif des employés dans leur planification et développement de carrière, dans les procédures de promotion et le cas échéant aussi par la titularisation ;
6. en plus d'un changement de la loi de classement dans la grille indiciaire, qui est déjà discuté au sein de la négociation collective en cours, il faut à tout le moins prolonger ou mieux encore supprimer les délais et utiliser de façon conséquente les incitations financières telles que les mesures limitées actuellement au 31.12.2010 de l'allocation facultative des professionnels informatiques et de l'octroi d'échelons par anticipation. Le ministère fédéral de l'Intérieur compétent pour le statut de la fonction publique est chargé de vérifier cela. Il faut également utiliser les opportunités nouvellement créées par la réforme du statut de la fonction publique et les instruments existants de rémunération à la performance ;
7. pour augmenter l'efficacité des mesures prises, il faut mener un travail de communication grand public approprié. Il apparaît nécessaire d'établir un plan de communication commun en vue de recruter des spécialistes informatiques pour l'administration fédérale dans son ensemble. Ce plan de communication serait coordonné et intégré avec les efforts déployés jusqu'à présent, et il identifierait des possibilités de publicité pour chaque autorité publique.

*Source : Service économique régional près l'ambassade de France en Allemagne – Février 2012.*

## 6. Les modalités de sécurisation des grands programmes informatiques sont essentiellement tournées vers l'aide au pilotage et le contrôle externe

### 6.1. Le contrôle et l'audit internes des grands programmes informatiques sont encore peu développés au niveau national

Il n'existe aucune méthode générale d'audit des grands programmes informatiques. Actuellement, la stratégie d'audit dépend de chaque programme et des ministères concernés.

Une inspection existe dans chaque ministère ainsi qu'une entité ministérielle chargée du suivi du respect du budget, mais elles ne semblent pas jouer de rôle particulier dans la gouvernance informatique.

Le ministère de l'économie a indiqué faire intervenir un groupe de travail en cas de dérapage budgétaire, qui peut être composé de personnalités extérieures.

Dans le cadre du « paquet conjoncturel », si une évaluation parallèle permanente a été menée, aucune évaluation *ex post* n'a en revanche été réalisée. L'information du Parlement et du ministère fédéral des finances a été continue.

S'agissant de la fiabilisation des données déclarées par les chefs de projets ministériels, le directeur du programme estime que la signature portée sur les rapports par le DSI et le responsable budgétaire en garantissait la qualité.

### 6.2. La place de l'audit externe n'est pas définie dans la gouvernance des SI

Il n'a pas été possible à la mission de rencontrer les acteurs du contrôle externe, notamment l'équivalent de la Cour des comptes.

Le **conseil d'évaluation de la réglementation (Normenkontrollrat)** examine, *ex ante*, les projets de réglementation du gouvernement et, *ex post*, la réglementation existante, pour aider à réduire les coûts résultant des obligations d'information tant de l'administration que des tiers, entreprises ou particuliers, sur la base d'un modèle de mesure standardisée des coûts.

Installé au sein de la Chancellerie fédérale, il compte dix membres (indépendants) et dix agents de la fonction publique. Ce conseil produit tous les ans un rapport notamment sur le progrès réalisé par rapport à l'objectif de réduction des coûts de bureaucratie.

Le conseil d'évaluation de la réglementation est intervenu au démarrage du projet ELENA pour expertiser les coûts bureaucratiques s'appliquant aux entreprises, aux citoyens et à l'administration selon le procédé papier existant et les projets des deux ministères.

En 2010, saisi par le nouveau ministre de l'économie FDP pour évaluer l'impact du projet ELENA pour les citoyens, le secteur privé et l'administration, le conseil d'évaluation de la réglementation rend à nouveau un avis favorable en considérant que le projet aurait un impact positif de 8,3 M€ dès la première année, et recommande d'élargir l'utilisation d'Elena pour d'autres prestations sociales et conseille aux ministères concernés de s'engager davantage ; toutefois il pointe également du doigt la mise en œuvre de la signature électronique qualifiée. Cette critique a joué un rôle dans la décision du gouvernement fédéral de réorienter le projet.

### 6.3. Le Parlement joue un rôle essentiellement budgétaire mais intervient peu dans la stratégie des projets

**Le Parlement comme les parlements fédérés exercent un rôle essentiellement budgétaire dans la réalisation des grands projets informatiques.**

Le Parlement intervient lors de l'adoption d'une loi pour les grands projets communs à plusieurs niveaux d'administration.

Lors de l'adoption du paquet conjoncturel la commission parlementaire affaires intérieures, compétente pour les sujets TIC de l'État, a initialement réduit de 40 % l'enveloppe des 500 M€ dédiée aux TIC avant de la rétablir quelques mois plus tard. Le Parlement a été informé du déroulement du programme arrêté dans le cadre du paquet conjoncturel mais de façon incomplète, n'ayant à sa disposition que des résumés des rapports d'avancement.

**Le Parlement s'ouvre peu à peu aux questions numériques sous l'impulsion de jeunes parlementaires et l'intensité des débats de société sur la protection des données personnelles.**

En 2010, le Bundestag a créé pour deux ans une **commission d'enquête sur « internet et la société numérique »** afin de réfléchir à l'impact de ce nouveau média dans tous les domaines de la vie en société. Ce travail doit contribuer à éclairer le travail ultérieur des parlementaires sans s'inscrire dans les sujets discutés actuellement au Parlement. Cette commission a véritablement fait entrer les sujets internet au sein du Bundestag.

La commission réunit 17 parlementaires répartis selon le poids des groupes parlementaires et 17 experts proposés selon la même répartition par les groupes parlementaires et disposant des mêmes droits d'expression et de vote que les parlementaires. L'un des experts, Harald Lemke, ancien DSI du Land de Hesse et actuel *Senior Vice-President* à la Deutsche Post, est membre fondateur de l'ISPRAT. La commission d'enquête a décidé de faire appel à un « dix-huitième expert », en fait tous les citoyens intéressés pour s'exprimer sur les sujets traités à travers la plateforme « adhocracy ».

Dans le cadre du **groupe de travail sur la protection des données**, un sujet particulièrement sensible en Allemagne (cf. *supra* à propos du projet ELENA), une dizaine de recommandations ont été adoptées à l'unanimité et quelques-unes à la majorité. Le groupe de travail était composé de neuf membres à voix délibérative et d'observateurs choisis dans la commission.

Dans le cadre de la commission d'enquête, en plus des recommandations unanimes, la majorité et l'opposition ont présenté chacune un projet de recommandations dont aucune n'a finalement été adoptée. Les rapports et l'ensemble des propositions discutées au sein de la commission d'enquête sont néanmoins publiés.

La **plateforme de participation citoyenne « adhocracy »** a constitué un véritable sujet de débat en raison du recours à un prestataire privé en dehors du cadre du Bundestag même si les députés membres soutiennent unanimement le principe de ce projet financé par des dons, principalement de l'ISPRAT. Sans bénéficier d'une participation massive, la plateforme a permis à quelques experts d'alimenter les réflexions de la commission d'enquête.

Néanmoins, la commission d'enquête se limite à énoncer des recommandations et publie de nombreux rapports incluant les avis minoritaires. Pour mettre en œuvre ces recommandations, ces sujets devront être traités au sein des structures permanentes du Bundestag. Certains parlementaires ont évoqué la **création d'un ministre délégué à internet rattaché à la chancellerie fédérale** (sans avoir nécessairement d'administration en propre) comme la création d'une commission parlementaire Internet qui serait, sur le modèle de la commission des affaires juridiques, saisie majoritairement pour avis.

La commission d'enquête va bientôt aborder le thème du **gouvernement électronique**.



**Pays-Bas**



# SOMMAIRE

<b>1. L'ÉTAT NÉERLANDAIS SE CARACTÉRISE PAR UNE RÉDUCTION DE SON PÉRIMÈTRE, UNE CULTURE DU CONSENSUS POLITIQUE ET UNE RECHERCHE DE TRANSPARENCE AU PROFIT DES CITOYENS.....</b>	<b>1</b>
1.1. Un resserrement de l'État central sur des fonctions stratégiques.....	1
1.2. Une culture « polder » qui influence profondément la gouvernance de l'État .....	3
1.3. Le rapprochement de la fonction publique du droit du travail privé.....	5
1.4. Le rôle central du Parlement et l'introduction d'une évaluation permanente par les citoyens de la qualité des services publics .....	5
1.5. Le développement de l'administration électronique depuis 2007.....	7
1.6. Une volonté de mutualiser les fonctions transverses .....	10
<b>2. UNE FONCTION CENTRALE TRANSVERSE A ÉTÉ INSTITUÉE EN 2008 EN VUE D'AMÉLIORER LE PILOTAGE DES GRANDS PROGRAMMES INFORMATIQUES DE L'ÉTAT .....</b>	<b>12</b>
2.1. Une gouvernance informatique interministérielle et ministérielle a été mise en place en 2008 à la suite d'un bilan critique de la conduite des grands programmes informatiques .....	12
2.2. Le DSI d'État assure une fonction primordiale d'information auprès du Parlement sur la conduite des grands programmes informatiques publics.....	15
2.3. Le gouvernement néerlandais s'est également doté d'une stratégie informatique visant à la mutualisation des infrastructures et la sécurisation les grands programmes informatiques .....	15
<b>3. LES PAYS-BAS ONT CONNU PLUSIEURS ÉCHECS IMPORTANTS DANS LA CONDUITE GRANDS PROGRAMMES INFORMATIQUES .....</b>	<b>17</b>
3.1. L'équivalent néerlandais de la Cour des comptes a dressé en 2007 un constat sévère sur la conduite des grands programmes informatiques .....	17
3.2. Le programme P-Direkt, aujourd'hui considéré comme un succès, illustre les difficultés liées aux grands programmes informatiques .....	17
3.3. Le principe de modularisation fonctionnelle a été retenu pour le programme SPEER qui est actuellement le programme le plus important conduit aux Pays-Bas .....	20
<b>4. DE NOUVELLES STRATÉGIES D'EXTERNALISATION SONT EN COURS DE DÉVELOPPEMENT DANS UNE OPTIQUE PLUS PARTENARIALE AVEC LE SECTEUR PRIVÉ.....</b>	<b>21</b>
<b>5. LA POLITIQUE DE GESTION DES COMPÉTENCES ET DES RESSOURCES HUMAINES REPOSE SUR UNE LOGIQUE DE MUTUALISATION ET DE PROFESSIONNALISATION DES ACTEURS .....</b>	<b>22</b>
<b>6. LE RENFORCEMENT DE L'AIDE AU PILOTAGE EN PARALLÈLE DES CONTRÔLES EST LA VOIE CHOISIE POUR SÉCURISER LES GRANDS PROGRAMMES .....</b>	<b>23</b>
6.1. Les grands programmes informatiques nécessitent des règles et un suivi spécifiques .....	23
6.2. La mise en place récente de la <i>Gateway review</i> a renouvelé les approches dans le domaine du contrôle interne.....	23
6.3. L'audit des systèmes d'information vient en complément de l'expertise .....	24



## 1. L'État néerlandais se caractérise par une réduction de son périmètre, une culture du consensus politique et une recherche de transparence au profit des citoyens

### 1.1. Un resserrement de l'État central sur des fonctions stratégiques

L'administration de l'État se décompose entre les ministères, chargés de la conception et de l'évaluation des politiques publiques, et les agences exécutives, qui sont responsables de la mise en œuvre de certaines politiques publiques.

Depuis 2003, date de nomination du premier gouvernement Balkenende, **le nombre de ministères et de secrétariats d'État est resté relativement stable et limité**. Sous le gouvernement Balkenende IV (2007 à 2010), les Pays-Bas comptaient treize ministères et seize secrétariats d'État.

Les communes sont le principal employeur public (176 000 ETP en 2009), l'administration centrale compte 118 000 ETP en 2009 (ministères, magistrats et certains agents des *Zelfstandige Bestuurs Organen* (ZBO), l'administration publique dans son ensemble compte 820 000 ETP.

**Depuis un rapport de 1991, *Developing management*, le gouvernement préconise la création d'agences exécutives** afin d'améliorer les performances des ministères et accroître l'efficacité des services publics. La transformation de services ministériels en agences exécutives devait être favorisée dès lors que trois conditions étaient remplies :

- ◆ les produits et services rendus par les agences doivent être mesurables ;
- ◆ la pertinence de la création d'une agence doit être évaluée par un rapport d'audit indépendant ;
- ◆ la preuve devait être apportée que la création d'une agence permettrait une meilleure efficacité et une meilleure maîtrise des coûts dans le service rendu.

Le ministère des finances fait état d'une augmentation du nombre d'agences exécutives de 22 en 2000 à 44 en 2010. En 2009, elles employaient près de 50 000 ETP.

**Depuis sa nomination le 10 octobre 2010, le gouvernement de Mark Rutte a entrepris de réorganiser les périmètres ministériels afin d'en réduire le nombre :**

- ◆ le ministère des affaires économiques et le ministère de l'agriculture, de la nature et de la qualité alimentaire fusionnent pour créer le ministère des affaires économiques, de l'agriculture et de l'innovation ;
- ◆ le ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et le ministère des transports et des voies d'eau sont rassemblés pour créer le ministère des infrastructures et de l'environnement ;
- ◆ certaines compétences du ministère de l'intérieur et des relations au sein du Royaume sont transférées au nouveau ministère de la sécurité et de la justice, tandis que le logement et l'intégration relèveront désormais du ministère de l'intérieur. En outre, les postes sans portefeuille de ministre de l'aide au développement, de ministre de l'habitat, des quartiers et de l'intégration et de ministre de la jeunesse et de la famille disparaissent, tandis qu'un ministre sans portefeuille se voit chargé de l'immigration et de la politique d'asile dans le cadre du ministère de l'intérieur.

**Encadré 1 : Réorganisation administrative : les projets  
du gouvernement de coalition de Mark Rutte**

**Le gouvernement de coalition de Mark Rutte s'est fixé comme objectif de réaliser une nouvelle administration**, une administration de services, à la structure réduite et plus efficace, avec des moyens financiers et humains plus réduits.

**Le nouveau gouvernement proposera ainsi différentes mesures visant à recentrer chaque niveau d'administration sur ses tâches principales** (deux niveaux d'administration maximum interviennent sur un même sujet), en restant le plus près possible de l'utilisateur. Les principales mesures proposées s'inspirent du rapport d'économies rendu par la commission interministérielle de révision des dépenses publiques (cf. *infra*) mise en place par le précédent gouvernement, notamment des économies pour les fonds des communes et des provinces.

**Au niveau de l'État central, les ministères, les autorités administratives indépendantes et les agences de l'État devront économiser** non seulement les 231 M€ prévus par le budget du gouvernement démissionnaire du mois de septembre 2010, mais en outre près de 4,5 % de leur budget de fonctionnement sur la période 2013/2015 (à raison de - 1,5 % par an), soit **0,7 Md€**. Les économies sont réparties par division ministérielle, notamment au moyen d'une nouvelle répartition de leurs prérogatives, ou la suppression de certaines fonctions. Par exemple, la nouvelle organisation au sein du ministère des affaires sociales, qui regroupe désormais une partie du ministère de la jeunesse et de la famille et la tutelle de l'organisme d'assurance chômage UWV, devrait générer une économie de 288 M€ d'ici 2015.

**Au niveau local, la réorganisation de la structure administrative locale (communes, provinces, syndicat des eaux), repose essentiellement sur la décentralisation en faveur des communes** et, dans une moindre mesure, des provinces (projet de recentrer les fonctions des provinces sur les aspects économiques, l'environnement en général, soit près de 1 M€ d'économies), avec pour effet recherché, une diminution du nombre de fonctionnaires à tous les niveaux. Alors que de nouveaux transferts de compétence vers les communes sont envisagés dans le cadre de l'accord de coalition (notamment dans le domaine de l'emploi, de la jeunesse et de la santé, cf. *infra*), l'association des communes néerlandaises (VNG) et le gouvernement étaient encore, à la date de la mission, en négociation pour déterminer les conditions budgétaires des transferts.

*Source : Rapport IGF n° 2010-M-098-02, études des stratégies de réforme de l'État à l'étranger – Avril 2011.*

**Les grandes caractéristiques constatées dans le rapport IGF sur les stratégies de réforme de l'État à l'étranger soulignent un resserrement continu de l'État central :**

- ◆ des transferts de compétences depuis la fin des années 1990 :
  - démarche de décentralisation fonctionnelle vers des agences exécutives (*baten lastendienst*) pour la mise en œuvre des politiques publiques : autonomie de gestion, règles et modes de gestion proches du droit privé, même si elles restent dans le périmètre des ministères ;
  - décentralisation vers les collectivités territoriales, notamment dans le champ social à destination des communes ;
- ◆ un État qui se recentre sur des fonctions de coordination et d'émulation entre autorités publiques ou d'appui sur des projets de modernisation (exemple de la mise à disposition des communes d'un outil informatique DigId d'identifiant numérique unique pour l'ensemble des services publics), laissant la mise œuvre aux agences et collectivités locales ;
- ◆ des démarches récentes de simplification administrative (plans de modernisation : VRD pour 2007-2011, CRD pour 2010-2015, qui font largement appel aux TIC) dont les progrès sont présentés au Parlement, avec l'exercice d'un contrôle de l'équivalent de la Cour des comptes tous les deux ou trois ans. Ces projets font l'objet d'un consensus politique entre les autorités politiques, l'administration et la société civile ;

## Retours d'expérience des administrations – Pays-Bas

- ◆ une implication forte de l'administration centrale qui joue un rôle pro-actif croissant sur les programmes de modernisation de l'administration : VRD a été proposé par les secrétaires généraux des ministères (sous forme d'un programme intitulé « dépasser la segmentation ministérielle » avant d'être adopté dans le cadre de l'accord de coalition de 2007) ;
- ◆ à la demande de l'équivalent de la Cour des comptes, une campagne d'évaluation de ce mouvement de décentralisation fonctionnelle vers les agences (agences exécutives et ZBO<sup>1</sup>) est réalisée par la direction du budget : les promoteurs du *New public management* reviennent sur le recours aux agences au regard des différences plus fortes entre public et privé qu'initialement envisagé ;
- ◆ une administration qui se recentre sur la conception et l'évaluation des politiques publiques, avec une nouvelle dynamique de décloisonnement de l'administration centrale : adoption d'une démarche plus intégrée (harmonisation du statut, des conditions d'emploi, de rémunérations et de travail) qui pose la question de la disparition des entités ministérielles et la mise en place d'une administration centrale unique et resserrée sur des prestations de service au profit des autres administrations publiques (en matière de développements informatiques, de mutualisation de certaines fonctions supports) :
  - création d'une direction générale opérationnelle (DG OBR) unique au service de toute l'administration centrale chargée des fonctions support (mesure du programme VRD 2007-2010) chargée notamment d'animer la réflexion sur la stratégie informatique de l'administration centrale ;
  - mutualisation des fonctions supports avec notamment la mise en place d'un opérateur unique de la paye et de la GRH, l'agence P-Direkt (service central de paiement des salaires de la fonction publique, cf. *infra*), qui prend en charge près de 130 000 agents publics des administrations centrales et des principales agences ;
- ◆ le gouvernement néerlandais a lancé en 2010 un programme de réduction de l'administration centrale dit « Programme de l'État compact ».

### 1.2. Une culture « polder » qui influence profondément la gouvernance de l'État

#### Les organisations politiques et syndicales participent à une culture du dialogue entre la puissance publique et la société civile.

L'élection à la chambre basse du Parlement s'effectuant au scrutin proportionnel, les partis politiques sont conduits à former des coalitions.

Les principaux partis politiques néerlandais sont :

- ◆ le *Partij van de Arbeid* (PvdA), le parti travailliste ;
- ◆ le *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* (VVD), le parti libéral ;
- ◆ le *Partij voor de Vrijheid* (PVV), le parti de la liberté (extrême droite) ;
- ◆ le *Christen Democratisch Appel* (CDA), le parti chrétien-démocrate ;
- ◆ les *Democraten 66* (D66), le parti social-libéral ;
- ◆ les *Groen Links* (GL), le parti écologiste ;
- ◆ le *Socialistische Partij* (SP), le parti socialiste.

---

<sup>1</sup> Les *Zelfstandige Bestuurs Organen* (ZBO) disposent d'une autonomie accrue et forment l'équivalent des autorités administratives indépendantes françaises.

## Retours d'expérience des administrations – Pays-Bas

Dès les résultats des élections connues, le Souverain nomme un ou plusieurs « informateur(s) », chargé(s) de mener les consultations auprès des principaux partis susceptibles de former une alliance. Lorsqu'un accord est conclu, le Souverain nomme un « formateur », chargé de constituer le gouvernement et qui sera désigné Premier ministre.

Les coalitions gouvernementales donnent lieu à la rédaction d'accord de coalition, qui reflète les consensus nécessairement obtenus entre les différents partis membres de l'alliance.

### **Les représentants des intérêts socio-économiques sont associés au processus de décision.**

Dans le cadre du modèle de concertation sociale néerlandais, le modèle polder<sup>2</sup>, mis en place depuis 1982 (accords de Wassenaar), les syndicats assurent la défense collective des intérêts professionnels et économiques de leurs adhérents et peuvent formuler des avis à tous les niveaux sur les orientations stratégiques du gouvernement et les développements importants. Toute réforme du système de protection sociale fait l'objet de discussions entre les partenaires sociaux.

Le dialogue social se matérialise aux Pays-Bas par une pratique de concertation régulière qui comporte deux rencontres biennuelles entre le gouvernement et les partenaires sociaux : la « concertation d'automne » (*najaarsoverleg*) et la « concertation de printemps » (*voorjaarsoverleg*). Au cours de ces rencontres sont négociés entre le gouvernement, le patronat et les syndicats les éléments clés de la politique économique et sociale (rémunérations salariales, régimes sociaux et sécurité sociale). Ces rencontres se concluent par des accords qui lient l'ensemble des participants, gouvernement et partenaires sociaux.

#### **Encadré 2 : Les principaux syndicats néerlandais**

Les Pays-Bas se caractérisent par un taux élevé de syndicalisation : 90 % des entreprises, 80 % des agriculteurs et 27 % des travailleurs salariés. Au principal syndicat patronal s'ajoutent des syndicats de travailleurs de tradition laïque ou confessionnelle.

Le **VNO-NCW** a été créé suite à la fusion intervenue en 1996 entre l'association des entrepreneurs néerlandais (*Verbond van Nederlandse Ondernemingen*) et l'association confessionnelle des patronats chrétiens (*Nederlands Christelijk Werkgeversverbond*). Il comporte 160 associations de branches représentant 115 000 entreprises. Les autres syndicats patronaux partenaires du VNO-NCW sont une fédération des petites et moyennes entreprises (MKB-Nederland) et le syndicat agricole et horticole (LTO-Nederland).

D'origine laïque et socialiste, la **FNV** (*Federatie Nederlandse Vakbeweging*) est la plus importante confédération syndicale, avec 1,2 million de membres (soit 63 % des syndiqués). Elle regroupe 17 organisations syndicales indépendantes représentant la majorité des secteurs d'activité.

La **CNV** (*Christelijk Nationaal Vakverbond*) est une fédération syndicale de tradition chrétienne. Elle regroupe onze organisations syndicales représentant l'ensemble des secteurs d'activité. La CNV compte près de 350 000 membres.

La **MHP** (*Vakcentrale voor middengroepen en hoger personeel*) est la confédération syndicale des cadres moyens et supérieurs. La MHP compte 135 000 membres et regroupe cinq organisations syndicales.

*Source : Rapport IGF n° 2010-M-098-02, études des stratégies de réforme de l'État à l'étranger – Avril 2011.*

<sup>2</sup> Le mot *polder*, littéralement « terre endiguée », désigne une étendue artificielle de terre dont le niveau est inférieur à celui de la mer. Les polders sont réalisés par drainage provoquant l'assèchement de marais, estuaires, lacs ou zones littorales. La réalisation d'opérations de drainage et d'ouvrages de protection contre les inondations a rendu nécessaire une coopération précoce entre les différentes composantes de la société néerlandaise, dès le Moyen-âge. Par extension, le modèle *polder* désigne la concertation entre le gouvernement et les partenaires sociaux.

### 1.3. Le rapprochement de la fonction publique du droit du travail privé

Les fonctionnaires sont protégés par l'article 109 de la Constitution : « *La loi règle le statut des fonctionnaires. Elle fixe également des règles relatives à leur protection dans le travail et à la participation* ». **En pratique, les agents publics ne sont pas placés dans une situation statutaire, ils bénéficient d'un contrat proche du contrat de droit privé**, mais disposent toutefois de certaines garanties, variables selon les structures (droits à congé, âge de la retraite, etc.).

Il n'existe pas de distinction statutaire entre les agents de l'État et les agents des collectivités locales. Les agents des hôpitaux sont des agents de droit privé. Cependant, les fonctionnaires sont regroupés par catégories d'agents publics qui s'inscrivent dans un cadre de référence unique de rémunérations :

- ◆ les huit principales catégories de fonctionnaires concernent les agents publics de l'État, de l'éducation, des provinces, des communes, des wateringues (organismes de gestion de l'eau), de la police, de la magistrature, de la défense et une neuvième catégorie spécifique pour les maires et les échevins. Il n'existe pas d'équivalents du grade et de l'emploi au sein de ces catégories ;
- ◆ il existe un cadre de référence unique, composé de 19 échelons hiérarchiques qui correspondent à des fourchettes de rémunérations.

**Tableau 1 : Effectifs de l'emploi public aux Pays-Bas (en nombre d'agents)**

Secteur	2003	2009
Administration centrale	116 840	115 290
Communes	170 030	155 650
Provinces	12 720	11 970
Magistrats	2 850	3 360
Wateringues (organismes de gestion de l'eau)	9 250	9 240
Enseignants et centres de recherches	379 820	403 600
Défense	71 450	68 220
Police	54 530	60 010
<b>Total</b>	<b>817 490</b>	<b>849 880</b>

*Source : Ministère néerlandais de l'intérieur et des relations du Royaume, mars 2011.*

**Depuis 1994, le gouvernement néerlandais s'est attaché à réformer la fonction publique** : en échange d'un rapprochement des contrats des agents publics avec les contrats privés, le rôle des syndicats a été revalorisé. Ainsi, le système de retraite de la fonction publique a été aboli pour s'aligner sur celui des salariés du secteur privé, de même que la réglementation relative aux conditions de travail a été alignée sur le secteur privé. Enfin, il était prévu qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011, la sécurité sociale soit identique entre public et privé (allocations chômage, couverture maladie, invalidité). L'accord des syndicats est désormais nécessaire pour toute évolution relative aux conditions d'emploi des agents publics.

**Le gouvernement de coalition conduit par Mark Rutte (depuis le 10 octobre 2010) a annoncé un report de l'âge de la retraite légale à 66 ans en 2020** avec une clause de rendez-vous quinquennal. Cette annonce reprend les dispositions de l'accord social de juin 2010 entre les partenaires sociaux.

### 1.4. Le rôle central du Parlement et l'introduction d'une évaluation permanente par les citoyens de la qualité des services publics

La transparence est primordiale, sous l'impulsion du Parlement qui contrôle la politique gouvernementale et du choix de mettre en ligne de larges pans de l'action publique.

La prise de conscience du gouvernement néerlandais de la nécessité de passer d'une logique de mesure quantitative à des mesures qualitatives de la performance des services publics s'est traduite par l'élaboration en 2007 de la charte du e-citoyen. Cette charte regroupe dix engagements fondamentaux que le citoyen est en droit d'attendre dans ses relations avec l'administration<sup>3</sup>.

**Encadré 3 : Un référentiel d'évaluation de la qualité des services publics**

Les dix engagements de la charte du e-citoyen :

- **choix du moyen de communication** - en tant que citoyen, je peux choisir de quelle manière contacter l'administration. L'administration garantit une prestation de services « multi-canaux », c'est-à-dire par le biais de n'importe quel moyen de communication : à un guichet, par courrier, par téléphone, par courrier électronique, par Internet ;
- **transparence du secteur public** - en tant que citoyen, je sais où m'adresser pour obtenir des informations officielles et accéder aux services publics. L'administration garantit un service de guichet unique et agit comme une entité homogène, qui oriente le citoyen de manière efficace ;
- **vue d'ensemble des droits et des devoirs** - en tant que citoyen, je sais à quels services j'ai droit et à quelles conditions. L'administration veille à ce que mes droits et mes obligations soient transparents en permanence ;
- **information personnalisée** - en tant que citoyen, je suis en droit de demander des informations exhaustives, actualisées et pertinentes. L'administration fournit des informations appropriées, axées sur mes besoins ;
- **caractère pratique des services** - en tant que citoyen, je peux décider de fournir des données personnelles une fois pour toutes et de recevoir des prestations qui anticipent mes besoins. L'administration indique clairement quelles données elle conserve à mon sujet et n'utilise pas ces dernières sans mon consentement ;
- **transparence des procédures** - en tant que citoyen, je peux facilement avoir connaissance des méthodes de travail de l'administration et suivre les progrès réalisés. L'administration me tient informé des procédures qui me concernent par le biais d'un système de suivi ;
- **confiance et fiabilité** - en tant que citoyen, je suppose que l'administration est dotée des compétences nécessaires en matière de services électroniques. L'administration garantit la sécurité de la gestion de l'identité et la fiabilité du stockage de documents électroniques ;
- **une administration à l'écoute des citoyens** - en tant que citoyen, je peux soumettre des idées d'amélioration et déposer des réclamations. L'administration verse une indemnisation en cas d'erreurs et s'appuie sur les retours d'informations pour améliorer ses produits et ses procédures ;
- **responsabilité et études comparatives** - en tant que citoyen, je suis en mesure de comparer, vérifier et mesurer la performance de l'administration. Cette dernière fournit des renseignements de référence sur ses résultats ;
- **participation et moyens d'action** - en tant que citoyen, je suis invité à participer au processus de décision et à défendre mes intérêts. L'administration favorise la participation des citoyens et veille à ce que les informations et les instruments nécessaires soient disponibles.

*Source : Rapport IGF n° 2010-M-098-02, études des stratégies de réforme de l'État à l'étranger – Avril 2011.*

<sup>3</sup> La charte du e-citoyen a fait l'objet de traductions dans treize langues des États membres de l'Union européenne afin de favoriser la diffusion de ce référentiel de normes d'évaluation de la qualité des services publics. Elle est disponible sur le site : <http://www.burgerlink.nl/>

**Dans un second temps, 55 événements de vie fondamentaux ont été identifiés en 2007, afin d'évaluer la performance de l'administration pour chacun d'entre eux.** Les 55 événements de vie sélectionnés concernent l'ensemble des usagers, particuliers ou entreprises et vont de « avoir un enfant », « s'inscrire à l'université », « fonder une entreprise », « maladie de longue durée », « aller à l'étranger », « déménager » et « recevoir une amende » à « perdre un être cher », etc. Afin de simplifier l'analyse, ces 55 événements de vie ont été regroupés en 28 catégories, telles que « maladies de courte durée », « logement », « emploi », « décès » ou encore « travailler avec un handicap ».

**L'évaluation annuelle des services publics porte sur la performance des services fournis aux usagers pour l'ensemble de ces catégories d'événements de vie.** L'évaluation est effectuée par un échantillon représentatif de 1 400 usagers sur près de 3 000 services fournis par plus de 1 600 autorités publiques (État central, communes, provinces, agences). Au sein des chacune des catégories, l'évaluation s'effectue au regard du référentiel de la charte du e-citoyen. Par ailleurs, l'évaluation comporte trois niveaux d'interrogation :

- ◆ la qualité du service rendu par le secteur public de manière générale ;
- ◆ la qualité du service rendu par l'ensemble des administrations responsables de la fourniture du service public : dans ce cas, le service résulte de l'interaction entre différentes autorités publiques ;
- ◆ la qualité du service rendu par une autorité publique en particulier.

### 1.5. Le développement de l'administration électronique depuis 2007

**Aux Pays-Bas, le développement de l'administration en ligne s'inscrit dans le cadre d'un programme stratégique associant l'ensemble des acteurs publics :**

- ◆ une nouvelle impulsion a été donnée en 2007 au développement de l'administration électronique à travers **le programme national de mise en œuvre de l'e-administration** (*Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid, i-NUP*) ;
- ◆ **piloté par le ministère de l'intérieur néerlandais, ce programme vise à développer des fonctionnalités communes à l'ensemble des acteurs publics :** État et collectivités locales, à travers l'association des communes néerlandaises (VNG), l'association des autorités provinciales (IPO) et l'association des wateringues (UvW). S'agissant de la répartition des financements, l'État pourvoit au déploiement des infrastructures informatiques et les collectivités locales financent au raccordement des leurs à l'infrastructure globale.

**L'objectif du i-NUP est de rationaliser l'offre de services publics en ligne en développant 19 projets transversaux prioritaires autour de trois principales dimensions :**

- ◆ l'amélioration de l'accès aux informations en ligne à travers des normes de standardisation des informations publiques disponibles sur Internet et une rationalisation du nombre de sites de l'administration ;
- ◆ l'identification des usagers en ligne, à travers le développement d'une procédure d'identification unique pour l'ensemble des services publics ;
- ◆ l'échange, le partage et la mutualisation d'informations, tant entre organismes publics qu'entre les usagers et les autorités publiques, afin d'éviter de demander deux fois la même information aux usagers.

**L'offre de services publics en ligne néerlandaise se caractérise par l'existence de deux sites internet publics, l'un informatif, l'autre transactionnel :**

- ◆ <http://www.overheid.nl> (« administration ») regroupe l'ensemble des informations relatives aux ministères du gouvernement néerlandais, des agences et des collectivités locales. Chaque fournisseur d'informations est responsable d'en assurer la fiabilité et de les mettre à jour régulièrement. Par ailleurs, les informations disponibles sur le site commun renvoient vers les sites des administrations correspondantes ;
- ◆ <https://mijn.overheid.nl> (« mon administration ») est le site transactionnel de l'administration néerlandaise. Par l'intermédiaire de l'identifiant numérique (DigId), les usagers (particuliers et entreprises) disposent d'un accès à un espace personnalisé qui leur permet d'interagir avec l'administration, pour enregistrer une naissance, faire une demande de prestation sociale ou de permis, etc.

**Ce regroupement des informations sur des sites centraux s'est accompagné d'une rationalisation des règles régissant les sites publics.**

Ainsi, les sites de chaque ministère ont été supprimés et regroupés en tant que rubriques sur un site source unique, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (« administration du Royaume »).

En revanche, les autres organismes publics (agences, communes, provinces) conservent leurs propres sites, reliés aux sites centraux <http://www.overheid.nl> et <https://mijn.overheid.nl>.

**L'amélioration de la qualité de l'information en ligne depuis 2007 a été menée à bien en recourant à trois leviers : la définition de standards, la cartographie des sites internet publics et leur évaluation par un organisme indépendant.**

En premier lieu, le comité de pilotage du programme i-NUP, assisté en la matière de l'ICTU (cf. *infra*), a participé à la définition de 145 lignes directrices à respecter par les sites Internet publics ([www.webrichtlijnen.nl](http://www.webrichtlijnen.nl)), visant principalement à :

- ◆ garantir la qualité du site en le conformant aux standards de qualité de l'Internet, notamment en termes d'accessibilité depuis plusieurs terminaux (ordinateurs, mobiles, tablettes) ou pour les personnes ayant certaines incapacités (visuelles, motrices) et en assurer un bon référencement pour faciliter son identification ;
- ◆ améliorer la convivialité du site, en proposant aux usagers plusieurs options de contact de l'administration (par téléphone, par messagerie électronique ou au guichet) et en leur laissant la possibilité de modifier les informations saisies.

**Encadré 4 : Rôle de l'ICTU dans le développement de l'administration électronique aux Pays-Bas**

L'ICTU (ICT *Uitvoeringsorganisatie*) est en charge, depuis 2001, de la conduite des projets numériques des autorités publiques. L'ensemble des administrations publiques sont membres de l'ICTU (État, provinces, waterings et communes), sous la forme d'un groupement d'intérêt public.

Dans le cadre du programme NUP, l'ICTU est responsable d'une vingtaine de programmes, parmi lesquels figurent :

- *advies overheid* ([www.advies.overheid.nl](http://www.advies.overheid.nl)) : outil développé pour encourager et conseiller plus de 1 300 organisations publiques (État, collectivités locales, agences) sur la construction d'un site Internet ;
- *architectuur Elektronische Overheid* : pour renforcer la cohésion entre les programmes en cours et futurs afin de réaliser l'administration électronique ;
- *burger@overheid* ([www.burger.overheid.nl](http://www.burger.overheid.nl)) : source d'informations pour les citoyens en matière d'e-gouvernement ;
- *e-Provincies* ([www.e-provincies.nl](http://www.e-provincies.nl)) : pour encourager les douze provinces à collaborer et à s'échanger des informations dans le domaine des TIC ;
- *egem* ([www.egem.nl](http://www.egem.nl)) : pour soutenir les municipalités afin d'améliorer leur utilisation des TIC ;
- *kenniscentrum Elektronische Overheid* ([www.elo.nl](http://www.elo.nl)) : guichet unique pour l'information et le conseil en matière de gouvernement électronique, cette organisation gère également une base de données concernant de l'information dans le domaine de la modernisation de l'État au moyen des TIC ;
- OSOSS ([www.ososs.nl](http://www.ososs.nl)) : soutenir les administrations publiques dans l'emploi d'*Open Standards* ainsi que d'*Open Source Software* par l'échange de connaissances et d'expériences, c'est-à-dire l'utilisation de logiciels libres dans l'administration publique ;
- RYX : intranet destiné à faciliter la communication entre les fonctionnaires de l'État central.

*Source : Rapport IGF n° 2010-M-098-02, études des stratégies de réforme de l'État à l'étranger – Avril 2011.*

En deuxième lieu, un site « portail » des sites publics recense l'ensemble des services en ligne disponibles pour chaque organisme public, [www.landkaarte-overheid.nl](http://www.landkaarte-overheid.nl). En effet, ce site joue deux rôles principaux :

- ◆ d'une part, il permet de rediriger les usagers vers les sites internet de chaque autorité publique à partir d'une carte des Pays-Bas ;
- ◆ d'autre part, il permet d'identifier les collectivités locales ayant adopté les 19 services de base identifiés par le programme NUP. Cet enjeu constitue encore un défi, avec un taux de raccordement au site transactionnel précité *MijnOverheid* de seulement 14 % des communes néerlandaises au 1<sup>er</sup> mars 2011.

En troisième lieu, le site internet [monitor.overheid.nl](http://monitor.overheid.nl) (« *supervision de l'administration* ») conduit des évaluations annuelles et mensuelles de la qualité des sites Internet publics. Ce site est géré par le ministère de l'intérieur et des relations du Royaume. Le site de supervision publie des enquêtes sur chaque site d'organisme public (ministère, agences, collectivités locales) qui permettent de comparer leur performance relative au regard de cinq grands critères :

- ◆ leur respect des lignes directrices (145 normes de programmation) ;
- ◆ la transparence de l'organisme à travers l'ampleur et la qualité des informations présentes en ligne ;
- ◆ la prise en compte du point de vue du citoyen dans la conception du site ;
- ◆ le caractère interactif des liens ;
- ◆ l'accessibilité pour les utilisateurs ayant certaines incapacités.

## Retours d'expérience des administrations – Pays-Bas

Les enquêtes mensuelles sont réalisées sur la base de questionnaires envoyés à chaque organisme public et les enquêtes annuelles procèdent des investigations des responsables du site de supervision. À titre d'exemple, l'évaluation de la performance relative des pages internet des ministères néerlandais démontre que le site du ministère de l'intérieur et des relations du Royaume répond le plus aux critères de qualité (67,25 %), alors que le ministère de la défense est le moins avancé (45,25 %).

**Tableau 2 : Évaluation de la qualité des sites internet des ministères néerlandais (au 1<sup>er</sup> mars 2011)**

Grade	Nom	Critères					Total
		A.	B.	D.	E.	F.	
1.	Ministère de l'Intérieur et des Relations >						67,25%
2.	Ministère de la Santé, du bien-être et des sports >						64,5%
3.	Ministère du Logement, l'Aménagement du Territoire et de l'environnement >						58,25%
4.	Ministère de la Justice >						58,25%
5.	Ministère des Finances >						54%
6.	Ministère des Transports >						50,25%
7.	Ministère des Affaires étrangères >						49,25%
8.	Ministère de l'Agriculture, Nature et qualité des aliments >						49,25%
9.	Ministère des affaires sociales et de l'emploi >						46,75%
10.	Ministère des Affaires économiques >						46,5%
11.	Ministère de l'Education, la Culture et des Sciences >						46,5%
12.	Ministère de la Défense >						45,25%

*Source : [monitor.overheid.nl/](http://monitor.overheid.nl/) Légende : critère A : respect des lignes directrices ; critère B : transparence ; critère D : prise en compte du point de vue de l'utilisateur ; critère E : caractère interactif des liens ; critère F : accessibilité.*

### 1.6. Une volonté de mutualiser les fonctions transverses

**Cette culture de concertation générale est particulièrement prégnante dans le domaine des fonctions support de l'État central.**

Sur tous les sujets touchant aux fonctions support (achats, immobilier, informatique) la gouvernance est très participative entre les ministères.

Dans le domaine informatique, chaque DSI ministériel est à la fois responsable du système d'information de son ministère et en charge d'un sujet transverse : compétences RH, coopération internationale et observatoire du marché (PIM), portfolio management, architecture et standards, protection des données, réutilisation, *reporting*, *sourcing*, *cloud*.

Cette culture « polder » transparaît aussi dans la manière de manager les grands programmes en répartissant les projets dans les ministères (cf. P-Direkt *infra*), ou en confiant à des « pairs » le soin d'établir un diagnostic du programme aux moments clés (cf. *OGC Gateway, infra*).

### **En partie centralisés par grandes thématiques à travers des contrats cadres, les achats publics de l'administration centrale néerlandaise sont en voie de réorganisation :**

- ◆ une gestion par catégories d'achat a été mise en place afin de mutualiser et standardiser les achats, et professionnaliser le *contractmanagement* et l'exploitation des contrats :
  - pour chaque grande catégorie de fournitures (par exemple, papeterie, véhicules, bureautique), un responsable des achats (*category manager*) a été désigné en 2007 pour l'ensemble des ministères centraux. Ce responsable est placé au sein d'un ministère, sans que le lien entre le ministère et la catégorie de fournitures dont il détient la responsabilité ne soit manifeste ;
  - le responsable a ensuite la charge de négocier des contrats cadres avec les principaux fournisseurs avec lesquels les ministères ont ensuite l'obligation de passer leurs commandes ;
- ◆ trois catégories d'achats publics sont réparties par portefeuilles entre ministères :
  - support : l'énergie et les véhicules ont été confiés au ministère de la défense, le courrier au ministère en charge des finances, les fournitures de bureau à la justice, etc. ;
  - systèmes d'information et de communication : par exemple, le hardware a été confié au ministère de l'intérieur ;
  - ressources humaines.
- ◆ un *National Chief Procurement Officer (CPO Rijk)* a été très récemment créé, et chaque ministère dispose d'un *Chief Procurement Officer (CPO)* ; le *CPO* national ressemble au *CIO Rijk* mais il n'est toutefois pas le *CPO* du ministère de l'intérieur même s'il en dépend :
  - ils sont chargés de définir une doctrine commune (achats responsables, durables, etc.) :
  - le *CPO* ministériel procède aux achats, en assumant éventuellement de ne pas suivre la doctrine commune (logique « polder » du *comply or explain*) ;
  - le *CPO* national ne procède pas à la vérification de la justification avancée par un ministère, un audit externe peut éventuellement être mené par l'équivalent de la Cour des comptes à la demande du Parlement ;
  - en revanche, le *CPO* n'établit pas de stratégie en matière d'externalisation, ce rôle appartient aux *ICT offices*, qui sont des réunions d'échange entre l'administration et des prestataires externes pour faire connaître au marché les besoins de l'administration.
- ◆ une réduction du nombre de bureaux en charge des achats publics au sein de l'administration centrale est engagée afin de professionnaliser l'achat public, avec la volonté de passer de 350 structures à 19 ;
- ◆ les économies budgétaires envisagées dans le cadre de cette rationalisation des procédures sont estimées par le ministère de l'intérieur et des relations du Royaume à 180 M€ par an.

**Le gouvernement néerlandais a également envisagé la création d'autres structures de mutualisation de fonctions supports, dont la mise en œuvre n'est pas encore aboutie :**

- ◆ un centre d'expertise et de conseil de gestion des relations au travail (par exemple, sur les aspects juridiques, sociaux, psychologiques des relations au travail) pour l'ensemble de l'administration centrale et des agences ;
- ◆ une mutualisation des opérations d'entretien et de maintenance des bâtiments de l'administration centrale ;
- ◆ un projet de mutualisation de la gestion des archives de l'État.

## **2. Une fonction centrale transverse a été instituée en 2008 en vue d'améliorer le pilotage des grands programmes informatiques de l'État**

### **2.1. Une gouvernance informatique interministérielle et ministérielle a été mise en place en 2008 à la suite d'un bilan critique de la conduite des grands programmes informatiques**

Suite à un rapport de l'équivalent de la Cour des comptes pointant les difficultés majeures des grands programmes informatiques publics<sup>4</sup>, le gouvernement néerlandais a décidé en 2008 de mettre en place une gouvernance informatique spécifique :

- ◆ un directeur des systèmes d'information gouvernemental (*CIO Rijk*), rattaché au ministère de l'intérieur, a été institué ;
- ◆ les ministères se sont tous dotés d'un *chief information officer (CIO)* ;
- ◆ un comité des *CIO* a été constitué (*ICCIO, national board of CIO*).

#### **Encadré 5 : Structuration de la gouvernance informatique aux Pays-Bas**

**Le directeur des systèmes d'information gouvernemental (*CIO Rijk*) est logé au sein du ministère de l'intérieur qui comporte une direction de la politique informatique de l'État, créée à la demande du Parlement néerlandais, ayant pour objectif central le développement de grands projets informatiques publics. Cette direction a les principales responsabilités suivantes :**

- créer des cadres et des standards en vue du renforcement de la maîtrise des grands projets TIC au sein des différents ministères ;
- améliorer la maîtrise du gouvernement central sur les systèmes d'information ;
- développer une stratégie informatique intégrale de l'État.

Au sein de ce ministère, est créée également une direction des services partagés en charge du développement de services IT au profit de l'ensemble des administrations.

**Au sein de chaque ministère, le secrétaire général adjoint ou le directeur des ressources humaines est désigné en tant que le *chief information officer (CIO)* de son ministère.**

Le *CIO* remplit les fonctions suivantes dans le domaine de la gouvernance informatique de son ministère :

- l'élaboration d'un des sept points de la stratégie informatique de l'État ;
- la vérification de la prise en compte des sept points de la stratégie gouvernementale dans les projets informatiques du ministère ;
- les demandes de reddition de comptes aux responsables d'un projet informatique du ministère en cas de constatation de manquements lors des audits réalisés (cf. *infra*).

*Source* : Gouvernement néerlandais et service économique de l'ambassade de France aux Pays-Bas.

<sup>4</sup> « *Lessons learned from Government ICT Projects* », 29 novembre 2007.

**La direction de programme, les départements ministériels et le DSI interministériel constituent ainsi trois niveaux de gouvernance disposant de fonctions spécifiques et complémentaires destinées à sécuriser les grands programmes informatiques publics :**

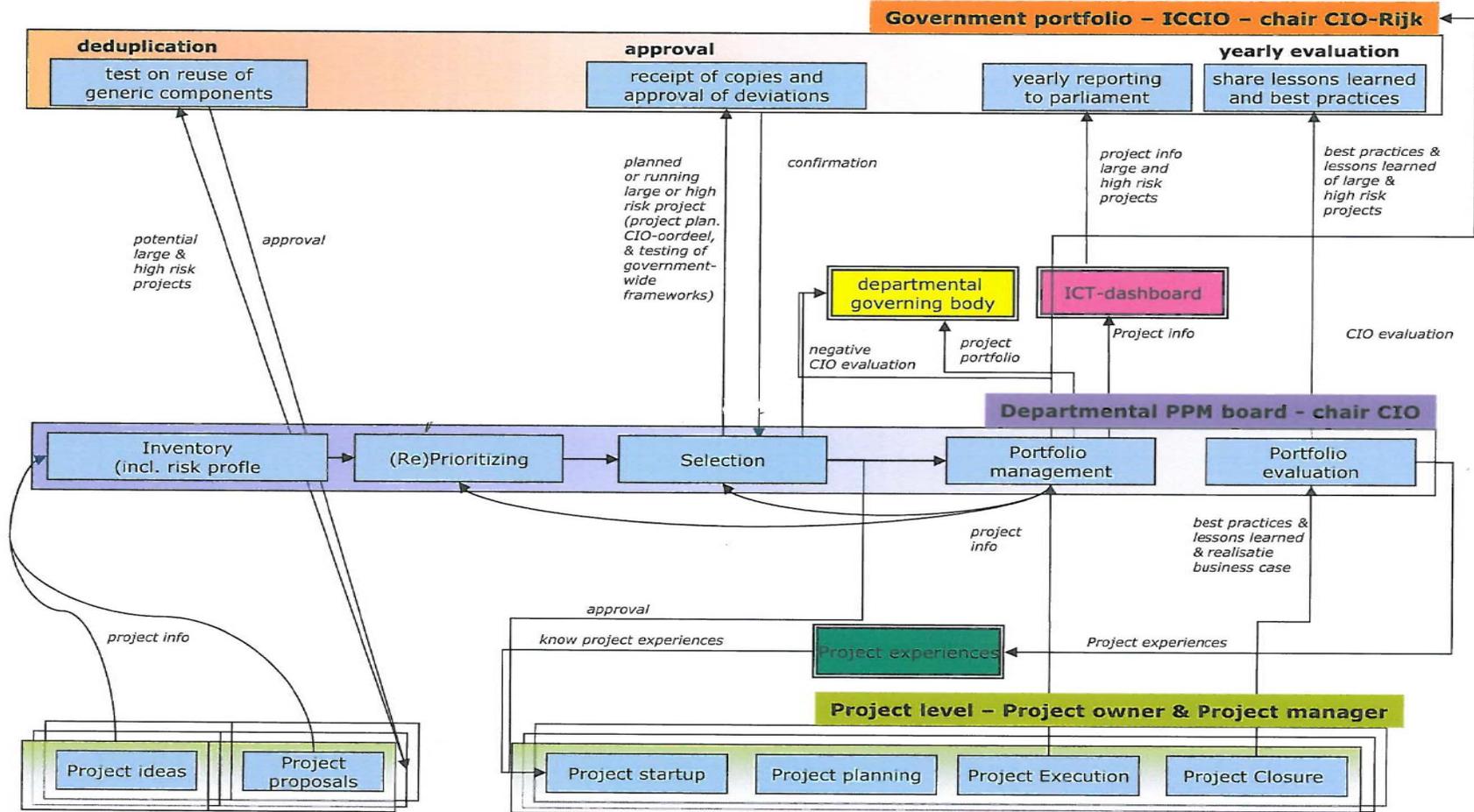
- ◆ les différents programmes en cours d'élaboration font l'objet d'un inventaire au niveau de chaque ministère afin d'alimenter le processus ministériel de revue de portefeuille qui permet de hiérarchiser les programmes entre eux et de sélectionner ceux qui devront être lancés de manière prioritaire. Cet inventaire est communiqué à la structure interministérielle pour identifier si la communauté interministérielle dispose de supports déjà établis pouvant être réutilisés dans le cadre du programme « *generic components* » ;
- ◆ le lancement du programme est proposé conjointement par le directeur général métiers et le directeur de programme, le ministère de rattachement validant cette décision dans le cadre de la revue annuelle de portefeuille de programmes. Le *CIO* central est informé du lancement des grands programmes informatiques mais n'intervient pas formellement dans la décision de lancement même si son avis partagé est recherché (méthode « *polder* ») ;
- ◆ l'exécution du programme donne lieu à un reporting vers le département ministériel qui peut décider ultérieurement dans le cadre de la revue de portefeuille de modifier la priorité du programme ou de modifier son contenu. Les informations concernant les programmes informatiques publics majeurs sont également transmises au *CIO* central qui assure un reporting annuel au Parlement<sup>5</sup> et alimente l'*ICT Dashboard* récemment mis en place (cf. *infra*) ;
- ◆ la fin des programmes informatiques donne lieu à une évaluation ministérielle « *portfolio evaluation* », ce qui permet de dégager les meilleures pratiques et d'apprécier la réalité du *business case* initial, les évaluations concernant les grands programmes informatiques étant centralisées au niveau gouvernemental.

---

<sup>5</sup> Pour les grands programmes, quelle que soit leur nature, un *reporting* est assuré tous les trois mois au bénéfice du Parlement.

Tableau 3 : Gouvernance interministérielle et ministérielle aux Pays-Bas

Governance aspects for large and high-risk IT projects



Source : Gouvernement néerlandais - Décembre 2011.

## 2.2. Le DSI d'État assure une fonction primordiale d'information auprès du Parlement sur la conduite des grands programmes informatiques publics

Ce dispositif de *reporting* s'est progressivement étendu au fil du temps. Initialement orienté vers les programmes supérieurs à 20 M€, ce processus concerne depuis 2010 les programmes informatiques supérieurs à 5 M€ ainsi que ceux présentant un niveau de risque élevé<sup>6</sup>, ce qui traduit une évolution de la définition de grand programme informatique. Depuis 2011, ce *reporting* fait l'objet d'une mise en ligne dans le cadre de l'*ICT Dashboard*.

En revanche, contrairement au modèle britannique, le *CIO* gouvernemental n'intervient pas dans la nomination des *CIO* ministériels. Il n'est pas non plus associé au processus de validation budgétaire des grands programmes même s'il assure ensuite un suivi de l'exécution budgétaire *via* le dispositif de *reporting* qui alimente l'*ICT Dashboard*. De la même manière, il n'existe aucune enveloppe budgétaire centralisée pour soutenir les grands programmes informatiques.

### Encadré 6 : Le dispositif de *reporting* de l'*ICT Dashboard*

Le *CIO* central suit annuellement les prévisions et l'exécution des dépenses pluriannuelles des grands projets à travers un tableau de bord.

L'*ICT Dashboard* mesure des écarts en termes de budget, délais, fonctionnalités par rapport aux décisions formelles prises par le ministre. Cet outil présente les choix des ministères au Parlement qui permet de s'assurer que les modifications sont bien validées formellement par le niveau politique mais ce n'est pas un dispositif d'alerte des dépassements. Ainsi, il suffit qu'un dépassement soit explicitement accepté par le ministre pour que le projet bénéficie d'un feu vert : de fait, la quasi-totalité des projets présente un feu vert, selon cette disposition. En outre, les données ne sont réactualisées en principe qu'une fois par an.

Il a été décidé de rendre public l'*ICT Dashboard* 2011 (<http://www.rijksictdashboard.nl>) inspiré d'un modèle américain (<http://it.usaspending.gov>).

Le *CIO* central n'intervient pas dans les choix et le pilotage des grands programmes qui restent de la responsabilité des ministères. Le *CIO* de chaque ministère est censé donner son opinion sur les grandes phases critiques du projet qui sont elles-mêmes définies en commun entre le *CIO* ministériel et le *SRO* (*senior responsible owner*, responsable métier).

*Source* : Gouvernement néerlandais et service économique de l'ambassade de France aux Pays-Bas – Décembre 2011.

## 2.3. Le gouvernement néerlandais s'est également doté d'une stratégie informatique visant à la mutualisation des infrastructures et la sécurisation les grands programmes informatiques

L'État central a présenté au Parlement une stratégie nationale fondée sur deux approches conçues comme complémentaires et indissociables : la construction d'infrastructures communes *via* la constitution de services partagés et une politique destinée à sécuriser la conduite des grands programmes.

À la demande du Parlement, la direction « politique informatique de l'État » du ministère de l'intérieur pilote depuis mars 2010 la préparation d'une stratégie informatique intégrale (I-Strategy) structurée autour de onze thèmes. Ces travaux ont récemment abouti à un mémorandum présenté par le ministère de l'intérieur adressé au Parlement le 15 novembre 2011.

<sup>6</sup> Le niveau de risque est identifié à partir d'une cotation établie à partir d'une grille recensant une vingtaine de risques.

## Retours d'expérience des administrations – Pays-Bas

La stratégie néerlandaise poursuit un triple objectif :

- ◆ mutualiser les infrastructures en matière de TIC ce qui contribue à l'amélioration de la qualité, de la réduction des coûts et à l'édification des *primary process* ;
- ◆ proposer une plate-forme de services interministérielle au profit de l'ensemble des ministères ;
- ◆ sécuriser les grands projets informatiques.

La mise en œuvre de cette stratégie obéit à la démarche dite d'« État compact » conduisant à désigner un ministère pilote assumant des fonctions interministérielles au bénéfice de l'ensemble de l'administration afin de produire plus d'efficacité et d'efficience<sup>7</sup>.

Ainsi, différents comités interministériels ont été mis en place sous l'égide de ministères pilotes.

**Tableau 4 : Les différents comités interministériels créés pour la mise en œuvre de la stratégie informatique néerlandaise**

different, better, compacter: the Dutch Government's I-Strategy 2015			
✓ First: information infrastructure in order and Government information service set up ✓ Then: substantive performance of government central (because trust first has to be earned)			
better	different	compacter	Short term
<b>1. Digital working environment central government</b> A uniform and flexible basic facility for all civil servants, which supports cooperation.	<b>2. Government cloud</b> Consolidate computer centres as the start of a secure Government cloud. Reduces under-usage and standardises.	<b>5. ICT sourcing</b> An assessment framework for deciding whether to do it yourself, collaborate (in-house procurement), or outsource.	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: auto;">COMPACT GOVERNMENT DEPARTMENT</div>
<b>3. Information management</b> Making government information traceable, available, usable/reusable, and sustainably accessible – and keeping it that way.	<b>4. Re-use</b> Re-use of existing facilities, fewer procurement programmes, and more innovation, at a lower cost price for the government. "Apply or explain."	<b>10. Market</b> Strengthen relationship with suppliers for wide range of services and maximum value from tenders. Strengthen market and more innovation.	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: auto;">PRE-CONDITIONAL COMPONENTS</div>
<b>6. Data protection</b> Protect data on citizens, businesses, and government bodies against misuse. Set up effective organisation for this purpose.	<b>8. Professional development</b> Well-trained Government Information Service, well-trained commissioning parties, well-trained implementation management, "translation" of products and services into ICT.	<b>11. International</b> International cooperation → back in the Top 5; deregulation; use of government information to reinforce democracy.	
<b>7. Architecture &amp; Standards</b> An "expressive" technical and semantic frame of reference for system development so as to achieve interoperability.	<b>9. Project portfolio management</b> Responsibility for ICT projects: costs, usefulness and necessity, effectiveness, cohesion; role of substantive management and CIO.	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto; background-color: yellow;"> <b>INNOVATION</b> </div>	Longer term

Source : Gouvernement néerlandais – Décembre 2011.

Validée par le cabinet du Premier ministre, la stratégie est politiquement contraignante pour les ministères qui peuvent se faire rappeler à l'ordre en cas de non respect.

<sup>7</sup> À titre d'exemple, le ministère de l'intérieur reçoit la fonction interministérielle de pilotage de la politique informatique de l'État, le ministère des finances est responsable de la fonction interministérielle d'audit par regroupement de toutes les structures d'audit ministérielles.

### **3. Les Pays-Bas ont connu plusieurs échecs importants dans la conduite grands programmes informatiques**

#### **3.1. L'équivalent néerlandais de la Cour des comptes a dressé en 2007 un constat sévère sur la conduite des grands programmes informatiques**

La pression politique et les ambitions initiales trop élevées des programmes publics sont des données de contexte clairement identifiées par l'*Algemene Rekenkamer*, équivalent néerlandais de la Cour des comptes, dans son rapport « *Lessons learned from Government ICT Projects* » du 29 novembre 2007, qui conduisent à l'élaboration de programmes trop longs et trop complexes. Les finalités sont mal formulées ou partagées par les acteurs et les programmes ainsi livrés s'avèrent en décalage par rapport aux besoins des utilisateurs voire parfois peu compatibles avec les systèmes d'information existants.

Ces difficultés ne sont pas propres aux Pays-Bas ni spécifiques au secteur public même si la publicité faite aux échecs publics est plus importante.

En la matière, l'*Algemene Rekenkamer* souligne que les changements de cap sont inévitables en cours de programme afin de s'adapter aux besoins du terrain et de la pratique. C'est la raison pour laquelle le rapport suggère un découpage en phases identifiées permettant une prise de décision étape par étape tout en se réservant la possibilité de modifier la conception d'un programme voire d'envisager son arrêt.

Enfin, une responsabilité ministérielle claire est indispensable, incarnée par une reddition de comptes auprès du Parlement pour les grands programmes publics.

#### **3.2. Le programme P-Direkt, aujourd'hui considéré comme un succès, illustre les difficultés liées aux grands programmes informatiques**

**Le centre de services partagés P-Direkt vise à prendre en charge la totalité de la paye et de la gestion des ressources humaines des ministères centraux et de leurs agences exécutives.**

Dans le cadre du programme de modernisation « une autre administration » (*Andere Overheid*, 2003-2007), le gouvernement néerlandais a souhaité mettre en place un centre de services partagés (CSP) en ressources humaines :

- ◆ une étude initiale conduite en 2002 a montré que 30 % des dépenses étaient consacrés à l'expertise (juridique...), 70 % à la partie administrative : le renversement de cette proportion est devenue un objectif ;
- ◆ l'exemple britannique de *Human resources shared service centre (HR SSC)* a servi de source d'inspiration ;
- ◆ résultant d'une décision ministérielle de 2004 et confié au ministère de l'intérieur et des relations du Royaume, ce projet visait à mettre en place au 1<sup>er</sup> janvier 2007 un opérateur de paye des agents publics de l'administration centrale et de gestion du personnel des ministères.

**Le centre de services partagés, constitué sous la forme d'une agence, dénommée P-Direkt depuis 2007, a dès le départ eu l'ambition de fournir ses services à l'ensemble des ministères centraux (à l'exception du ministère de la défense) et de leurs agences :**

- ◆ outre la prise en charge de la paye des salaires des agents publics de l'administration centrale (ministères et agences inclus), P-Direkt vise à gérer les dossiers personnels des agents, les congés et les informations réglementaires et de gestion à destination des responsables RH des ministères ;

## Retours d'expérience des administrations – Pays-Bas

- ◆ le principe de base est celui d'une saisie directe des données par les agents publics eux-mêmes (logique de *self service*), sous le contrôle de leurs responsables hiérarchiques. Le *front office* de P-Direkt dispose d'un centre d'appel permettant de répondre aux questions des utilisateurs, sur les aspects techniques ou plus substantielles. Le *back office* est responsable de la gestion des fichiers RH, de la paye et des dossiers personnels électroniques.

### **La mise en œuvre du centre de services partagés RH poursuit des objectifs à la fois qualitatifs et quantitatifs :**

- ◆ le regroupement de l'ensemble des fonctions RH doit permettre d'améliorer la qualité des services rendus aux cadres et aux agents publics (gain de temps, plus grande réactivité, clarté des solutions apportées) ;
- ◆ les estimations prévisionnelles, au moment de l'élaboration du projet, avaient chiffré les économies potentielles générées par le passage de l'ensemble des ministères à un système unique de gestion des RH à près de 500 M€, avec notamment la diminution du nombre d'effectifs nécessaires de 1 500 ETP à 750 ETP.

### **Deux projets pilotes avaient été lancés en 2003 et 2004 afin de préparer la mise en œuvre d'un CSP commun à l'ensemble de l'administration centrale :**

- ◆ d'une part, une initiative préparatoire à P-Direkt a été lancée en 2003 par les ministères des finances, de l'économie, de l'éducation et des transports. La mutualisation de la fonction paye de ces quatre ministères (soit 60 000 agents publics) au sein d'un CSP unique (*facilitair salariscentrum, FSC*) a été effective au 1<sup>er</sup> janvier 2005, sur la base d'un logiciel de gestion de la paye interconnecté (SAP HR). Le scénario de référence prévoyait une économie annuelle de 1,4 M€ pour l'ensemble des ministères, avec une réduction des coûts de la paye de 3 M€ à 1,6 M€ grâce au nouveau système ;
- ◆ d'autre part, deux ministères (le ministère de la santé, du bien-être et des sports et le ministère de la justice) ont participé à un projet de préfiguration du CSP P-Direkt à partir de 2004. Toutefois, ce projet a été abandonné en octobre 2005 en raison des difficultés rencontrées par le consortium sélectionné pour mettre en œuvre le système d'information RH.

### **Le projet de déploiement d'un système unique a rencontré plusieurs difficultés qui ont abouti à un arrêt du projet en 2005 :**

- ◆ le manque de coordination entre les deux projets pilotes a eu pour effet d'exercer une certaine concurrence entre eux. Le retard pris par le projet pilote de P-Direkt a incité plusieurs ministères dont les systèmes d'information étaient dépassés à se tourner vers l'application centrale de paye du FSC ;
- ◆ le manque d'expérience du consortium en charge de la conception et du déploiement du système d'information dans le secteur public a généré des tensions avec le maître d'ouvrage, P-Direkt, pour le compte des ministères ;
- ◆ la signature d'un contrat *no cure no pay*, contrats déjà utilisés par l'administration mais pas à cette échelle, a permis au consortium de se désengager de façon unilatérale du contrat parce qu'il n'était pas rentable pour lui (intérêt de court terme) ;
- ◆ la forte pression politique sur le projet a conduit d'une part à retenir des délais irréalistes de deux ans et un scénario de type *big bang*, d'autre à se fier aux assertions des prestataires qui affirmaient que ce projet était réalisable en l'état ;

## Retours d'expérience des administrations – Pays-Bas

- ◆ enfin, les changements organisationnels et culturels nécessaires au passage à un système centralisé de gestion de la paye et des données RH n'ont pas suffisamment été accompagnés, ce qui a produit des tensions au sein des ministères concernés.

Le projet a été gelé pendant huit mois pour permettre de dresser un bilan par un comité interministériel composé des principaux acteurs du projet, le *SRO* (DG OBR), le secrétaire général adjoint du ministère de l'intérieur, les experts internes et externes. Le Parlement a été informé de cette décision. Le coût atteint par le projet au moment de l'arrêt s'élevait à 10 M€.

**Un nouveau départ a été donné au projet par une décision du gouvernement en 2006, qui prévoit désormais une mise en œuvre plus progressive s'articulant en deux phases :**

- ◆ la première phase (2006-2008) a consisté en la réalisation d'une architecture commune sur la base d'un SIRH proposé par SAP. Cinq projets ont été identifiés et leur réalisation a été confiée chacune à un ministère (gestion de la paye au ministère des finances, système d'administration des dossiers personnels des agents au ministère de la justice, création d'un portail personnel pour le renseignement des données au ministère de la justice, uniformisation des processus RH au ministère de l'infrastructure ; système de gestion de RH unique). Chaque ministère a ainsi participé à la réalisation d'un aspect du projet global, en coopération avec P-Direkt qui reste responsable de la gestion du dispositif. À l'issue de cette première phase, l'ensemble des ministères a été contraint de passer au nouveau système commun de gestion de la paye ;
- ◆ la seconde phase (2008-2010) a visé à développer les SI de gestion RH (gestion des congés, de l'évaluation des agents publics, etc.) et à mettre en place le centre d'appel permettant d'offrir un point de contact à l'ensemble des utilisateurs de P-Direkt. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la paye des agents publics des douze ministères concernés est versée par P-Direkt.

Le rapport de l'*Algemene Rekenkamer* du 29 novembre 2007 a dressé un constat critique du projet, en pointant en particulier une information du Parlement à la fois peu claire sur les risques et trop optimiste jusqu'à mi-2005.

**Le CSP P-Direkt est opérationnel et permet de prendre en charge une large partie des missions de la gestion RH de 128 000 agents publics de l'administration centrale et des principales agences :**

- ◆ **à l'exception du ministère de la défense, tous les ministères, ainsi que leurs agences (45), sont couverts par les fonctions RH déléguées à P-Direkt, soit 128 000 agents publics.** Les 160 000 dossiers personnels des agents publics ont été numérisés et sont gérés par P-Direkt ;
- ◆ les portails transactionnels et d'information sont opérationnels pour près de 110 000 utilisateurs. En mars 2011, neuf ministères avaient accès à l'ensemble des fonctionnalités de la gestion RH (80 000 agents publics), ces dispositifs étant encore en déploiement pour les autres ministères.

**D'un point de vue quantitatif, la création de P-Direkt a permis de réduire de moitié les effectifs chargés de la gestion RH :**

- ◆ la création de l'agence P-Direkt s'est accompagnée d'une réduction du nombre d'agents publics responsables des fonctions de RH au sein des ministères ; sur les 1 500 ETP responsables de la gestion des RH dans les ministères avant la mise en œuvre de la mutualisation de la fonction RH :
  - 450 ETP ont été intégrés à l'agence P-Direkt, au sein de laquelle ils exercent différentes fonctions de *front office* (gestion des relations avec les utilisateurs) ou de *back office* (traitement des données RH) ;

## Retours d'expérience des administrations – Pays-Bas

- 300 ETP sont demeurés au sein des ministères, afin d'offrir un contact personnalisé aux utilisateurs. Le gouvernement actuel envisage de réduire les effectifs en charge des RH et positionnés au sein des ministères de moitié, pour les porter à 150 ETP ;
- 750 ETP ont été redéployés sur d'autres fonctions ou ont quitté l'administration (départs à la retraite ou non renouvellement des contrats) ;
- ◆ bien que les économies budgétaires réalisées grâce à la mutualisation des fonctions RH n'aient pu être chiffrées à ce stade par le gouvernement néerlandais, elles ont été estimées globalement à 280 M€ par le ministère des finances.

### **La portée de la mise en œuvre de P-Direkt reste plus contrastée sur le plan qualitatif, en raison d'un degré de personnalisation encore insuffisant de certaines procédures.**

D'un côté, la création d'un opérateur unique de gestion RH a permis d'offrir un niveau de standard élevé de services RH, à travers les interfaces personnalisées, la numérisation de la plupart des procédures et les modalités de demandes de renseignement à travers plusieurs canaux (par messagerie électronique, par téléphone ou au guichet).

Pour autant, les gestionnaires et les agents publics font état, à la date de la mission, d'une difficulté persistante à intégrer certaines particularités par P-Direkt (par exemple, des modes de rémunérations spécifiques comme la rémunération horaire), manquant encore de flexibilité.

### **Plusieurs enseignements généraux ont été tirés du projet :**

- ◆ le découpage en petits projets (cinq projets répartis dans cinq ministères) est indispensable mais il nécessite un pilotage unique (par P-Direkt), une architecture et des standards communs ;
- ◆ le planning doit être réaliste : un pilotage uniquement par les délais est trop réducteur et induit un risque très important sur le programme ;
- ◆ le programme doit être géré comme un projet de transformation, ce qui nécessite de modifier les processus au préalable ;
- ◆ en termes de gouvernance, la direction du projet était trop autonome, les ministères ne s'étaient pas emparés du projet. Il a donc fallu obtenir la coopération des ministères tout en gardant le contrôle du projet par l'administration.

### **3.3. Le principe de modularisation fonctionnelle a été retenu pour le programme SPEER qui est actuellement le programme le plus important conduit aux Pays-Bas**

Le projet SPEER, le plus important programme actuellement conduit aux Pays-Bas, bénéficie d'un budget pluriannuel de 268 M€ (en investissement), 120 M€ de maintenance et 34 M€ en interfaces et vise à améliorer le pilotage, la maîtrise et la mise en œuvre des processus logistiques et financiers du ministère de la défense.

**Encadré 7 : Le projet SPEER du ministère de la défense néerlandais**

Plusieurs étapes jalonnent la phase de préparation de ce grand projet :

- en 2000, un livre blanc sur la défense met en avant la nécessité de standardiser et interconnecter les processus métiers entre le ministère et les forces armées ;
- en 2001, l'introduction d'un progiciel de gestion intégré (PGI) unique pour les RH et l'organisation est décidée en raison de leur obsolescence (ORG + HRM *Human Resources Management*) ;
- en 2003, l'introduction d'un PGI pour la logistique et les finances est décidé afin d'éliminer tout risque de non coopération des armées et garantir une vision unique et transparente ; le projet vise à avoir deux SI : un SI intégré finances et logistique/un SI intégré Paye/RH ;
- En 2004, l'éditeur SAP est choisi.

Le projet démarre réellement en 2006, lorsque la conception définitive du projet est achevée :

- un changement de gouvernance important est introduit avec la mise en place d'un superviseur de haut niveau (actuellement un officier général de marine du grade de vice-amiral d'escadre) qui tire son autorité du secrétaire du ministère, chargé de la mise en œuvre du projet, la réflexion restant conduite par le ministère de la défense ;
- quatre ans ont été nécessaires pour bâtir la conception générale (2003 à fin 2006) par réduction importance du périmètre retenu en 2003 et échelonnement des fonctionnalités qui sont ajoutées au fur et à mesure ; une équipe de 80 personnes et le recours à des consultants spécialistes du PGI ont été nécessaires pour aboutir à cette conception générale ;
- initialement fixée à 2009, l'échéance du projet est désormais 2014.

**Le programme SPEER a été découpé en projets indépendants, mais dans une architecture cohérente, livrés à un rythme d'environ un tous les ans :**

- 2008 : module finances, budget et factures ;
- 2009 : gestion des dépôts et magasins ;
- 2009 : fonction entretien des systèmes d'armes ;
- 2011 : liaison entre magasins et comptabilité ;
- 2011 : système d'achat automatique en pilote ;
- 2012 à 2014 : gestion du transport.

*Source : Entretien avec le directeur de programme SPEER – Décembre 2011.*

#### **4. De nouvelles stratégies d'externalisation sont en cours de développement dans une optique plus partenariale avec le secteur privé**

**Si les choix en matière d'externalisation restent de la responsabilité de la direction du programme, le CIO Central a commencé à définir une stratégie *ad hoc* globale dans le domaine du « *sourcing* » pour les grands projets informatiques qui doit être présentée au Parlement en 2012.**

C'est l'ambition du comité interministériel « *market* » dont l'objectif est de mieux comprendre les approches du secteur privé en développant des partenariats et de mieux utiliser les potentialités des règles de l'achat public<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Des dispositions classiques telles que les pénalités ou les remises peuvent faire partie des clauses contractuelles. L'usage des *success fees* est possible même s'il n'est pas encore développé. En revanche, il n'est pas possible de rémunérer davantage le prestataire lorsqu'il livre le produit en avance.

À titre d'exemple, ont été créés des organismes représentatifs des différents acteurs du secteur privé, les *ICT Offices*. Ces derniers sont sollicités par l'administration très en amont de la procédure contractuelle pour obtenir un avis sur la formulation des besoins et les modalités possibles de contractualisation sur des avant-projets.

Le gouvernement néerlandais souhaite par ailleurs mieux mobiliser les petites et moyennes entreprises dans le cadre des contrats intéressant les programmes informatiques même si cette orientation ne figure pas explicitement dans la stratégie gouvernementale, contrairement au Royaume-Uni par exemple.

## 5. La politique de gestion des compétences et des ressources humaines repose sur une logique de mutualisation et de professionnalisation des acteurs

**Le ministère de l'intérieur a développé une véritable politique de gestion des compétences dans le domaine des TIC au sein de l'administration centrale, autour d'organisations mutualisées (*shared service organisations* ou *SSO*) :**

- ◆ il dispose d'un « *pool* » de 50 directeurs de projets qu'il met à disposition des administrations centrales (*I-Interim Rijk*), permettant le choix d'un directeur de projet venant d'un autre ministère ;
- ◆ il a défini un cadre général en matière de recrutement, de développement des compétences et d'évolution de carrière (*competence/quality-framework ICT*) pour permettre aux ministères de disposer de *managers* parfaitement formés, notamment les directeurs de programmes ;
- ◆ il veille à l'entretien des qualifications des *CIO* assistants et assure également la formation en matière de TIC de l'ensemble des hauts fonctionnaires des ministères. Ces formations lourdes incluent notamment la gestion de projet, la gestion des risques, les outils de pilotage des projets et l'architecture des systèmes d'information.

**Le comité interministériel sur la professionnalisation, les affaires extérieures et les marchés (*PIM*) va notamment renouveler cette politique de gestion des compétences dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie gouvernementale.**

Ce comité aura notamment en charge :

- ◆ la veille et l'échange avec pays étrangers ;
- ◆ la professionnalisation du *top management* via :
  - une formation générale de 400 directeurs et directeurs généraux, des *SRO* et directeurs de programmes et/ou projets ;
  - des séminaires par groupes sur des études de cas (partage d'expérience sur quatre jours en « petite classe »), couvrant quatre domaines (informatique, international, organisation de l'État...) en complément de la formation *Gateway review* ; des personnalités du secteur privé peuvent participer à ces échanges.

Cette formation n'est pas obligatoire mais fortement conseillée pour progresser dans sa carrière. À terme, des partenariats seront noués avec les universités pour qu'elles puissent développer des formations spécifiques destinées à répondre aux besoins de l'État.

Le comité interministériel réfléchit par ailleurs à la construction d'un référentiel des métiers en collaboration étroite avec les fournisseurs et prestataires externes.

## 6. Le renforcement de l'aide au pilotage en parallèle des contrôles est la voie choisie pour sécuriser les grands programmes

### 6.1. Les grands programmes informatiques nécessitent des règles et un suivi spécifiques

Si aucun plafond de coût ou de limitation de délais n'est imposé, les projets dépassant les 20 M€ ou les projets de plus de 5 M€ considérés comme à risques doivent obligatoirement suivre des lignes directrices particulières, telles que l'information du Parlement ou la réalisation d'une véritable étude de type « *business case* ».

Le *CIO* central ne valide pas les choix technologiques mais peut être consulté et doit être informé des projets incluant le démarrage d'une architecture pour les projets majeurs (méthode « *polder* »).

De façon standard, les projets comportent un comité de pilotage stratégique (*steering committees*) composé du *senior responsible owner (SRO)* et du directeur de programme. La qualité de *SRO* est tout à fait centrale : elle désigne le responsable métier qui va hériter du produit final, y compris pour les programmes interministériels. Il partage cette responsabilité avec le directeur de programme. Le *SRO* possède le budget.

Les directeurs de grands programmes informatiques sont autonomes et disposent d'un budget et d'équipes propres. Ils exercent leurs responsabilités dans le cadre d'un mandat ministériel.

### 6.2. La mise en place récente de la *Gateway review* a rénové les approches dans le domaine du contrôle interne

**En 2008, le centre d'expertise, fondation privée de consulting travaillant exclusivement sur les grands programmes informatiques publics, a expérimenté sur un programme spécifique la technique de l'*OGC Gateway*, procédure importée du Royaume-Uni.**

Compte tenu des retours très positifs de cette expérimentation, le dispositif *OGC Gateway* a été généralisé en 2009 avec la création d'un institut public spécialisé, le *NL Gateway Institute*.

Ce dispositif peut être déployé pour les programmes présentant un intérêt politique majeur ou les programmes supérieurs à 10 M€ sans que cela présente de caractère obligatoire. La mise en œuvre d'une *Gateway review* est en effet un outil à la disposition du *senior responsible owner* c'est-à-dire le directeur métiers responsable de la réussite du programme informatique, davantage qu'un contrôle<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Au Royaume-Uni, l'utilisation de la procédure est en revanche obligatoire pour les grands programmes (cf. annexe Royaume-Uni) et le rapport est transmis à la *Major Projects Authority*, structure rattachée au *Cabinet Office* et responsable du processus qualité des grands programmes.

**Encadré 8 : Description du dispositif de Gateway Review mis en place aux Pays-Bas**

Au plan méthodologique, la *Gateway review* n'est pas un audit technique de programme mais une démarche de revue réalisée par des pairs (*peer review*) : un groupe de quatre directeurs généraux métiers est mobilisé pendant une semaine pour réaliser une série de vingt-quatre entretiens : un entretien avec le directeur général responsable du programme audité, un entretien avec le directeur de programme et vingt-deux entretiens conduits avec différentes parties prenantes (utilisateurs, futurs propriétaires du système d'information...).

Le contenu de ces entretiens reste confidentiel. Les participants à ces *peer reviews* font partie d'un vivier constitué par le *NL Gateway Institute* qui leur dispense par ailleurs une formation spécifique destinée à appréhender les enjeux de la conduite de grand programme.

Cette technique intervient à des phases particulières du programme, l'issue de la revue étant de déterminer si le passage vers la phase suivante est possible. Chaque passage de « porte » permet de prendre le temps nécessaire à l'examen du projet. Six étapes sont ainsi identifiées :

- GR0 : évaluation au moment de l'étude préalable ;
- GR1 : justification objective en fin d'étude préalable ;
- GR2 : stratégie de changement ;
- GR3 : décision d'investissement ;
- GR4 : implémentation ;
- GR5 : évaluation des résultats.

*Source : Entretien directeur NL Gateway Institute – Décembre 2011.*

Après environ 80 *Gateway reviews* réalisées, les principales difficultés rencontrées par les grands programmes résident dans l'identification des rôles et des responsabilités au sein de la gouvernance, la clarification de l'objectif pour déterminer ce qui doit être traité par le programme, la définition du propriétaire *in fine* du programme. La modularisation des grands programmes apparaît comme un facteur clef de réussite, avec des livraisons courtes (plutôt dans l'année).

### 6.3. L'audit des systèmes d'information vient en complément de l'expertise

Le dispositif de *Gateway review* étant à la disposition du *SRO*, le *CIO Rijk* peut solliciter un audit externe par des consultants mais il ne peut mobiliser les équipes d'audit des ministères.

Ce sont les ministères qui assurent les audits internes des grands programmes informatiques.

Actuellement, les services ministériels d'audit se regroupent sous le pilotage du directeur du service d'audit du ministère des finances, soit une force d'environ 500 auditeurs dont 50 auditeurs disposent de compétences en matière SI avec une formation universitaire.

**Royaume-Uni**



# SOMMAIRE

<b>1. SOUS LA PRESSION BUDGETAIRE, L'ADMINISTRATION BRITANNIQUE DOIT COMPOSER ENTRE UNE DECENTRALISATION POLITIQUE FORTE ET LA RECHERCHE DE MUTUALISATION DES FONCTIONS SUPPORTS.....</b>	<b>1</b>
1.1. La doctrine britannique adoptée à la fin des années 1980 pousse les ministères à se recentrer sur des fonctions d'état-major pour laisser aux agences la mise en œuvre des politiques publiques.....	1
1.2. La <i>Spending Review</i> du gouvernement Cameron en 2010 a lancé de profondes réformes structurelles pour décentraliser davantage et réduire massivement la dépense publique.....	4
1.3. Depuis 2000, le Royaume-Uni a consenti de grands investissements dans le domaine de l'administration électronique.....	5
1.4. Initiée en 2005, la création de centre de services partagés s'est développée en particulier dans le domaine de la santé.....	8
1.5. Une recentralisation importante de la fonction achat de l'administration centrale a été entreprise en 2011.....	11
<b>2. LA GOUVERNANCE ET LA STRATEGIE DU GOUVERNEMENT BRITANNIQUE DANS LE DOMAINE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ONT ETE RECEMMENT RENOUVELEES ET RENFORCEES.....</b>	<b>14</b>
2.1. En 2004 une fonction de directeur des systèmes d'information central a été créée au sein du <i>Cabinet Office</i> .....	14
2.2. La politique de réduction drastique des dépenses publiques engagée par le nouveau gouvernement Cameron s'est traduite par un renforcement notable de cette stratégie et de la gouvernance associée en 2011.....	15
2.3. Récemment créée au sein du <i>Cabinet Office</i> , la <i>Major Projects Authority</i> intervient aux côtés de revues financières destinées à sécuriser la conduite ministérielle des programmes.....	20
2.4. L'analyse des échecs retentissants de plusieurs grands programmes conduit à privilégier une segmentation accrue des programmes et le recours aux méthodes agiles.....	24
<b>3. CONSIDEREE COMME UN LEVIER D'ECONOMIES SUBSTANTIELLES ET CREATRICES DE VALEUR, L'EXTERNALISATION S'ORIENTE VERS UN MODE PLUS PARTENARIAL ET LE SOUTIEN AUX PME.....</b>	<b>27</b>
3.1. Une fonction de veille et de prospective sur les pratiques du secteur privé ou des administrations étrangères est assurée au niveau interministériel.....	27
3.2. Le gouvernement britannique s'est récemment engagé dans une renégociation globale de ses contrats avec ses prestataires externes.....	27
3.3. La recherche de la performance conduit à rechercher des relations plus partenariales avec le secteur privé.....	27
3.4. Les investissements informatiques ont également vocation à soutenir les petites et moyennes entreprises.....	28

<b>4. LE GOUVERNEMENT BRITANNIQUE CHERCHE A RENFORCER LA GESTION DES COMPETENCES ET DES RESSOURCES HUMAINES DANS LE DOMAINE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION .....</b>	<b>28</b>
4.1. L'échelon gouvernemental intervient dans la détection et le recrutement de compétences utiles à la conduite des grands programmes .....	28
4.2. La professionnalisation et le renforcement les compétences publiques informatiques sont jugés stratégiques .....	28
<b>5. LES PREMIERES EVALUATIONS DE LA NOUVELLE STRATEGIE BRITANNIQUE RECONNAISSENT SES APPORTS AUX GRANDS PROGRAMMES MAIS SOULIGNENT QUE SA REUSSITE REPOSE SUR LA MOBILISATION DES MINISTERES .....</b>	<b>30</b>

## 1. Sous la pression budgétaire, l'administration britannique doit composer entre une décentralisation politique forte et la recherche de mutualisation des fonctions supports

### 1.1. La doctrine britannique adoptée à la fin des années 1980 pousse les ministères à se recentrer sur des fonctions d'état-major pour laisser aux agences la mise en œuvre des politiques publiques

Avec le développement des agences responsables de l'exécution et de la mise en œuvre des politiques publiques (cf. *infra*), les **ministères britanniques** se sont recentrés depuis le milieu des années 1980 sur les missions d'état-major : définition des politiques publiques et de leurs objectifs, suivi et pilotage des agences intervenant dans leur périmètre ministériel, relations avec le Parlement.

Au sein du gouvernement, le **Cabinet Office** joue un rôle particulier et structure la coordination interministérielle. À travers l'**Efficiency and Reform Group (ERG)** qui lui est rattaché, il constitue le moteur de la réforme de l'État au Royaume-Uni.

À la fin des années 1980, la réflexion menée sur le management public dans l'administration britannique par l'*Efficiency Unit* - la structure en charge de la réforme de l'État au sein du *Cabinet Office* - a abouti en 1988 à la publication du rapport *Improving Management in Government : The Next Steps*<sup>1</sup>, connu également sous le nom de rapport *Next Steps* ou rapport Ibbs, du nom de Sir Robin Ibbs, qui dirigeait l'*Efficiency Unit* à cette époque.

Parmi les principales recommandations du rapport Ibbs figurait la proposition de recourir aux agences pour l'exécution et la mise en œuvre des politiques publiques, afin renforcer l'efficacité de l'action publique ce qui s'est traduit par le développement d'**agences exécutives** (*Executive Agencies*) et d'**autres organismes publics non ministériels** (*Non-Departmental Public Bodies*).

Selon le *Cabinet Office*, le Royaume-Uni compte 57 agences exécutives au 1<sup>er</sup> juillet 2010<sup>2</sup>. Ces agences exécutives sont hétérogènes en taille, en moyens et en missions. À côté des agences dont les missions sont les plus étoffées et qui emploient le plus d'agents, telles que l'agence pour l'emploi (*Jobcentre Plus*, près de 80 000 agents) et le service des prisons (*Her Majesty's Prison Service*, près de 50 000 agents)<sup>3</sup>, coexistent des structures plus modestes tels le service des poids et mesures (50 agents) ou le service de la gestion de la dette (40 agents).

---

<sup>1</sup> Ibbs Report, *Improving Management in Government : The Next Steps : Report to the Prime Minister*. London : Her Majesty's Stationery Office, 1988.

<sup>2</sup> Cabinet Office, *List of Ministerial Responsibilities, Including Executive Agencies and Non-Ministerial Departments*, July 2010. Disponible sur le site du Cabinet Office : [www.cabinetoffice.gov.uk](http://www.cabinetoffice.gov.uk).

<sup>3</sup> Her Majesty's Government, *Putting the Frontline First : Smarter government*, 2009, p. 53. Disponible sur le site du gouvernement : [www.hmg.gov.uk](http://www.hmg.gov.uk).

## Retours d'expérience des administrations étrangères – Royaume-Uni

Il existe, à côté des agences, un très grand nombre d'**organismes publics non ministériels** (*Non-Departmental Public Bodies, NDPB*), qui remplissent des missions diverses pour le gouvernement, sans toutefois être rattachés directement à un ministère. Les NDPB étaient au nombre de 766 au 31 mars 2009, répartis en quatre grands secteurs d'activité<sup>4</sup> :

- ◆ les *executive NDPB*, au nombre de 192, sont chargés de fonctions d'exécution, de régulation ou commerciales, et emploient 110 000 personnes ;
- ◆ les *advisory NDPB*, au nombre de 405, ont pour rôle de conseiller les ministères ;
- ◆ les *tribunal NDPB*, qui sont 19, sont pour leur part spécialisés dans un champ législatif donné, et évaluent les juridictions ;
- ◆ les *independant monitoring boards*, au nombre de 150, sont des observateurs indépendants des prisons et des centres de rétention des immigrés.

---

<sup>4</sup> *Cabinet Office, Public Bodies 2009*, 9 avril 2010, p.6, disponible sur le site du *Civil Service* : <http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/public-bodies.aspx>.

## Retours d'expérience des administrations étrangères – Royaume-Uni

**Graphique 1 : Les ministères et ministres du gouvernement de David Cameron au 19 mai 2010**

Ministère	Ministre	Portefeuille ministériel
Cabinet du Premier ministre	David Cameron	Premier ministre, premier Lord du Trésor, ministre de la fonction publique
	Nick Clegg	Vice-premier ministre, Lord président du conseil (avec responsabilité spéciale pour la réforme politique et constitutionnelle)
Ministère des affaires étrangères et du Commonwealth ( <i>Foreign and Commonwealth Office</i> )	William Hague	Premier Secrétaire d'État, secrétaire d'État des affaires étrangères et du Commonwealth
Ministère des finances ( <i>HM Treasury</i> )	George Osborne	Chancelier de l'Échiquier
Ministère de la justice ( <i>Ministry of Justice</i> )	Kenneth Clarke	Lord Chancelier, secrétaire d'État à la justice
Ministère de l'intérieur ( <i>Home Office</i> )	Theresa May	Secrétaire d'État à l'intérieur, ministre pour les femmes et pour l'égalité
Ministère de la défense ( <i>Ministry of Defence</i> )	Dr Liam Fox	Secrétaire d'État à la défense
Ministère de l'économie, de l'innovation et des compétences ( <i>Department for Business, Innovation and Skills</i> )	Dr Vincent Cable	Secrétaire d'État à l'économie, à l'innovation et aux compétences
Ministère de l'emploi et des retraites ( <i>Department for Work and Pensions</i> )	Iain Duncan Smith	Secrétaire d'État au travail et aux retraites
Ministère de l'énergie et du changement climatique ( <i>Department of Energy and Climate Change</i> )	Chris Huhne	Secrétaire d'État à l'énergie et au changement climatique
Ministère de la santé ( <i>Department of Health</i> )	Andrew Lansley	Secrétaire d'État à la santé
Ministère de l'éducation ( <i>Department of Education</i> )	Michael Gove	Secrétaire d'État à l'éducation
Ministère des communautés et du gouvernement local ( <i>Department for Communities and Local Government</i> )	Eric Pickles	Secrétaire d'État aux communautés et au gouvernement local
Ministère des transports ( <i>Department for Transport</i> )	Philip Hammond	Secrétaire d'État aux transports
Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales ( <i>Department for Environment, Food and Rural Affairs</i> )	Caroline Spelman	Secrétaire d'État à l'environnement, à l'alimentation et aux affaires rurales
Ministère de l'aide au développement ( <i>Department for International Development</i> )	Andrew Mitchell	Secrétaire d'État au développement
Bureau de l'Irlande du Nord ( <i>Northern Ireland Office</i> )	Owen Paterson	Secrétaire d'État pour l'Irlande du Nord
Bureau de l'Écosse ( <i>Scotland Office</i> )	Michael Moore	Secrétaire d'État pour l'Écosse
Bureau du Pays de Galles ( <i>Wales Office</i> )	Cheryl Gillan	Secrétaire d'État pour le Pays de Galles
Ministère de la culture, des médias et du sport ( <i>Department for Culture, Media and Sport</i> )	Jeremy Hunt	Secrétaire d'État à la culture, aux Jeux olympiques, aux médias et aux sports
Cabinet Office	Francis Maude	Ministre pour le <i>Cabinet Office</i> , paymaster général
	Oliver Letwin	Ministre d'État au <i>Cabinet Office</i>

Source : Répartition des portefeuilles ministériels, [www.number10.gov.uk](http://www.number10.gov.uk).

Enfin, les **réservoirs d'idées** (*think tanks*) et les **fondations à but politique** jouent un rôle important dans la promotion de nouvelles idées de réforme des services publics et dans l'évaluation des politiques publiques britanniques. Les travaux du *think tank* progressiste *Policy Network*, ont ainsi fortement influencé le programme politique du *New Labour* de Tony Blair. Plus récemment, le *think tank* Demos a nourri le programme politique du parti conservateur en développant des notions telles que le « conservatisme progressiste »<sup>5</sup>.

## 1.2. La *Spending Review* du gouvernement Cameron en 2010 a lancé de profondes réformes structurelles pour décentraliser davantage et réduire massivement la dépense publique

Le *Cabinet Office* du gouvernement de coalition de David Cameron a annoncé différentes priorités de réforme structurelle :

- ◆ piloter l'efficacité et l'efficience au sein de l'administration : rendre l'administration centrale plus efficace et plus efficiente en contrôlant la manière dont l'argent des contribuables est dépensé, en supprimant les agences inutiles et en réformant le *Civil Service* ;
- ◆ accroître la transparence du secteur public : publier toute information permettant aux contribuables de demander des comptes aux agents publics et pour permettre aux usagers de choisir entre les différents fournisseurs d'un même service public ;
- ◆ réformer le système politique et constitutionnel britannique : rééquilibrer le partage des compétences par une décentralisation accrue des pouvoirs ;
- ◆ construire une *Big Society* : promouvoir la prise de responsabilité des communautés, ouvrir les services publics et encourager les initiatives sociales et solidaires.

Ainsi, la *Spending Review* de 2010 initiée par le gouvernement de David Cameron a prévu de réduire fortement la part du budget public consacrée aux dépenses de personnel<sup>6</sup> :

- ◆ la réduction des effectifs pourrait atteindre 330 000 agents publics selon l'*Office for Budget Responsibility* d'ici 2015 ;
- ◆ le gel des rémunérations des fonctionnaires pour les années 2011/2012 et 2012/2013 a été décidé dans le cadre d'un budget d'urgence voté en juin 2010 ;
- ◆ Francis Maude, secrétaire d'État chargé de la fonction publique, a proposé une réforme du statut du *Civil Service* afin de limiter les indemnités de licenciements ;
- ◆ une réforme des retraites publiques est à l'étude, le gouvernement souhaitant réduire le décalage entre fonds de pension du secteur public et du secteur privé.

Au-delà des dépenses de personnel, la *Spending Review* de 2010, publiée le 20 octobre 2010 par le gouvernement, a précisé les 81 Md€ d'économies de dépenses publiques à réaliser d'ici mars 2015 soit une baisse de 8,3 % en termes réels des dépenses courantes des ministères, en laissant à ce stade à chaque département le soin de prendre les mesures appropriées pour parvenir à cet objectif.

---

<sup>5</sup> Cette notion a été étudiée dans le cadre d'un projet initié par le *think tank* Demos, piloté par le ministre d'État en charge des universités et de la science, David Willetts. Les travaux du projet sont disponibles sur le site de Demos : <http://www.demos.co.uk/projects/progressiveconservatism>.

<sup>6</sup> La revue des dépenses publiques (*Spending Review*) correspond à une programmation pluriannuelle des finances publiques qui intervient tous les deux ans et assure programmation pour trois ans. La dernière *Spending Review* date de 2010.

### 1.3. Depuis 2000, le Royaume-Uni a consenti de grands investissements dans le domaine de l'administration électronique

Depuis le début des années 2000, le gouvernement britannique a consacré entre 100 et 120 Md£ au développement de l'administration électronique (*eGovernment*) :

- ◆ le déploiement des technologies numériques dans l'administration s'effectue dans le cadre de plans stratégiques, qui sont régulièrement renouvelés mais qui manquent de continuité et de cohérence ;
- ◆ parmi les initiatives les plus significatives et les plus emblématiques du développement de l'administration électronique au Royaume-Uni, les sites uniques de services publics pour les usagers (*Directgov*) et pour les entreprises (*BusinessLink*) ont connu un certain succès ;
- ◆ enfin, afin d'accompagner le recours croissant aux technologies numériques dans la prestation de services publics, une initiative de lutte contre l'exclusion numérique, *RaceOnline 2012*, vise à promouvoir l'utilisation d'Internet auprès des publics les plus éloignés.

**Le développement de l'administration électronique au Royaume-Uni s'appuie sur des plans stratégiques publiés à intervalles réguliers. Depuis 2000, près d'une dizaine de plans stratégiques ont été adoptés afin de fixer les priorités de développement de services en ligne :**

- ◆ **le rapport *E-Government: a strategic framework for public services in the information age* (avril 2000) s'articule autour de quatre grands principes** : la nécessité de construire des services en ligne autour des besoins et des choix des citoyens ; l'ambition de rendre le gouvernement et les services publics plus accessibles ; l'attention portée à la cohésion sociale ; l'impératif d'utiliser l'information publique et celle transmise par les citoyens au mieux, notamment en évitant de redemander à plusieurs reprises des informations ;
- ◆ **le rapport *Successful IT: modernising government in action* (2000) s'intéresse plus particulièrement aux projets informatiques développés par le passé par le gouvernement britannique**. Dans le cadre des développements des systèmes d'information futurs, il fixe plusieurs principes directeurs : la nécessité de penser le développement de services informatiques comme des changements du mode de fonctionnement de l'administration ; l'impératif de disposer de compétences en interne pour piloter efficacement les projets informatiques et prévenir les risques de dépassement de délais et de budgets ; la nécessité de gérer efficacement la phase de mise en œuvre et d'appropriation du système d'information par les services qui l'utilisent au quotidien ;
- ◆ **le rapport *E-Government strategy framework policy and guidelines: registration and authentication* (novembre 2001) développe la question des procédures d'authentification** des usagers dans leurs relations avec l'administration ;
- ◆ **le plan *Open source software use within UK Government* (2002) énonce la stratégie britannique en termes de recours aux logiciels libres**. Selon l'enquête annuelle sur l'utilisation des logiciels libres élaborée par Actuate en 2009, l'utilisation des logiciels libres n'était que de 42,1 % au Royaume-Uni<sup>7</sup> ;

---

<sup>7</sup> Actuate : *Annual Open Source Survey 2009*.

- ◆ **le rapport *Measuring the expected benefits of e-Government* (2003) a été élaboré par le *HM Treasury* afin de bâtir un modèle d'analyse économique de l'opportunité de développer des projets numériques.** Parmi les critères d'évaluation *ex ante*, le ministère des finances britannique propose ainsi : l'identification des options qui sont susceptibles de générer les plus grands bénéfices pour l'administration comme pour les usagers ; l'évaluation du degré d'appropriation par les usagers des services en ligne, notamment en procédant à une analyse coûts/bénéfices de l'utilisation des services en ligne ; l'évaluation des coûts et bénéfices du recours à une numérisation des procédures pour les services administratifs ;
- ◆ **le rapport *Improving IT procurement* (2004) vise à rationaliser la politique d'achats de systèmes d'information du gouvernement britannique.** Il pose des principes devant guider la négociation des grands contrats informatiques : l'examen rigoureux (*challenge and scrutiny*) des projets et programmes à toutes les étapes essentielles ; le développement des compétences des gestionnaires des projets informatiques ; la confrontation constructive avec les fournisseurs (*effective engagement*).

**La stratégie *Transformational Government* de 2005 a eu pour objectif de fédérer ces différentes initiatives dans un programme inclusif et cohérent :**

- ◆ **le rapport *Transformational Government : enabled by technology* (2005) fixe trois principales transformations** devant être mises en œuvre pour favoriser le développement de l'administration électronique :
  - les services publics en ligne doivent être conçus autour des besoins des utilisateurs (citoyens, entreprises), et non en fonction des spécifications des fournisseurs ;
  - l'administration doit favoriser l'émergence d'une culture partagée de service à l'égard des utilisateurs, à travers la mutualisation, l'uniformisation de l'offre de services et la simplification des procédures ;
  - le secteur public doit monter en gamme en matière de planification, de prestation de service, de gestion et de gouvernance des projets informatiques ;
- ◆ **la publication de rapports annuels permettant d'assurer un suivi des initiatives décidées dans le cadre du programme *Transformational Government*** (en 2006, 2007 et 2008) a été une avancée en termes de cohérence et de continuité de la stratégie numérique du gouvernement britannique.

**Les plans de développement de l'administration électronique au Royaume-Uni ont permis d'améliorer la fourniture de services publics en ligne :**

- ◆ en 2007, le Royaume-Uni se positionnait comme le troisième pays au sein de l'Union européenne pour la sophistication et la disponibilité des services publics en ligne<sup>8</sup> ;
- ◆ de 2002 à 2010, le taux de disponibilité en ligne des 20 services publics de base tels que définis par la Commission européenne est passé de 36 % à 100 % au Royaume-Uni.

---

<sup>8</sup> Étude de Capgemini pour le compte de la Commission européenne (DG Société de l'information et médias) de 2007, disponible en ligne sur le site :

[http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov\\_benchmark\\_2007.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf)

**Les gains budgétaires attendus de la mise en œuvre des différents programmes informatiques sont plus délicats à chiffrer.** À titre d'exemple, le budget de mars 2010 (dernier budget du gouvernement travailliste de Gordon Brown) estimait à 600 M€ les gains de productivité liés à l'utilisation des services publics en ligne et par téléphone, dont :

- ◆ **300 M€ d'économies provenant de l'administration fiscale** (*HM Revenue and Customs*). L'utilisation de centres d'appel et la migration de la prise en charge des usagers en ligne doit permettre d'éliminer 20 millions d'appels téléphoniques par an en utilisant un système de réponse automatisé et l'accroissement des relations avec les usagers par messagerie électronique ;
- ◆ **200 M€ d'économies provenant du ministère du travail et des retraites** (*Department for Work and Pensions, DWP*) à travers un traitement plus efficace des diverses prestations, y compris une utilisation accrue des demandes de prestations en ligne<sup>9</sup>.

**Les critiques portées aux stratégies numériques du gouvernement britannique soulignent principalement l'absence de cohérence de l'approche d'ensemble<sup>10</sup> :**

- ◆ la multiplicité des programmes relatifs au développement de l'administration électronique trahit l'absence d'une vision claire, cohérente et inclusive de l'utilisation efficace et efficiente de services publics en ligne, au stade de la planification, du *design*, du développement et de la mise en œuvre ;
- ◆ l'approche britannique des développements techniques est trop centralisée et uniforme, ce qui accroît la rigidité des programmes informatiques, alourdit les investissements et les risques y afférents et pénalise la réactivité des structures aux développements constants des technologies numériques ;
- ◆ l'absence de structure de gouvernance avec suffisamment d'autorité ne permet pas d'assurer un suivi régulier de l'état d'avancement des projets informatiques, de leur efficacité et dilue les responsabilités opérationnelles.

**Au-delà de ces défis pour l'administration britannique, plusieurs grandes questions structurantes orientent actuellement les réflexions autour de la stratégie de développement des services publics en ligne :**

- ◆ comment simplifier toutes les procédures en un clic ? Doit-on avoir le même format pour toutes les procédures ? Comment utiliser la mise en ligne des procédures pour les simplifier ?
- ◆ comment surmonter les difficultés liées à l'interopérabilité des systèmes ?
- ◆ quelle sécurité et quelle transparence pour les échanges d'informations et de données personnelles entre les administrations ?
- ◆ le coût des grands développements informatiques permet-il de générer des économies au regard des coûts évités par la dématérialisation des procédures ?
- ◆ quels sont les changements organisationnels générés par la dématérialisation des procédures ?

---

<sup>9</sup>Le budget de mars 2010 est disponible sur le site des archives nationales du Royaume-Uni : [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/budget2010\\_complete.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/budget2010_complete.pdf)

<sup>10</sup> Par exemple : *Centre For Technology Policy Research (2009) : 12 Years of e-Government : A review, memo number 3*, décembre 2009.

#### 1.4. Initiée en 2005, la création de centre de services partagés s'est développée en particulier dans le domaine de la santé

La création de centres de services partagés (CSP) au sein des administrations s'insère dans le programme de modernisation du service public du gouvernement travailliste de Tony Blair. Encore inégale pour l'administration centrale, la mise en place de CSP a trouvé une application particulièrement aboutie au sein du système de santé britannique, le *National Health Service (NHS)*.

**En novembre 2005, le gouvernement britannique a publié un document de stratégie pour la réforme des services publics, *The transformational Government : enabled by technology*, qui fixe les grandes lignes de développement des CSP.**

##### Encadré 1 : Les fonctions susceptibles de faire l'objet de centres de services partagés identifiées par le rapport Gershon (2004)

Le rapport Gershon *Efficiency Review* de 2004 a identifié quatre champs d'application dans lesquels le recours aux CSP était particulièrement pertinent :

- les **ressources humaines** : les activités de formation, de gestion des carrières, du service de la paye, du service social et des études ;
- les **services informatiques et de technologies de l'information** : les achats, la formation du personnel et la maintenance ;
- les **services financiers** : les transactions de comptabilité générale (bons de commande, gestion des coordonnées bancaires, traitement des frais de voyage, etc.), gestion des clients et fournisseurs, paie et *reporting* financier ;
- le **service « appels d'offres »**.

*Source* : Rapport Gershon *Efficiency Review*, 2004.

Le principe consiste, dans un objectif de services de qualité à moindre coût (*efficiency*), à centraliser, en un seul lieu, les activités opérationnelles des fonctions support de plusieurs entités administratives géographiquement distinctes afin de simplifier les processus. Ainsi, les critères présidant à la création d'un CSP sont notamment :

- ◆ **l'amélioration de la qualité du service** : elle peut être obtenue en augmentant l'attention portée aux « clients », par le partage des innovations ou grâce à la collaboration d'employés travaillant dans toute l'organisation ;
- ◆ **le gain financier** : la réduction des coûts est un facteur important à l'origine de la mise en place d'un CSP, par exemple à travers l'externalisation des missions à des prestataires privés ;
- ◆ **la taille du CSP par rapport au nombre d'agents traités** : comme indiqué précédemment, le *Cabinet Office* préconise de gérer via un CSP au moins entre 20 000 et 50 000 personnes mais cette cible n'a pas un caractère obligatoire ;
- ◆ **la localisation** constitue un paramètre essentiel de succès de la mise en place d'un CSP, qui va privilégier les critères de proximité et les facteurs internes (culture du groupe et image vis-à-vis de l'extérieur) ;
- ◆ **la concentration de l'expertise** : une organisation du travail axée sur la spécialisation des tâches et la création de masses critiques sont des facteurs déterminants dans la recherche de la performance.

**Le Chief Information Officer (CIO) situé au sein du Cabinet Office a mis en place, en 2005, la Shared Services Team, équipe d'experts qui assistent les ministères et leurs agences exécutives dans l'établissement de CSP.**

**Encadré 2 : Les différents modèles de centres de services partagés**

Le *Cabinet Office* a proposé cinq modes d'organisation basés sur le **type de relations** existant entre les différentes organisations du secteur public :

- **collaboration et services partagés (*collaboration and shared procedures*)** : ce modèle est largement utilisé au niveau local. Il implique le partage de services entre municipalités situées dans un environnement proche. Ce sont des arrangements de collaboration qui ne sont pas contractuels ;
- **modèle centralisé (*corporate consolidation*)** : une administration centrale (ministère) centralise certaines de ses activités dans des centres régionaux ou nationaux. Par exemple, au sein du ministère de la défense, un CSP des ressources humaines a été créé pour les trois corps d'armées (*Armed Forces Personnel Administration*) dans quatre sites régionaux (Gosport, Glasgow, Innsworth, Worthy Down) ;
- **modèle « *lead authority* »** : une autorité administrative agit pour le compte de plusieurs services d'autorités locales. Cette approche est basée sur la fourniture de services internes (déchets, retraites...). À titre d'exemple, le *South Tyneside and Wear Local Government Pension Scheme South Tyneside* administre pour cinq autorités locales (Newcastle, North Tyneside, Sunderland, Gateshead et South Tyneside) le fonds de pension des collectivités locales ;
- **modèle « *jointly managed services* »** : un groupe d'organisations administratives établit un projet de services conjoint de services partagés. Par exemple, le *Welland Partnership* a été établi en 2000 par cinq autorités locales (East Northamptonshire Council, Harborough District Council, South Kesteven District Council, Melton Borough Council et Rutland County Council) de la région de l'Est des Midlands pour les services suivants : le paiement des aides de l'État et les services juridique ;
- **modèle de partenariat avec le secteur privé (*Strategic partnerships or joint ventures*)** : ce modèle consiste à externaliser une partie des services rendus par le CSP à des prestataires privés. À titre d'exemple, le *NHS Shared Services Business (SSB)* a transféré sa plateforme téléphonique à une compagnie privée, Xansa, qui l'a externalisé à Pune en Inde.

*Source : The transformational Government : enabled by technology, 2005.*

**Le NHS Shared Business Service constitue une réalisation importante et d'autres initiatives novatrices émergent au niveau local.**

Dans le cadre du programme stratégie *Transformational Government* de 2005, le *Cabinet Office* a estimé à 1,4 Md£ (sur un total annuel de 7 Md£ de dépenses de gestion des ressources humaines et de finances, soit près de 20 %) les économies budgétaires que les ministères pouvaient atteindre en intégrant leurs fonctions supports. Dans la pratique, la mise en œuvre de CSP, de même que la mesure des économies générées, se sont révélées délicates.

**Au sein de l'administration centrale, un premier projet de CSP pour les ressources humaines a été abandonné en 2005, avant qu'un second projet ne soit relancé concernant le ministère des affaires sociales (*Department for Work and Pensions, DWP*) et qui est désormais prestataire pour plusieurs ministères :**

- ◆ en avril 2005, la création d'un CSP au sein de la fonction publique pour les ressources humaines entre le ministère des finances, le *Cabinet Office* et les services du *Deputy Prime Minister*, le *Whitehall HR Shared Services (WHRSS)* a été annoncée. Fin 2005, ce projet a été abandonné pour des raisons financières ;
- ◆ en mars 2007, un projet de CSP, limité dans un premier temps aux ressources humaines, a été envisagé par le ministère des affaires sociales (*DWP*). La mise en œuvre progressive de ce CSP a permis d'élargir le nombre de fonctions supports pris en charge par le CSP (gestion des ressources humaines, paye, informatique, achats et finances) :
  - le *DWP Shared Services* est également devenu un prestataire de services pour les agences qui dépendent du *DWP* (dont *JobcentrePlus*) et d'autres ministères, comme le ministère de l'éducation et le *Cabinet Office*, qui a signé un accord de

## Retours d'expérience des administrations étrangères – Royaume-Uni

coopération en avril 2009 concernant la gestion des ressources humaines, les finances et les achats ;

- pour l'année 2008/2009, le budget annuel du *DWP Shared Services* était de 1,4 Md£<sup>11</sup>. En 2010, le *DWP* estimait à 156 M£ les économies réalisées pour le ministère depuis 2006 grâce au CSP<sup>12</sup>.

### Encadré 3 : L'impact sur les personnels de la création de CSP

Lors de la création d'un CSP, plusieurs hypothèses sont envisageables pour les personnels concernés par la mutualisation des fonctions :

- l'agent conserve son emploi au sein de la même structure, mais sur d'autres fonctions ;
- l'agent est détaché vers une nouvelle structure administrative ;
- l'agent est transféré vers un nouvel employeur selon la législation en vigueur dans le secteur public ;
- l'agent se voit offrir un contrat à durée déterminée ou indéterminée avec une des parties contractantes du CSP.

Lorsqu'aucune de ces possibilités ne peut être utilisée, l'agent se voit contraint de quitter la structure, ce départ étant compensé par le versement d'indemnités de licenciement plusieurs années de salaires, selon son degré d'ancienneté.

*Source : National Audit Office.*

### En 2008, le Parlement britannique, à travers la commission des finances (*Committee of Public Accounts*) a néanmoins porté un jugement contrasté sur le développement des CSP dans l'administration centrale<sup>13</sup> :

- ♦ en premier lieu, la commission des finances constate que le gouvernement ne dispose pas d'informations précises concernant le recours aux CSP et leurs budgets au sein de l'administration centrale. En conséquence, aucun bilan des gains d'efficacité liés au recours aux CSP n'est disponible à l'échelle du gouvernement central ;
- ♦ en deuxième lieu, la politique du gouvernement de promotion des CSP manque de lisibilité, le budget annuel de la *Shared Service Team* (3 Md£ sur les années 2005/2006 et 2006/2007) n'ayant pas été dépensé d'une manière totalement transparente et efficace.

### Avec un objectif d'économie budgétaire de 250 M£ sur dix ans, le principe du *NHS SBS* est de vendre des prestations de fonctions supports aux 416 structures de santé dépendants du ministère de la santé sur le territoire anglais.

Le *NHS* a constitué en avril 2005 un CSP, le *NHS Shared Business Services (NHS SBS)*, qui est une entreprise privée, sous la forme d'une *joint venture* entre le ministère de la santé britannique et une société de services en ingénierie informatique (SSII).

<sup>11</sup> NAO : *The NAO's work on the Department for Work and Pensions*, juin 2010. Disponible sur le site du NAO : [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk).

<sup>12</sup> *ProcService : Shared Services and the public sector challenge – An interview with David Thorpe of DWP*, 2010. Cet article est disponible sur le site de Procurement leaders : [http://www.procurementleaders.com/8201/42996/48161/Shared\\_Services\\_The\\_Publi1.pdf](http://www.procurementleaders.com/8201/42996/48161/Shared_Services_The_Publi1.pdf).

<sup>13</sup> *House of Commons, Committee of Public Accounts: Improving corporate functions using shared services*, 31 mars 2008. Disponible sur le site de la Chambre des communes : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubacc/190/190.pdf>.

## Retours d'expérience des administrations étrangères – Royaume-Uni

- ◆ entité privée autonome, le *NHS SBS* propose aux organismes dépendants du *NHS* dans la région d'Angleterre de prendre en charge leurs fonctions supports (à géométrie variable : fonctions comptables, budgétaires, gestion des ressources humaines, gestion de la paye, gestion des bases de données) en échange d'un forfait annuel calculé en fonction du volume de transactions ;
- ◆ les profits éventuels de la *joint venture* sont ensuite distribués entre le ministère de la santé (2/3) et la SSII partenaire (1/3). En 2010, le *NHS SBS* a distribué pour les premières fois des dividendes à ses actionnaires (dont 1 M£ au ministère de la santé) ;
- ◆ une partie des fonctions est exercée par des agents du *NHS* gérés par le *NHS SBS* (fonctions financières, par exemple), alors que certaines sont externalisées vers le secteur privé (plateforme téléphonique en Inde). Au 1<sup>er</sup> mars 2011, le *NHS SBS* comptait 1 200 agents, dont 550 localisés en Inde ;
- ◆ le *NHS SBS* et ses deux parties prenantes, le ministère de la santé britannique et la SSII, sont liés par un contrat de service qui fixe des objectifs quantitatifs et qualitatifs encadrant la prestation de services du *NHS SBS*. Ce contrat prévoit également des pénalités dans certains cas (retards ou dysfonctionnements dans l'envoi des fiches de paye par exemple) ;
- ◆ afin de réaliser son objectif de 250 M£ d'économies à l'horizon de 2014/2015, le *NHS SBS* doit attirer 65 % des organismes de santé dépendant du *NHS*. En septembre 2007, seuls 89 sur 416 organismes utilisaient les services du *NHS SBS* (soit 21 %). Au 1<sup>er</sup> mars 2011, 35 % des établissements *NHS* étaient clients du *NHS SBS*, générant ainsi près de 60 M£ d'économies.

**Graphique 2 : Nombre d'établissements clients du NHS SBS selon les fonctions supports mutualisées**

Fonctions supports mutualisées offertes par le <i>NHS SBS</i>	Nombre d'établissements du <i>NHS</i> ayant recours au <i>NHS SBS</i> pour l'exercice de chaque fonction support
Finance et comptabilité	130
Gestion de la paye	57
Gestion des achats	50
Services de santé aux familles	16

*Source : Rapport d'activité de la SSII partenaire du NHS SBS, Stéria.*

### 1.5. Une recentralisation importante de la fonction achat de l'administration centrale a été entreprise en 2011

Suite au rapport de 2010 de Sir Philip Green qui a mis en évidence des pistes d'économies substantielles à travers la rationalisation de la fonction achats de l'administration centrale, la structure *Buying Solutions* sera amenée à jouer un rôle accru dans la centralisation des achats des ministères.

**Le rapport Green d'octobre 2010 souligne le manque d'efficacité dans les dépenses de l'administration, en particulier les disparités existantes sur les pratiques d'achat de matériel, la gestion des principaux contrats de fourniture de services (téléphone, électricité, internet, etc.) et de son patrimoine immobilier<sup>14</sup> :**

- ◆ le rapport a conclu que les dépenses de fonctionnement (*procurement*, soit 166 Md£ sur l'exercice 2009/2010) et les dépenses liées à la gestion du patrimoine (25 Md£), pourraient être réduites grâce à une gestion optimisée. À titre d'exemple, le prix de l'achat d'un ordinateur varie de 353 £ à 2 000 £ en fonction des ministères ;
- ◆ le rapport a proposé en conséquence de professionnaliser les fonctions d'achat au sein de l'administration et d'introduire une plus grande culture managériale dans la comptabilité publique afin de rentabiliser chaque dépense. Il a également recommandé la mise en place d'un audit pour tous les contrats de fourniture de services dont la valeur est supérieure à 100 M£, afin de renégocier ces contrats au niveau central pour générer des économies supplémentaires.

**Si le constat de l'existence de marges de manœuvre dans la recherche d'une plus grande efficacité dans les dépenses de fonctionnement de l'administration centrale est partagé par les acteurs publics britanniques, ce rapport a toutefois été reçu avec circonspection de la part des parlementaires membres de la commission des finances :**

- ◆ ils estiment que la principale difficulté, celle qui consiste à modifier la culture des services publics afin d'accroître la rentabilité des dépenses, n'est pas abordée par le rapport Green ;
- ◆ ils rappellent les différences existant entre les modes de gestion du secteur privé et ceux du secteur public (par exemple, les règles des marchés publics) ;
- ◆ ils soulignent que la centralisation des achats apparaît peu compatible avec la volonté de décentralisation du gouvernement.

**Créée en 2001, l'agence *Buying Solutions* a rejoint le *Cabinet Office* en 2011 en tant que membre de l'*Efficiency and Reform Group (ERG)*, où elle est responsable de la rationalisation des achats de l'État et de ses agences :**

- ◆ ***Buying Solutions* a une compétence générale pour traiter des achats publics de tous les acteurs publics britanniques** (ministères, organismes du *NHS*, écoles, collectivités locales), même si 40 % des commandes sont le fait de l'administration centrale. À travers son activité, *Buying Solutions* propose d'accéder à plus de 500 000 produits et services fournis par plus de 1 500 fournisseurs partenaires ;
- ◆ **le recours à *Buying Solutions* pour les achats publics est un processus volontaire à la discrétion de chaque acteur public.** *Buying Solutions* propose la négociation de contrats-cadres, l'achat direct et groupé de produits et services sur les marchés et le recours à des enchères électroniques. L'agence indique que le recours à ses services permet aux acheteurs publics de gagner en moyenne 77 jours ;
- ◆ ***Buying Solutions* est une agence exécutive** dont la gestion obéit aux règles du droit privé (*Trading Fund*). Elle tire sa rémunération de ses prestations, générant des profits qui sont ensuite versés au ministère des finances (plus de 8 M£ cumulés entre 2005 et 2010).

---

<sup>14</sup> Le rapport Green est disponible sur le site du *Cabinet Office* :

<http://download.cabinetoffice.gov.uk/efficiency/sirphilipgreenreview.pdf>

**Pour mener à bien sa mission de gestion plus efficiente des achats publics, *Buying Solutions* a recours à plusieurs types de procédures d'achats :**

- ◆ **les contrats-cadres (*framework agreements*) :** *Buying Solutions* prend la responsabilité de négocier des contrats globaux regroupant des spécifications susceptibles de convenir à l'ensemble des acheteurs publics. Ces contrats précisent les conditions minimales de services et fixent un prix maximal. L'appel d'offres se déroule ensuite sur la base de ces clauses communes, auxquelles un certain nombre de fournisseurs adhèrent (une vingtaine en règle générale). Les acheteurs publics peuvent par la suite passer des contrats spécifiques avec les fournisseurs sélectionnés, à partir du contrat-cadre. Selon *Buying Solutions*, le recours à un contrat-cadre permet d'accélérer significativement les procédures pour les acheteurs publics, de quinze mois en moyenne à deux à trois mois. Les gains budgétaires sont en revanche plus difficiles à documenter ;
- ◆ **les achats groupés en direct :** *Buying Solutions* agrège les demandes des acheteurs et procède à un achat groupé en bénéficiant de son pouvoir de marché grâce aux grandes quantités achetées. À la date de la mission, cet instrument d'achats publics était restreint à un nombre limité de produits standard, tels que les fluides (énergie, eau) ;
- ◆ **les enchères électroniques (*eAuctions*) :** *Buying Solutions* est responsable dans un premier temps de l'agrégation de la commande, puis ouvre le marché public sous la forme d'une enchère électronique, ce qui constitue un gain de temps dans la procédure. Ces enchères concernent des fournitures variées (papier, véhicules, fournitures de bureau, informatique) et plus de 159 organismes publics (ministères et agences), tels que le *Cabinet Office*, *HM Treasury*, le ministère de la santé, le ministère des affaires sociales. *Buying Solutions* a indiqué avoir économisé 24 M€ au cours des dix premiers mois d'utilisation des enchères électroniques.

#### Encadré 4 : Domaines d'intervention de *Buying Solutions*

Les domaines dans lesquels *Buying Solutions* intervient sont variés :

- l'informatique (logiciels, équipements et infrastructures) : l'achat, la gestion et la maintenance des produits de télécommunications ;
- l'énergie : gaz, électricité, conservation et gestion des fluides ;
- l'immobilier : la gestion et la maintenance des bâtiments, de même que l'équipement, l'aménagement et la restauration ;
- la bureautique : le matériel de bureau, les impressions et les publications, le service de courrier ;
- les consultants : le recours à l'expertise externe, à la formation professionnelle ;
- des solutions de payement ;
- une agence de voyages ;
- la gestion de la flotte de véhicules : différents types d'utilisation de véhicules (achats, locations, *leasing*).

*Source* : Site Internet <http://www.buyingsolutions.gov.uk>.

**Si aucune évaluation consolidée des économies générées par *Buying Solutions* dans la centralisation des achats publics n'était disponible à la date de la mission, le gouvernement de coalition de David Cameron a fixé un objectif ambitieux de réalisation d'économies de 1 Md€ par an, notamment à travers la centralisation accrue des achats publics de l'administration centrale.**

Encore en phase d'étude à la date de la mission, le projet de *Buying Solutions* consiste à créer un catalogue unique pour certaines catégories de produits. Les ministères et leurs agences auraient l'obligation de recourir aux produits négociés par *Buying Solutions* et présents au catalogue. Cette méthode permet également de contrôler les achats des ministères à travers une vision consolidée de leurs dépenses de fonctionnement.

## 2. La gouvernance et la stratégie du gouvernement britannique dans le domaine des technologies de l'information ont été récemment renouvelées et renforcées

### 2.1. En 2004 une fonction de directeur des systèmes d'information central a été créée au sein du *Cabinet Office*

La gouvernance centrale des systèmes d'information central a été créée en 2004 avec la mise en place d'un directeur des systèmes d'information gouvernemental (*Government Chief Information Officer* ou *Government CIO*) au sein du *Cabinet Office*, et du *Government CIO Council* composé des différents *Chief Information Officers (CIO)* des différents ministères.

Le *CIO Council* rassemble de manière trimestrielle les *CIO* de l'ensemble du secteur public, soit une quarantaine de *CIO*. Il intervient sur un périmètre large puisqu'il couvre le champ de l'administration centrale et locale ainsi que les agences dans le domaine de la santé et de la régulation économique.

Quatre missions principales sont assignées au *CIO Council* :

- ◆ la définition de la stratégie d'utilisation des technologies de l'information pour permettre la transformation de l'administration et offrir des services modernes et efficaces ;
- ◆ la modernisation de l'administration par la mise en place de services mutualisés afin de réduire les dépenses publiques et accroître leur efficacité ;
- ◆ la réunion des spécialistes des technologies de l'information pour créer des compétences en IT transverses à l'administration ;
- ◆ la consolidation des grands programmes de transformation et le développement des opportunités pour les professionnels des technologies de l'information dans le secteur public.

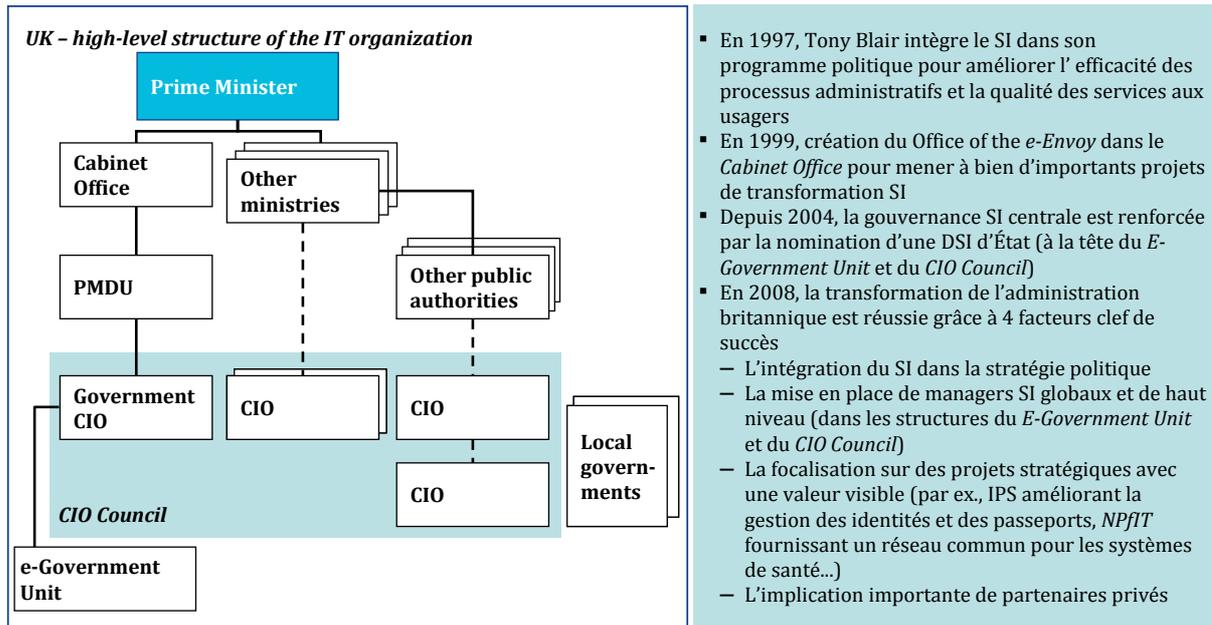
Parallèlement au *CIO Council*, est créé le *CTO Council* qui rassemble l'ensemble des *Chief Technology Officers (CTO)* du secteur public. Le *CTO Council* assiste le *CIO Council* par la définition de standards destinés à accompagner les transformations de l'administration et à améliorer le *design*, l'interopérabilité, le développement, l'utilisation, le partage, la performance et l'efficacité des ressources IT. Le *CTO Council*, et en particulier le *CTO delivery board*, proposent ainsi une sorte de consultation technologique selon le référentiel TOGAF<sup>15</sup>.

En complément de cette organisation, une stratégie spécifique est adoptée.

---

<sup>15</sup> *The Open Group Architecture Framework (TOGAF)* est un cadre standard qui définit des procédures, des concepts et des démarches de gouvernance d'architectures d'entreprise. La particularité de ce référentiel résulte de la collaboration étroite entre le monde de l'informatique et les métiers en les plaçant au cœur de cette démarche d'architecture, dans le but de piloter la transformation du SI.

Graphique 3 : La création d'une gouvernance centrale des technologies de l'information au Royaume-Uni



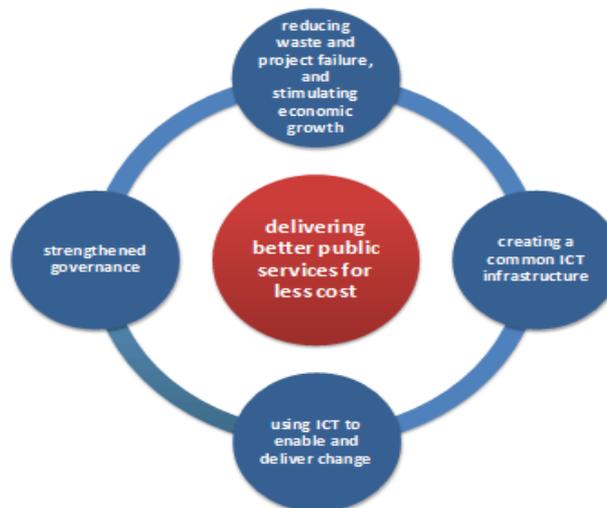
Source : Préfiguration de la direction interministérielle des systèmes d'information, travaux conduits par la DGME-synthèse des travaux 2010.

## 2.2. La politique de réduction drastique des dépenses publiques engagée par le nouveau gouvernement Cameron s'est traduite par un renforcement notable de cette stratégie et de la gouvernance associée en 2011

Ainsi, le gouvernement britannique s'est doté très récemment d'un document stratégique, **Government ICT Strategy** adopté en mars 2011 dont la priorité est de parvenir à une réduction sans précédent des dépenses dédiées aux technologies de l'information et des communications.

Cette stratégie s'articule autour de quatre axes majeurs : la réduction des échecs des programmes informatiques ; la création d'une infrastructure commune ; la conception des technologies de l'information et de communication en tant que levier de changement et le renforcement de la gouvernance.

Graphique 4 : The Government ICT Strategy (2011)



Source : Strategic Implementation Plan – Octobre 2011.

## Retours d'expérience des administrations étrangères – Royaume-Uni

Dans le domaine des grands programmes informatiques publics (objectif n°1), différentes orientations ont été prises afin d'en limiter les risques d'échec :

- ◆ développer des solutions partagées en termes d'infrastructures avec le recours à l'open source ;
- ◆ poursuivre la revue des portefeuilles de projets supérieurs à 1M£ afin d'identifier ceux qui nécessitent d'être arrêtés, repensés ou poursuivis, cette revue de programmes s'organisant de manière complémentaire avec les contrôles réalisés par la *Major Projects Authority*, structure rattachée au *Cabinet Office* – (cf. *infra*) ;
- ◆ rechercher une externalisation plus pertinente en recourant plus largement aux petites et moyennes entreprises (PME) ;
- ◆ réduire la taille des grands programmes avec une présomption d'échec des programmes dépassant 100 M£ ;
- ◆ améliorer les compétences publiques dans le domaine de la conduite de grands programmes ;
- ◆ recourir aux méthodes agiles ;
- ◆ renforcer la gouvernance avec la création du *Public Expenditure Committee (Efficiency and Reform)* – PEX (ER) (cf. *supra*).

**Ces grandes orientations ont été déclinées dans un plan d'action stratégique publié le 21 octobre 2011, le « Government ICT Strategy-Strategic Implementation Plan » élaboré conjointement par le *HM Treasury* et les départements ministériels. Ce plan comporte trente actions dont la mise en œuvre s'échelonne sur les deux prochaines années (déploiement complet attendu en mars 2013).**

Les différents volets du plan d'action sont centrés sur trois domaines :

- ◆ la réduction des dépenses et du taux d'échec des programmes informatiques en développant une nouvelle politique d'achat public, en recourant à des processus plus flexibles et en se dotant de nouvelles compétences ;
- ◆ la création d'une infrastructure commune en proposant par exemple des référentiels communs et des modèles de contrats permettant aux entités publiques d'acheter à un meilleur prix ;
- ◆ le recours aux technologies de l'information et de communication pour produire du changement en développant les services en ligne.

De ce point de vue, le *National Audit Office (NAO)* estime que la stratégie britannique est particulièrement ambitieuse puisqu'elle embrasse trois domaines distincts, là où les partenaires étrangers ont fait le choix d'une démarche plus progressive<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Rapport du *National Audit Office*, « *Implementing the Government ICT Strategy : six-month review of progress* » - 21 décembre 2011.

Graphique 5 : Comparaison des stratégies développées par différents pays

	UK	United States of America	Australia	Netherlands	Denmark
<b>Government ICT Strategy</b>					
Date published	March 2011	December 2010	April 2011	November 2011	August 2011
Time period	2 years	18 months	5 years	4 years	5 years
Scope	Central Government	Central Government	Central Government	Central Government	Whole of government
<b>Implementation</b>					
Central ICT policy	✓	✓	✓	✓	✓
Devolved delivery	✓	✓	✓	✓	✓
Cross-government CIO	✓	✓	✓	✓	
<b>Type of business change</b>					
Reducing waste and project failure	✓			✓	
Common ICT infrastructure	✓	✓		✓	
Using ICT to enable and deliver change	✓		✓		✓

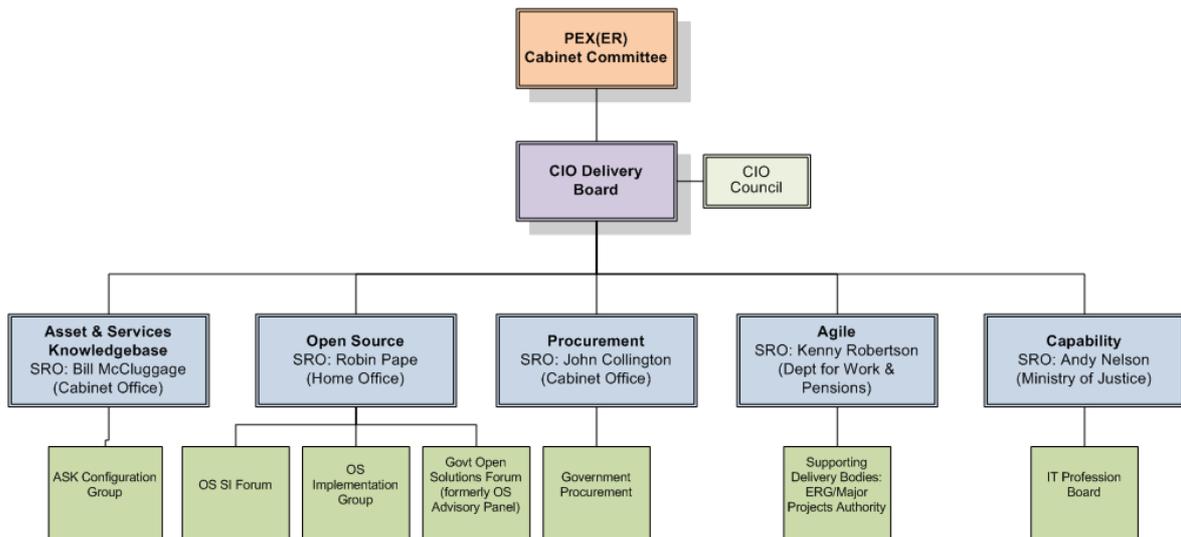
Source : Rapport du National Audit Office, « Implementing the Government ICT Strategy: six-month review of progress » - 21 décembre 2011.

**Le gouvernement britannique a souhaité que la mise en œuvre effective de cette stratégie repose sur une gouvernance renouvelée combinant la triple intervention :**

- ◆ des ministères pilotes qui prennent en charge des plans d'action spécifiques, le ministre étant personnellement responsable en tant que « *Senior Responsible Owner* » (SRO) de l'avancement des travaux ;
- ◆ du CIO Delivery Board présidé par le CIO du gouvernement qui valide l'avancement et la cohérence globale de la stratégie gouvernementale. Cette commission est composée en pratique des six ministères et agences les plus importants en termes de dépenses publiques (ministères de la défense, de la justice, de l'intérieur, du travail et de la santé ainsi que l'agence *HM Revenue and Customs, HMRC*) ainsi que des responsables de trois équipes du *Cabinet Office* intervenant dans le domaine informatique (*Government ICT Futures, Government digital service et Government procurement service*)<sup>17</sup>. Cette commission se réunit tous les mois, c'est-à-dire plus fréquemment que le *CIO Council* dont le rythme de réunion est trimestriel ;
- ◆ du sous-comité *Efficiency Reform* du Public Expenditure Committee (PEX-ER), présidé conjointement par le ministre du *Cabinet Office* et le secrétaire général du *HM Treasury* qui assure une fonction de surveillance avec un *reporting* de l'avancement des travaux réalisé par les différents ministères pilotes. Ce comité est également en capacité d'intervenir pour s'assurer que les avancées constatées sont suffisantes et en ligne avec l'objectif initial recherché. Chaque membre du *CIO Delivery Board* est personnellement responsable devant le comité et le ministre du *Cabinet Office* en particulier.

<sup>17</sup> Le *Government ICT Futures* est une équipe chargée de proposer de nouvelles méthodes de travail dans le domaine informatique en observant les pratiques du secteur privé mais également les différentes initiatives étrangères. Le *Government digital service* est responsable de la construction d'une nouvelle offre de service en ligne pour les usagers. Le *Government procurement service* travaille à la mise en place de nouvelles stratégies d'achat public dans le domaine informatique.

Graphique 6 : Gouvernance associée à l'objectif n° 1 du plan stratégique, limiter les risques d'échec des grands programmes

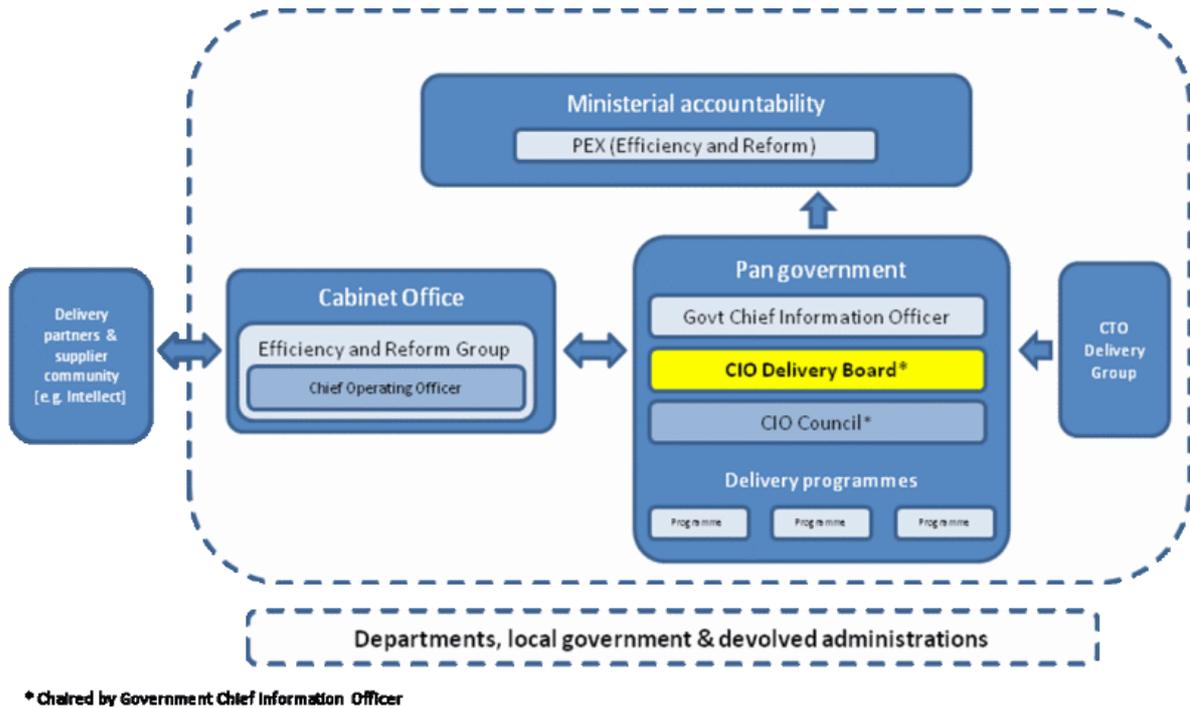


Source : Strategic Implementation Plan - Octobre 2011.

Globalement, la gouvernance informatique se trouve donc renforcée sous deux aspects :

- ◆ la création en avril 2011 du *CIO Delivery Board* dont les membres sont personnellement responsables de la mise en œuvre de la stratégie britannique ;
- ◆ la mise en place de l'*Efficiency and Reform Group* au sein du *Cabinet Office* qui, en développant une démarche générale de contrôle de l'efficacité administrative, structure également l'efficacité dans le domaine informatique. Ainsi, l'*Efficiency and Reform Group* piloté par un *Chief Operating Officer (COO)* comporte plusieurs services dont le champ d'action dépasse la seule sphère informatique :
  - la *Major Projects Authority (MPA)* responsable globalement du suivi des grands programmes ;
  - le *Crown Representatives* chargé de développer de nouvelles relations avec le marché privé ;
  - le *Procurement Service* chargé de développer de nouvelles stratégies d'achat public.

Graphique 7 : Évolution de la gouvernance interministérielle



Source : Government ICT Strategy, mars 2011.

La *Major Projects Authority (MPA)* a été créée en janvier 2011 avec pour mandat de développer un processus qualité sur les grands programmes publics<sup>18</sup> parallèlement à la procédure d'approbation financière du *HM Treasury*. L'ambition de la stratégie britannique est véritablement de coupler la procédure budgétaire conduite par le *HM Treasury* avec une revue qualité pilotée par la *MPA*.

Pour ce faire, cette dernière est organisée en quatre sections, au sein desquelles se répartissent les 40 fonctionnaires en charge des travaux de revues de programmes. Actuellement, la *MPA* travaille sur un stock de 200 programmes représentant environ 400 Md£.

Tableau 1 : Organisation de la *Major Projects Authority*

Cluster Name	Defence & International	Public Services	Enterprise & Growth	Personal Tax & Welfare Reform
Departments (including Arms Length Bodies) covered by each MPA Cluster Team	Cabinet Office MoD FCO DfID SecurityServices Houses of Parliament	DH DfE DCMS Olympics CLG MoJ Home Office	DfT BIS Defra DECC	DWP HMT HMRC ONS
Other MPA operational responsibilities	Interfaces with HMT Approvals ICT Approvals	Resourcing and ProcessEfficiency	GMPP reporting Assurancetoolkit & guidance PPM Function	Transparency and Communications

Source : Documentation Major Projects Authority - 2011.

<sup>18</sup> Tous les grands programmes sont concernés, pas uniquement les programmes informatiques.

### 2.3. Récemment créée au sein du *Cabinet Office*, la *Major Projects Authority* intervient aux côtés de revues financières destinées à sécuriser la conduite ministérielle des programmes

Chaque grand programme lancé par l'administration britannique suit un nouveau processus mis en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011. La définition d'un grand programme repose sur différents critères liés aux enjeux financiers du programme mais également à sa sensibilité politique. Ainsi, tout programme répondant à l'un des critères suivants sera éligible à un examen par la MPA :

- ◆ tout nouveau programme supérieur à 5 M€ ;
- ◆ toute extension de programme ou programme ayant recours à un progiciel de gestion intégré (PGI) dès lors qu'il est supérieur à 1 M€ ;
- ◆ tout programme susceptible d'avoir un impact important ou bénéficiant d'une forte visibilité.

La procédure de lancement associe étroitement le *HM Treasury* et la *Major Projects Authority* (cf. graphique *infra*) :

- ◆ les premières réflexions de lancement sont analysées dans le cadre d'une *Starting Gate* afin de bien cerner les motivations politiques initiales, l'idée étant d'éviter le lancement d'un grand programme sous la pression politique ;
- ◆ la phase d'initialisation du lancement commence par la présentation d'un plan de validation financière et de contrôle qualité « *Integrated Assurance & Approval Plan* » qui reprend les différentes dates de validation par le *HM Treasury* et la MPA. Ce plan est approuvé conjointement par le *HM Treasury* et la MPA. Cette phase se poursuit par une double intervention du *HM Treasury* et de la MPA :
  - le *HM Treasury* intervient à trois reprises pour valider le modèle économique du programme à divers stades : *Strategic Outline Case* (SOC), *Outline Business Case* (OBC) et *Full Business Case* (FBC). Une équipe particulière est mobilisée pour réaliser ces différentes analyses : le *Major Projects Review Group* (MPRG) ou le *Treasury Approval Point* (TAP) Team<sup>19</sup> ;
  - l'expertise financière du *HM Treasury* est couplée avec l'intervention de la MPA qui assure quant à elle l'analyse qualitative du futur programme. Cette analyse se matérialise par la réalisation de *Gateway Review* ou d'une *Process Assessment Review* ;
- ◆ la phase de conception du projet donne lieu également à des examens dans le cadre de la *Gateway Review* et d'une *Process Assessment Review*.

Le *HM Treasury* a développé un modèle de *business case* que les départements ministériels doivent respecter dans la conduite de leurs programmes. Ce recueil de bonnes pratiques est développé conformément aux règles du *Green Book* qui est un guide de l'évaluation de l'investissement public. Plusieurs étapes sont distinguées, l'évaluation du *business case* étant affinée au fur et à mesure de l'avancement du programme selon une logique itérative.

---

<sup>19</sup> Pour les programmes supérieurs à 500 M€, intervient le MPRG présidée par le *HM Treasury*. Cette équipe fait appel à un panel indépendant composé de personnes venant de différents ministères ou de l'industrie (présidents-directeurs généraux de grands groupes par exemple). Pour les programmes au-delà de 100 M€, le *TAP Team*, qui bénéficie également d'un panel d'experts indépendants recrutés au sein de l'administration, intervient.

**Graphique 8 : Méthodes d'évaluation de l'investissement public**

**Stage 0 – Business planning**

Phase 0 – determining the strategic context (Strategic Outline Plan – SOP)

Step 1: ascertaining strategic fit

Gate 0: strategic fit

**Stage 1 – Scoping**

Phase 1 – preparing the Strategic Outline Case (SOC)

Step 2: making the case for change

Step 3: exploring the preferred way forward

Gate 1: business justification

**Stage 2 – Planning**

Phase 2 – preparing the Outline Business Case (OBC)

Step 4: determining potential value for money (VFM)

Step 5: preparing for the potential deal

Step 6: ascertaining affordability and funding requirement

Step 7: planning for successful delivery

Gate 2: procurement strategy

*Source : HM Treasury.*

**Stage 3 – Procurement**

Phase 3 – preparing the Full Business Case (FBC)

Step 8: procuring the VFM solution

Step 9: contracting for the deal

Step 10: ensuring successful delivery

Gate 3: investment decision

**Stage 4 – Implementation**

Gate 4: 'Go Live'

**Stage 5 – Evaluation**

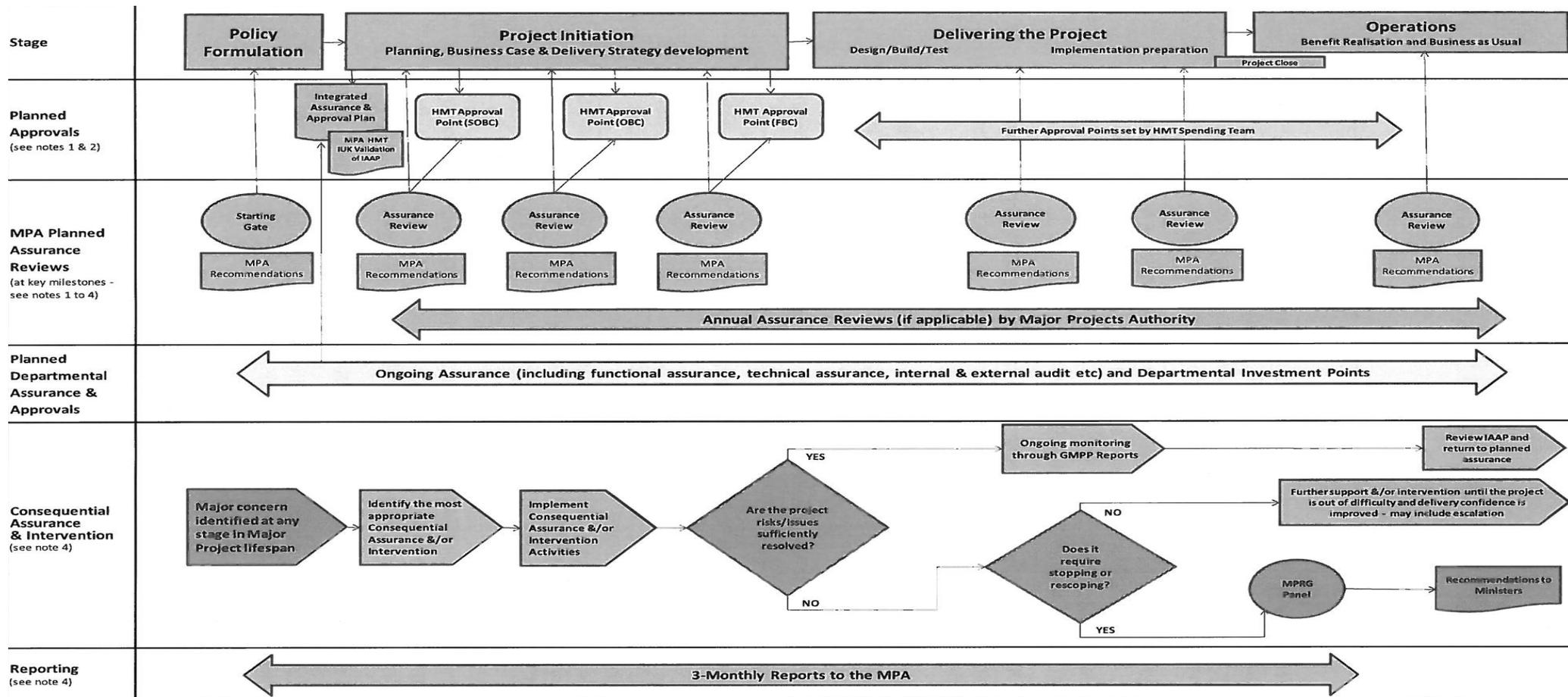
Gate 5: benefits realisation

En pratique, cinq modèles de *business case* ont été établis :

- ◆ l'analyse stratégique (***strategic case***) : description du contexte stratégique, des modalités de changement ainsi que des objectifs d'investissement ;
- ◆ l'analyse économique (***economic case***) : démonstration du retour sur investissement du choix retenu et de sa capacité à répondre aux besoins futurs de l'organisation ;
- ◆ l'analyse commerciale (***commercial case***) ;
- ◆ l'analyse financière (***financial case***) ;
- ◆ l'analyse (***management case***).

**Ainsi, la *Major Projects Authority* n'intervient pas dans le processus budgétaire et ne possède aucune capacité de validation du budget des grands programmes, cette mission incombant au *HM Treasury*.**

Graphique 9 : Processus de contrôle financier et de contrôle qualité organisé par le HM Treasury et la Major Projects Authority



Key  
 Project Activity  
 MPA Activity  
 HMT Activity  
 Joint Activity at the Centre  
 Escalation Activity  
 Departmental Activity

NOTES 1. For more information on how to plan for integrated assurance and approvals, see MPA guidance on Integrated Assurance and Strategy and IAAPs  
 2. The Integrated Assurance & Approvals Plan (IAAP) is periodically updated (after assurance reviews, scope or risk changes) and re-validated by MPA, HMT & IUK (where appropriate)  
 3. Assurance Reviews provided will be relevant to the specific approval point or other requirement - either OGC Gateway Review or a Project Assessment Review (PAR)  
 4. For more information on the components of this process see MPA guidance documents on Planned Assurance & Approvals or Consequential Assurance & Intervention  
 For the latest versions of MPA guidance please contact your organisation's PPM Centre of Excellence/Portfolio Office (or equivalent), or email [MPA-Info@cabinet-office.gsi.gov.uk](mailto:MPA-Info@cabinet-office.gsi.gov.uk)

Crown Copyright 2011

Source : Document publié par la Major Projects Authority, avril 2011.

En revanche, le rôle de la *Major Projects Authority* est de mettre sous tension les ministères par une revue qualité des programmes.

Encadré 5 : Description des dispositifs de *Gateway Review* et de *Process Assessment Review (PAR)*

La technique de *Gateway Review* a été développée depuis dix ans au Royaume-Uni sous l'égide de l'*Office Government of Commerce (OGC)* pour sécuriser le lancement et la conduite des grands programmes, quelle que soit leur nature (industrielle, informatique...).

Ce dispositif est obligatoire pour tout grand programme de l'administration centrale et locale mais également pour le secteur de la santé. Il prend la forme d'une revue réalisée par des pairs (*peer review*) à des moments clés du programme :

- Gateway 0 : « *Ongoing strategic assessment* » ;
- Gateway 1 : « *Business Justification* » ;
- Gateway 2 : « *Delivery Strategy* » ;
- Gateway 3 : « *Investment decision* » ;
- Gateway 4 : « *Readiness for service* » ;
- Gateway 5 : « *Operations review and benefit realisation* ».

L'équipe de la *Gateway* composée de quatre pairs (directeurs généraux ou directeurs de programme) conduit une série de 24 entretiens en une semaine (entretien directeur général SRO, entretien avec le directeur de programme et autres parties prenantes), le contenu de ces entretiens restant confidentiel. À l'issue de ces auditions, un rapport est rédigé au bénéfice du commanditaire, SRO du programme.

Par ailleurs, depuis deux ans, a été développé un *Process assessment review (PAR)*. C'est un processus alternatif à la *Gateway review* que l'administration britannique a souhaité mettre en place afin de disposer d'un outil permettant une analyse plus fine et plus détaillée.

Pour réaliser ces deux types de revues, le *Cabinet Office* entretient un vivier de 300 à 400 experts issus de l'administration et du secteur privé.

Source : *Cabinet Office – Décembre 2011.*

Au-delà des points de rendez-vous organisés au cours du cycle de vie d'un grand programme, la *Major Projects Authority* intervient également dans le cadre d'une revue plus générale de portefeuille organisée via un *Government Management Projects Portfolio (GMPP)*. Ce processus donne lieu à une rencontre trimestrielle avec les départements ministériels afin de passer en revue l'avancement des programmes. L'ambition de ce dispositif est de parvenir à une vision partagée entre les ministères et la *MPA* sur la nécessité de continuer ou de suspendre la conduite des programmes en cours<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Le ministère évalue ses programmes tout comme la *MPA* sur la base de critères communs. L'échange entre le ministère et la *MPA* a pour objectif de déterminer si le programme peut continuer, s'il doit être suspendu ou arrêté.

## 2.4. L'analyse des échecs retentissants de plusieurs grands programmes conduit à privilégier une segmentation accrue des programmes et le recours aux méthodes agiles

À titre d'exemple, en mai 2011, un rapport d'évaluation du NAO a mis en évidence l'échec d'un projet informatique important, le *National Programm for IT (NPfIT)*, lancé en 2002, au sein du *National Health Service (NHS)* britannique<sup>21</sup>. La remise en cause de ce projet colossal, évalué à 11,4 Md£ d'investissement, est envisagée, les objectifs initiaux n'ayant pas été tenus.

Ce programme illustre plusieurs difficultés :

- ◆ avec des spécifications techniques mal définies, un périmètre et une durée du projet excessifs, le *NPfIT* est apparu comme techniquement obsolète et inadapté aux nouveaux standards technologiques ;
- ◆ de nombreux experts considèrent que cet échec doit servir de leçon au gouvernement pour les futurs projets IT. Les technologies évoluent trop rapidement pour qu'un projet d'une telle dimension puisse être planifié sur une aussi longue période. À l'avenir, les infrastructures IT devront s'appuyer sur des systèmes décentralisés, rapides à mettre en œuvre et qui respectent les standards technologiques.

### Encadré 6 : Le *National Programm for IT (NPfIT)*

À la suite du rapport « Wanless » de 2002 définissant les grands axes d'une politique d'informatisation du secteur de la santé au Royaume-Uni, le ministère de la santé britannique publiée, en juin 2002, sa stratégie visant à développer les nouvelles technologies au sein du NHS, intitulée « *Délivrer un soutien technologique au NHS : un programme national stratégique* ».

Le système de santé public imaginait avec le « *National programme for IT* » :

- une modernisation des infrastructures et la mise en réseau de ses 300 hôpitaux et des 30 000 médecins généralistes (*General Practitioners, GP*) ;
- la mise en place d'un système de transfert électronique des prescriptions médicales (*Electronic Prescription Service*) ;
- le développement d'un service électronique de prise de rendez-vous médicaux (*Choose and Book*) ;
- l'informatisation des données médicales de 50 millions de patients par le biais de la constitution d'un dossier électronique personnel accessible au patient (*Summary Care Records System*).

Dès octobre 2002, une *taskforce* ministérielle entièrement dédiée aux sujets de l'informatisation est créée avec recrutement d'un directeur général Richard Granger en charge du Programme national CfH « *Connecting for Health* ».

L'agence « *NHS Connecting for Health* » a été créée le 1<sup>er</sup> avril 2005. Cette agence a recruté des personnes d'horizons divers, informaticiens, juristes, communicants.

Ce gigantesque projet a accusé un retard de quatre ans et le budget initial a été multiplié par quatre depuis son lancement : planifié initialement sur trois ans pour un budget de 2,3 Md£, le coût total du NPfIT a été ré-estimé en 2006 par le *National Audit Office* à 12,4 Md£ pour un déploiement qui devait s'étaler sur 10 ans (jusqu'en 2013-14).

Parmi les quatre prestataires retenus à l'origine pour sa mise en œuvre, British Telecom et Computer Science Corporation sont les seules entreprises encore en contrat avec le NHS. Accenture a abandonné le projet en 2007 et Fujitsu n'a pas prolongé son contrat qui a pris fin en mai 2008 :

- en mars 2006, le groupe américain Accenture en charge du déploiement puis de la future exploitation du nouveau système d'administration des patients de l'Est et du Nord-Est de l'Angleterre a passé une provision de 450 MUSD pour couvrir les risques financiers suite aux difficultés rencontrées, les contrats prévoyant que les prestataires ne soient réglés qu'après livraison. Selon Accenture les retards étaient imputables à des imprévus du côté du NHS. Fin

<sup>21</sup> « *The National Program for IT in the NHS: an update on the delivery of detailed care records systems* », NAO ; 18 mai 2011.

## Retours d'expérience des administrations étrangères – Royaume-Uni

septembre 2006, Accenture se retire du projet après avoir annoncé des retards de livraison ;

- le ministère de la santé britannique a annoncé le 29 mai 2008 avoir mis fin au contrat de 1,1 Md€ sur dix ans (896 M£) avec le groupe japonais Fujitsu chargé de l'informatisation du système de santé dans le Sud du pays. Les solutions proposées par le groupe nippon se sont avérées peu flexibles dans un contexte d'absence de standardisation des processus d'un hôpital à l'autre et de résistance de chaque institution à une solution imposée par le haut.

Le ministère de la santé a annoncé le 9 septembre 2010 l'abandon du projet d'un système d'information unique et centralisé pour le NHS. Selon le Secrétaire d'État conservateur à la santé Simon Burns, l'abandon du projet d'infrastructure centralisée devrait permettre au NPfIT de réaliser une économie d'environ 700 M£. Combiné aux autres mesures budgétaires prises par les travaillistes en décembre 2009, le budget total du NPfIT devrait ainsi passer de 12,7 Md£ à 11,4 Md£.

Dans un communiqué de presse, le *Department of Health* décrit la nouvelle stratégie IT pour le NHS comme : « *une approche modulaire, permettant aux NHS Trusts [Organisations du NHS] d'introduire des changements à plus petite échelle, en adéquation avec leurs besoins et leurs capacités (...). En ligne avec les réformes du NHS, le NPfIT ne fonctionnera plus comme un système national centralisé. Les décisions et responsabilités seront locales* ».

Dans son dernier rapport en date du 18 mai 2011, le NAO pointe les dysfonctionnements des dossiers de santé personnels (*detailed care records*). Outre les retards de mise en œuvre d'un dispositif qui aurait dû être pleinement opérationnel avant 2010 et les rares bénéfices offerts aux patients, le NAO pointe un nombre particulièrement élevé de désistements chez les professionnels de santé. À Londres, la totalité des 1 243 médecins généralistes se serait retirée du dispositif et la moitié des 32 regroupements d'hôpitaux (*acute trusts*) initialement ciblés. Si le constat paraît plus flatteur dans le Nord, le Centre et l'Est de l'Angleterre, les trois quarts de ces regroupements d'hôpitaux y auraient renoncé dans le Sud.

Le projet pourrait être révisé par le gouvernement britannique. Selon le député conservateur et membre de la commission des finances (*Public Accounts Committee*) Richard Bacon, dont les critiques ont déclenché le rapport du NAO, le NPfIT n'a pas su relever son objectif initial, à savoir fournir des dossiers de santé personnels à l'ensemble des patients d'Angleterre. « *C'était pourtant la raison d'être de ce programme et la principale justification de son coût extrêmement élevé* ». Dès lors, selon lui, « *il est parfaitement clair que déboursier encore plus d'argent ne résoudra en rien le problème. Ce dispositif ne fonctionnera jamais et il est temps que le ministère de la santé regarde la réalité en face et répartisse le reste des fonds vers quelque chose d'utile qui sera réellement bénéfique aux patients. Le plus vaste projet civil de technologie de l'information au monde [comme l'aimait à le qualifier le NHS], a échoué.* »

*Source* : Entretien National Audit Office (NAO), documentation en ligne sur le site de l'ambassade de France au Royaume Uni, communiqués de presse disponibles en ligne ; rapport du NAO « *The National Program for IT in the NHS : an update on the delivery of detailed care records systems* » - 18 mai 2011.

### **De manière plus générale, un récent rapport de mars 2011 de l'*Institute for Government*<sup>22</sup> détaille l'origine des principales difficultés des grands programmes publics britanniques :**

- ◆ une absence de recherche d'économies d'échelle dans la démarche d'achat public ;
- ◆ la construction de systèmes d'information non compatibles entre eux ;
- ◆ la conception de systèmes d'information dont la mise à jour ultérieure s'avère complexe engendrant des coûts de maintenance applicative élevés ;
- ◆ des spécifications trop nombreuses dépassant les besoins réels des utilisateurs ;
- ◆ l'absence d'association des utilisateurs ;
- ◆ des exigences techniques obsolètes par rapport au potentiel offert par les nouvelles technologies ;
- ◆ le recours à des méthodes traditionnelles de conduite de projet (méthode en V ou en cascade) qui ne parviennent pas à saisir la complexité des programmes gouvernementaux ;

<sup>22</sup> *Think tank* qui a publié « *System Error, fixing the flaws in Government IT* », mars 2011.

## Retours d'expérience des administrations étrangères – Royaume-Uni

- ◆ la mise en œuvre de programmes particulièrement longs ;
- ◆ un niveau élevé d'externalisation alors que le secteur public ne s'est pas doté des compétences nécessaires pour suivre les relations contractuelles.

### **La nouvelle stratégie britannique pose une présomption d'échec pour les programmes supérieurs à 100 M€ ce qui implique une réflexion sur une plus grande segmentation des programmes.**

Sur ce sujet, les interlocuteurs rencontrés par la mission ont présenté des points de vue différents :

- ◆ les membres du CTPR estiment que les programmes ne peuvent pas systématiquement faire l'objet de livraison opérationnelle sous des délais très courts. Selon eux, il s'agit en surtout de développer des points de contrôle réguliers ;
- ◆ les représentants d'IBM rencontrés par la mission considèrent au contraire que le développement de livrables intermédiaires est absolument indispensable afin de sortir de l'effet tunnel des grands programmes. Cette démarche permet par ailleurs une meilleure explicitation du besoin public et facilite la réutilisation des solutions logicielles déjà développées qui constitue une autre orientation forte de la nouvelle stratégie gouvernementale.

### **De fait, les orientations stratégiques recommandent l'utilisation des méthodes dites agiles pour la conduite de programme ce qui implique une plus grande modularité.**

Ainsi que le souligne le rapport de mars 2011 de *l'Institute for Government*, les méthodes agiles préconisent une conduite de projet privilégiant une approche plus modulaire, une démarche itérative dans la conception permettant une plus grande flexibilité et une meilleure association des utilisateurs. Selon les auteurs de cette étude, alors que le secteur privé britannique tend à développer cette méthode, cette logique n'est pas encore adoptée par les grands programmes informatiques publics et représente un véritable changement culturel.

#### **Encadré 7 : Description de la méthode agile préconisée par la stratégie britannique**

Les principes agiles sont issus de la méthodologie « *Agile Software Development* » développé dans les années 1990.

L'approche modulaire suppose de découper les grands programmes en de plus petits composants autonomes mais interopérables entre eux. Cette démarche facilite les modifications en cours de conception et permet une livraison plus rapide de modules intermédiaires à destination des utilisateurs.

Cette modularisation des grands programmes est couplée avec une démarche itérative consistant à tester systématiquement chaque composant afin d'en corriger la conception à partir d'un retour d'expérience des utilisateurs.

Cette logique permet également de modifier la priorisation des différents modules en fonction des besoins métiers et de la faisabilité technique.

*Source* : « *System Error, fixing the flaws in Government IT* », mars 2011.

Le recours aux méthodes agiles est donc recommandé pour sécuriser les grands programmes informatiques, cette méthode de conduite de programme devant notamment permettre :

- ◆ une meilleure adéquation du produit aux besoins en évitant des fonctionnalités inutiles ;
- ◆ une mise en service plus rapide des premières fonctionnalités compte tenu de l'approche modulaire retenue (logique de *quick wins*) ;
- ◆ une plus grande implication des petites et moyennes entreprises, les composants étant de plus petite taille ;

- ♦ une conduite de programme plus aisée, plus flexible donc mieux maîtrisable.

**Les programmes faisant appel à la technologie d'un PGI font l'objet d'une attention particulière dès lors que leur coût excède 1 M£, ces derniers étant qualifiés de grands programmes et intégrés dans le dispositif de revue de programme de la *Major Projects Authority*.**

### **3. Considérée comme un levier d'économies substantielles et créatrices de valeur, l'externalisation s'oriente vers un mode plus partenarial et le soutien aux PME**

#### **3.1. Une fonction de veille et de prospective sur les pratiques du secteur privé ou des administrations étrangères est assurée au niveau interministériel**

Au sein du *Cabinet Office*, l'*ICT Future Team* assure une fonction de veille sur le marché avec pour mission de proposer de nouveaux modes de travail et de rechercher des pistes d'amélioration également tirées des pratiques étrangères.

#### **3.2. Le gouvernement britannique s'est récemment engagé dans une renégociation globale de ses contrats avec ses prestataires externes**

**Actuellement, la relation contractuelle avec le secteur privé est donc surtout dominée par la recherche de gains financiers pour l'administration par une réduction sensible des marges commerciales (« *best value for money* »).**

Pour ce faire, une équipe spécifique a été constituée au sein du *Crown Representatives* rattaché au *Cabinet Office*. Chaque membre de l'équipe est l'interlocuteur dédié d'un ensemble identifié de fournisseurs et de prestataires externes pour l'ensemble des contrats avec l'administration centrale, traduisant de manière pratique la notion de « *single customer* ». La politique de renégociation contractuelle aurait conduit à économiser près de 800 M£ selon l'administration britannique.

#### **3.3. La recherche de la performance conduit à rechercher des relations plus partenariales avec le secteur privé**

**Au-delà de la renégociation des contrats en cours, la mise en place de modalités pertinentes d'externalisation est considérée comme un enjeu central pour la bonne réussite de la stratégie britannique.**

En la matière, il s'agit de concevoir des dispositifs contractuels permettant un meilleur suivi de la performance des partenaires privés et de construire de véritables partenariats entre le secteur privé et la sphère publique. En la matière, l'association Intellect aura potentiellement un rôle à jouer.

### 3.4. Les investissements informatiques ont également vocation à soutenir les petites et moyennes entreprises

Parallèlement, la stratégie britannique comporte une orientation spécifique destinée à encourager le recours aux PME dans le cadre des contrats informatiques conclus par l'administration.

En pratique, pour les nouveaux contrats, cela se traduit par l'obligation pour les grands *majors* de solliciter le réseau des petites et moyennes entreprises au sein des groupements constitués pour répondre aux commandes publiques. Le *Government Procurement Service* encourage également une plus grande modularisation des programmes permettant de mieux circonscrire les besoins de l'administration ce qui facilite la montée en gamme de partenaires de plus petite taille.

## 4. Le gouvernement britannique cherche à renforcer la gestion des compétences et des ressources humaines dans le domaine des technologies de l'information

### 4.1. L'échelon gouvernemental intervient dans la détection et le recrutement de compétences utiles à la conduite des grands programmes

Actuellement, le *CIO* gouvernemental donne un avis sur la nomination des *CIO* ministériels ; en revanche, il n'intervient pas dans la nomination des directeurs de programme dont la désignation relève de la responsabilité du *Senior Responsible Owner (SRO)*, c'est-à-dire la personne qui est responsable personnellement devant le ministre de la bonne conduite du programme. Le *SRO* appartient en pratique à la filière métier et son niveau dans la hiérarchie dépend de l'importance du programme<sup>23</sup>.

En pratique, les directeurs de programme sont nommés pour la durée de vie du programme, ce qui permet de lier l'avenir professionnel du directeur à la réussite du programme.

Par ailleurs, le *Cabinet Office* entretient un vivier de 300 à 400 experts issus de l'administration et du secteur privé, ces derniers étant sélectionnés pour participer aux *Gateway Reviews* ou *Process Assessment Reviews* (cf. *supra*).

### 4.2. La professionnalisation et le renforcement des compétences publiques informatiques sont jugés stratégiques

L'étude conduite en 2008 par la direction générale du Trésor sur les politiques d'externalisation en matière informatique soulignait **les grandes caractéristiques de la politique GRH britannique avec un programme dédié pour les ressources IT** qui repose sur :

- ♦ une revalorisation des fonctions de cadre informatique comparé aux métiers de l'économie, de la statistique ou du droit, et la mise en place d'un cursus pour les hauts potentiels ;

---

<sup>23</sup> Ainsi, pour les programmes les plus visibles et les plus stratégiques, le directeur général sera désigné *SRO* : le directeur général de *HM Revenue and Customs (HMRC)* est *SRO* du programme *E-Border*. Pour les programmes moins stratégiques, le directeur de la filière métiers bénéficiaire du programme sera désigné comme *SRO*.

## Retours d'expérience des administrations étrangères – Royaume-Uni

- ◆ une meilleure définition des critères d'évaluation et de recrutement afin d'encourager à une harmonisation des compétences sur le secteur public et faciliter le développement de carrières ;
- ◆ le développement de la formation et d'une « culture » commune au travers de la création d'un cycle de formation (*IT Academy*), de tutorat et d'activités de mise en relation (*Social Networking*).

**Toutefois, dans un rapport de février 2011, le *National Audit Office (NAO)* notait que le gouvernement devait encore faire face à de véritables défis afin de faire émerger les compétences nécessaires<sup>24</sup> :**

- ◆ la profession n'est pas encore mature, tant dans la sphère publique que dans le secteur privé, par rapport à d'autres activités comme les professions juridiques ou médicales avec des organismes régulateurs et des qualifications reconnues ;
- ◆ le *Cabinet Office* a rencontré des difficultés pour faire émerger une véritable professionnalisation du secteur, en raison de l'absence d'obligation de mettre en œuvre le référentiel des compétences ;
- ◆ en l'absence de mise en œuvre du plan stratégique, l'équilibre n'est pas assuré entre les compétences requises dans le domaine de la stratégie métiers, les besoins d'analystes, de spécialistes d'achat public et de management et les simples compétences techniques. Cette situation a durablement affecté les performances du gouvernement notamment pour en faire un client intelligent et a nui au succès des grands programmes informatiques publics.

**Dans le prolongement de la nouvelle stratégie gouvernementale de mars 2011, une orientation complémentaire a été définie, the « *Government ICT Capability Strategy, a sub-strategy of the government ICT Strategy* ».**

L'ambition est de professionnaliser les compétences publiques dans le domaine des systèmes d'information et de communication ce qui suppose :

- ◆ la détermination des compétences nécessaires grâce à l'élaboration d'une nomenclature des métiers, *the Skills Framework for the Information Age (SFIA)*. La version 5 de cette nomenclature<sup>25</sup> définit notamment la nécessité de développer des compétences dans le domaine de la gestion contractuelle et du suivi des prestataires ;
- ◆ l'élaboration d'un schéma directeur permettant de construire des parcours professionnels avec des logiques de détection de potentiels et de formation de viviers *via* des académies dédiées. Ce schéma est très directement inspiré des pratiques du secteur privé.

**Le gouvernement britannique vient de lancer une initiative en collaboration avec l'association Intellect destinée à développer des synergies entre secteur privé et administration *via* :**

- ◆ l'ouverture au sein de formations privées de places au bénéfice de fonctionnaires ;
- ◆ la mise à disposition croisée permettant au secteur privé de recourir à des fonctionnaires, l'administration pouvant en retour bénéficier des compétences du secteur privé.

---

<sup>24</sup> « *Information and Communication Technology in Government* » NAO, 17 février 2011.

<sup>25</sup> La première version du SFIA a été adoptée en 2006 (cf. NAO, « *A snapshot of the Government's ICT profession in 2011* »).

## 5. Les premières évaluations de la nouvelle stratégie britannique reconnaissent ses apports aux grands programmes mais soulignent que sa réussite repose sur la mobilisation des ministères

Les membres du CTPR rencontrés par la mission jugent de manière très positive les nouvelles orientations gouvernementales notamment l'institution de points de contrôle réguliers. Ils soulignent également qu'à terme l'effectivité de ces contrôles restera subordonnée à la capacité du Premier ministre à résister aux positions des ministères, ce qui implique de développer une véritable politique de *commitment*.

**Dans la même ligne, le rapport de mars 2011 de l'*Institute of Government* souligne les principaux défis de la nouvelle gouvernance mise en place<sup>26</sup>.**

Selon les auteurs de cette étude, la responsabilité des nouvelles structures est une question centrale. Compte tenu de la complexité des sujets traités et de la nouvelle approche retenue, le principal enjeu du gouvernement sera d'asseoir son autorité, le *CIO* central devant imposer une doctrine « *comply or explain* » avec une procédure d'escalade vers le *Public Expenditure Committee* : le *CIO* gouvernemental doit être le premier lieu d'arbitrage et le PEX le lieu ultime de décision.

**Très récemment, le *NAO* a publié un premier rapport après six mois de mise en œuvre de la stratégie gouvernementale<sup>27</sup> soulignant ses apports mais également son caractère très ambitieux au regard notamment des précédentes orientations.**

Le *NAO* considère que le processus décisionnel est davantage sécurisé :

- ◆ la création du *CIO Delivery Board* constitue une avancée par rapport au seul *CIO Council* en permettant un véritable processus de décision compte tenu à la fois de son caractère plus restreint et de la fréquence de réunion plus resserrée (cf. *supra*) ;
- ◆ la responsabilité personnelle des membres du *CIO Delivery Board* devant le *CIO* central et le ministre est identifiée comme un facteur de succès ;
- ◆ le pilotage resserré par la *Major Projects Authority* est analysé comme un élément favorable à la mise en œuvre effective de la stratégie gouvernementale.

Parallèlement, le *NAO* souligne les marges de progrès indispensables à la bonne continuité du processus de changement :

- ◆ le développement d'indicateurs permettant de mesurer les transformations induites et les économies dégagées par la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale ;
- ◆ le doublement des effectifs dédiés à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale<sup>28</sup> afin d'étoffer en particulier des compétences dans le domaine de l'achat public, de la gestion de la relation contractuelle ou des nouvelles méthodes dites agiles et se doter de spécialistes des *digital services* ;
- ◆ l'élaboration de *planning* ministériels plus précis afin de suivre la mobilisation des différents ministères.

---

<sup>26</sup> « *System Error, fixing the flaws in Government IT* », mars 2011.

<sup>27</sup> « *Implementing the Government ICT Strategy : six-month review of progress* », *NAO*, 21 décembre 2011.

<sup>28</sup> Actuellement, selon les estimations de la *NAO*, 70 ETP sont mobilisés pour mettre en œuvre la nouvelle stratégie gouvernementale. Toutefois, toujours selon la *NAO*, 78 ETP supplémentaires seraient nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

**Canada**  
**Province du Québec**



# SOMMAIRE

<b>1. AU NIVEAU FEDERAL, LA NECESSITE D'UNE FONCTION TRANSVERSE CREDIBLE EST APPARUE AFIN DE RATIONNALISER LES RESSOURCES ET SECURISER LES GRANDS PROGRAMMES INFORMATIQUES.....</b>	<b>1</b>
1.1. La stratégie fédérale des technologies de l'information et de communication définie en 1994 a dû être remaniée deux ans plus tard suite à d'importants échecs de projets informatiques.....	1
1.2. Une profonde rénovation de la politique et de la gouvernance des technologies de l'information a été conduite en 2007 en confirmant le positionnement du directeur principal de l'information.....	2
1.3. L'État fédéral s'est engagé dans des démarches de simplification administrative dès la fin des années 1990 dont Service Canada illustre les réussites et les limites.....	3
1.4. La mise en place d'une direction des systèmes d'information unique dans la Province de l'Ontario en 2004 a permis des gains d'efficience et d'efficacité substantiels.....	4
<b>2. DANS UN CONTEXTE DE RATIONALISATION BUDGETAIRE, LA FONCTION DE DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATION DE LA PROVINCE DU QUEBEC VOIT SON PERIMETRE D'INTERVENTION ELARGI ET SON CARACTERE CENTRALISE RENFORCE .....</b>	<b>6</b>
2.1. Un temps partagé avec le ministère des services gouvernementaux, la fonction SI est à nouveau exercée uniquement au sein du Conseil du Trésor.....	6
2.2. Doté de l'expertise du dirigeant principal de l'information aux fonctions élargies, le Conseil du Trésor a défini une stratégie plus offensive en 2011.....	8
<b>3. LES DEMARCHES DE SECURISATION DES GRANDS PROGRAMMES INFORMATIQUES S'APPUIENT SUR LA NORMALISATION D'UNE METHODOLOGIE DE LANCEMENT ET DE CONDUITE DE PROGRAMME .....</b>	<b>13</b>
3.1. Les outils mis en place en 2011 visent à assurer la pertinence et la cohérence des investissements informatiques au moment de leur lancement.....	13
3.2. Un suivi régulier de la réalisation des projets est opéré par le DPI à l'aide des processus de contrôle ou des dispositifs d'aide au pilotage opérationnel.....	15
3.3. La capitalisation sur les retours d'expérience et la transparence sur l'avancement des projets sont clairement affirmées.....	16
3.4. La taille des projets, identifiée comme un facteur d'échec structurel des projets, fait l'objet d'une réflexion par le DPI.....	17
3.5. Une normalisation importante des méthodes de conduite de projet est introduite.....	18
<b>4. LA POLITIQUE D'EXTERNALISATION DANS LE CADRE DES GRANDS PROGRAMMES INFORMATIQUES PUBLICS EST DESORMAIS MIEUX ENCADREE.....</b>	<b>20</b>

<b>5. DANS UN CONTEXTE DE PENURIE DE L'EXPERTISE INTERNE, LA GESTION DES COMPETENCES ET DES RESSOURCES HUMAINES EN MATIERE INFORMATIQUE CONSTITUE DESORMAIS UNE PRIORITE FORTE DU GOUVERNEMENT DU QUEBEC .....</b>	<b>22</b>
5.1. Les systèmes d'information publics sont fragilisés par un déficit structurel important de compétences internes .....	22
5.2. Des initiatives ont été engagées pour renforcer la capacité de l'administration à conduire ses projets et à maintenir son patrimoine informatique .....	22
<b>6. LE VERIFICATEUR GENERAL DU QUEBEC JOUE UN ROLE CENTRAL DANS L'AUDIT DES GRANDS PROGRAMMES INFORMATIQUES .....</b>	<b>26</b>
6.1. Sur le modèle du gouvernement fédéral, le Québec dispose d'un vérificateur général en charge de la vérification de l'utilisation des fonds publics .....	26
6.2. Le Vérificateur général du Québec assure un contrôle externe régulier des grands programmes informatiques.....	26
<b>7. LES FACTEURS CLEFS DE SUCCES DES GRANDS PROGRAMMES INFORMATIQUES ...</b>	<b>28</b>

## 1. Au niveau fédéral, la nécessité d'une fonction transverse crédible est apparue afin de rationaliser les ressources et sécuriser les grands programmes informatiques

### 1.1. La stratégie fédérale des technologies de l'information et de communication définie en 1994 a dû être remaniée deux ans plus tard suite à d'importants échecs de projets informatiques

La **politique sur la gestion des technologies de l'information** élaborée en janvier 1994 dans le cadre d'un plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information a fait l'objet d'une double évaluation dès 1995 en raison d'échecs importants en matière d'investissements dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC) :

- ◆ le secrétariat du Conseil du Trésor canadien a examiné 25 grands projets d'investissement en TIC d'une valeur globale estimée à 2 MdCAD ;
- ◆ lors de son audit annuel des activités de l'administration fédérale, le Vérificateur général du Canada, Cour d'audit fédérale dépendant du Parlement, a évalué quatre grands projets d'élaboration de systèmes d'une valeur de 490 MCAD.

Les critères choisis tant par l'administration fédérale que par le bureau de la Vérification générale pour opérer cet examen détaillé des projets étaient :

- ◆ projets d'une valeur de plus de 10 MCAD ;
- ◆ calendrier prévu de mise en œuvre excédant 18 mois ;
- ◆ impact du projet sur les activités et l'organisation existantes ;
- ◆ mise en œuvre opérationnelle sur des sites éloignés les uns des autres (vaste territoire d'implantation de l'administration fédérale) et/ou dans plusieurs organisations.

L'examen par le Secrétariat du Conseil du Trésor a permis d'identifier plusieurs facteurs d'échec liés au processus, à la gestion des projets, à la gestion des risques et le facteur RH.

Le rapport du Vérificateur général s'appuyait sur les recherches menées à l'époque dans le secteur privé, notamment l'étude CHAOS publiée par le *Standish Group*) qui concluait « à la faible probabilité que les grands projets d'élaboration des systèmes, s'étendant sur plusieurs années, soient réalisés dans les délais et les budgets prévus et avec les fonctionnalités demandées par les utilisateurs tant dans le secteur privé que dans le public ».

En réponse à ces critiques, un **cadre amélioré de gestion des GI/TI** (gestion de l'information/technologies de l'information), qui porte sur la gestion de projet et la gestion de portefeuille (gestion globale et gouvernance des investissements en matière de SI et de gestion intégrée), a été élaboré en 1996. Il vise à favoriser « une utilisation stratégique des investissements en GI/TI [afin que celles-ci soient davantage liées] aux orientations et aux priorités organisationnelles ». En complément, une **méthode de maîtrise des achats axés sur les avantages (AAA)** a été adoptée.

## 1.2. Une profonde rénovation de la politique et de la gouvernance des technologies de l'information a été conduite en 2007 en confirmant le positionnement du directeur principal de l'information

**Des directeurs des systèmes d'information centraux et locaux ont été mis en place dans le milieu des années 1990 pour accompagner la montée en puissance des technologies de l'information et de la communication.**

Prenant acte de l'ampleur croissante des technologies de l'information et de la communication (TIC), le Gouvernement fédéral a nommé des dirigeants principaux de l'information (DPI) dans l'administration fédérale ainsi que dans de nombreuses Provinces et territoires. En 1998, un Conseil des DPI du secteur public (CDPISP) a été institué (cf. *infra*).

**En juillet 2007, la politique sur la gestion des technologies de l'information a été rénovée en même temps que la politique sur la gestion de l'information. Ces politiques s'appuient sur un cadre stratégique sur l'information et la technologie ainsi que sur des directives et normes connexes** émises par le secrétaire du Conseil du Trésor en matière de gouvernance des TI et de stratégies des TI.

La politique de gestion des technologies de l'information remplace la politique sur la gestion de l'information gouvernementale de 2003 et la politique sur la gestion de l'information sur le personnel de 1994. Cette politique poursuit les objectifs suivants :

- ◆ assurer une gestion de l'information efficace à l'appui de la mise en œuvre des programmes et des services ;
- ◆ assurer des processus décisionnels efficaces ;
- ◆ faciliter la reddition des comptes, la transparence et la collaboration ;
- ◆ préserver l'information et veiller à l'accès à l'information et aux documents pour le bienfait de la génération actuelle et des générations à venir.

La politique de gestion des technologies de l'information a pour objectif de réaliser l'efficacité et l'efficacités dans l'utilisation des TI, à l'appui des priorités gouvernementales et de la prestation des programmes, de manière à accroître la productivité et à améliorer les services offerts au public.

Le **cadre stratégique du 1<sup>er</sup> juillet 2007** a fixé les règles du jeu pour une série de politiques publiques :

- ◆ la gestion de l'information ;
- ◆ la gestion des technologies de l'information ;
- ◆ la protection des renseignements personnels et des données ;
- ◆ l'accès à l'information ;
- ◆ la sécurité du Gouvernement.

L'approche a été voulue intégrée et uniforme pour toute l'administration fédérale.

**En 2007, la gouvernance a été modernisée à travers la création au service, du dirigeant principal de l'information (DPI), du comité sur la gestion de l'information axée sur les affaires (CGIA) et d'une direction du dirigeant principal de l'information (DDPI).**

Le **comité sur la gestion de l'information axée sur les affaires (CGIA)** a été créé afin de conseiller le dirigeant principal de l'information fédéral (DPI), responsable des SI au sein du secrétariat du Conseil du Trésor. À ce titre, le CGIA participe à l'élaboration des orientations stratégiques pour l'ensemble de l'administration fédérale et favorise la collaboration accrue des spécialistes de la gestion de l'information (GI). Des sous-comités fournissent une orientation spécialisée en fonction des éléments du cadre intégré de la gestion de l'information défini en 2007.

La **direction du dirigeant principal de l'information (DDPI)** a été créée au sein du secrétariat du Conseil du Trésor, pour veiller à coordonner la mise en œuvre de la politique de gestion de l'information avec pour missions principales de :

- ◆ jouer le rôle de leader en appuyant la gestion de projets ;
- ◆ fournir des outils aux ministères et organismes ;
- ◆ améliorer la surveillance de l'exécution des plus grands projets en facilitant des approches pangouvernementales de cyberdéfense et d'enquêtes de sécurité ;
- ◆ élaborer des normes, lignes directrices et autres outils permettant de mieux harmoniser l'architecture organisationnelle ;
- ◆ être chef de file de l'application des technologies des réseaux sociaux, de Web 2.0 et de Wiki dans les activités fédérales ;
- ◆ accroître l'expertise et renforcer les compétences des collectivités d'accès à l'information ;
- ◆ apporter un soutien concret en matière de GI/TI, grâce à l'élaboration d'outils, de produits et services dédiés.

Cette direction assure en outre l'examen et la supervision des projets TIC et la préparation organisationnelle *via* l'accompagnement et la formation de la « collectivité » de travail.

Le **ministère des travaux publics et services gouvernementaux** est à la fois administrateur et fournisseur des SI fédéraux transversaux (SIRH, comptabilité, gestion de matériel) et joue le rôle de pilote opérationnel des projets de SI. Il assure l'interface entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères et organismes fédéraux.

En août 2011, ce ministère s'est vu confier la tutelle directe de Services Partagés Canada, structure ayant pour mandat de « *rationaliser les services TI du gouvernement et d'en réduire les dédoublements* ».

Les objectifs de Services Partagés Canada sont d'opérer la centralisation et l'harmonisation fédérale de 44 systèmes d'information distincts (les plus grands utilisateurs de TIC et les ministères les plus importants), de mettre en place un seul système de messagerie et de réduire massivement le nombre de centres de calcul (passage de 300 à 20).

### 1.3. L'État fédéral s'est engagé dans des démarches de simplification administrative dès la fin des années 1990 dont Service Canada illustre les réussites et les limites

L'État fédéral canadien a lancé l'initiative « Gouvernement en direct » (GED), développée entre 2000 et 2004, afin de renforcer la présence du gouvernement sur Internet.

La création du guichet unique multi-canal (guichets, physiques, téléphone et Internet) de l'État fédéral « Service Canada » a été lancée en 2005, initialement afin de regrouper les services aux citoyens en matière de demande d'assurance-chômage, de retraite et de minimum vieillesse du ministère des ressources humaines et développement des compétences Canada (RHDCC).

## Retours d'expérience des administrations étrangères -Canada-Province du Québec

La relation entre Service Canada et les ministères fédéraux est basée sur la coopération volontaire. Les ministères, hormis le ministère de tutelle de Service Canada, RHDCC, n'ont pas l'obligation de confier leurs services à l'utilisateur à Service Canada. S'ils le souhaitent, ils peuvent établir un contrat de partenariat avec Service Canada.

L'enquête de satisfaction de Service Canada, conduite en 2008 par un cabinet indépendant, afin de mesurer sa notoriété et la qualité de la prestation de services, indique que 63 % des citoyens consultés connaissent Service Canada et 83 % des usagers de Service Canada sont globalement satisfaits de ses services.

Malgré ces résultats positifs, Service Canada fait face à deux principaux enjeux fin 2010 :

- ◆ la coopération entre Service Canada et ses homologues provinciaux se heurte à des obstacles juridiques ;
- ◆ le fondement du fonctionnement de Service Canada sur la démarche volontaire des ministères complexifie son développement.

### 1.4. La mise en place d'une direction des systèmes d'information unique dans la Province de l'Ontario en 2004 a permis des gains d'efficacité et d'efficacité substantiels

#### Une réforme de structure initiée dans un contexte de rationalisation des coûts et des prestations de l'informatique publique.

En 2003, chacun des 23 ministères du gouvernement de la Province de l'Ontario disposait d'une direction des systèmes d'information. L'administration de l'Ontario comptait alors plus de 75 000 fonctionnaires pour un budget TIC dépassant 1 MdCAD.

Le projet de transformation partait de trois constats :

- ◆ une administration lourde n'est pas efficace pour conduire des projets d'envergure ;
- ◆ le service délivré aux citoyens devait être amélioré ;
- ◆ les coûts devaient être réduits.

La Province canadienne de l'Ontario s'est donc engagée en 2004 dans un processus de profonde transformation de sa gouvernance des systèmes d'information devant conduire, en 2001 à un modèle de direction des systèmes d'information (DSI) unique pour l'ensemble des administrations de la Province.

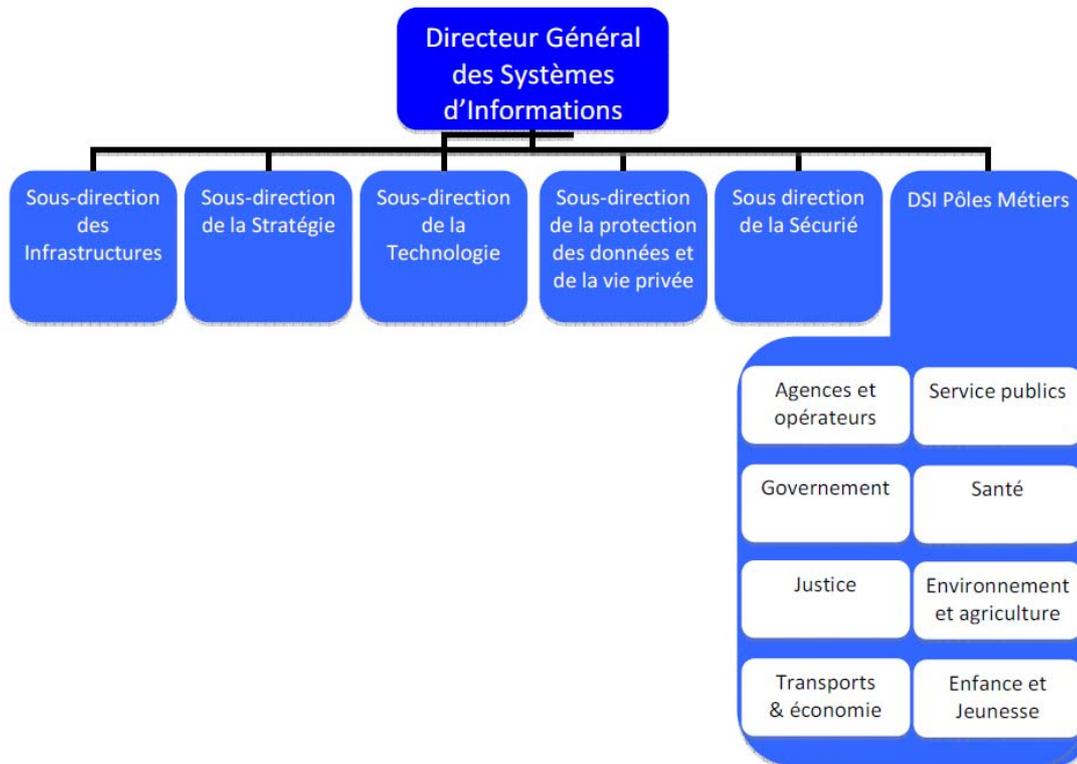
Avant de renvoyer au directeur unique des SI *intuitu personae*, la nouvelle direction des systèmes d'information, intitulée «*Corporate CIO*» désigne au premier chef une **organisation interministérielle qui mutualise les services informatiques pour l'ensemble des ministères de la Province**, fournissant le matériel, les réseaux (dont les télécommunications), les centres de données, mais également le développement et la gestion d'applications dématérialisées. Elle fonctionne sur la base d'un système de facturation interne, empruntant au modèle de consolidation utilisé dans le secteur privé.

La *Corporate CIO* sert non seulement un spectre large et complexe de clients internes – les différents ministères et agences – mais développe également pour le compte du gouvernement une gamme étendue de services en ligne pour les citoyens et les entreprises (programmes d'aide sociale, état civil, fiscalité, etc.). La réponse aux besoins des clients en interne et l'élargissement de la fourniture de services innovants et industrialisés se trouvent donc au cœur de ses priorités.

## Retours d'expérience des administrations étrangères -Canada-Province du Québec

Pour ce faire, la *Corporate CIO* est organisée autour de huit pôles interministériels thématiques qui remplissent chacun trois grands types de mission, le développement d'applications et de solutions métiers, une offre de services de gestion pour les ministères, et la gestion des données.

Graphique 1 : Schéma d'organisation de *Corporate CIO* de la Province de l'Ontario



*Source : Mission.*

### L'objectif principal de réduction des coûts a été largement atteint :

- ♦ une économie cumulée sur six ans de 900 MCAD principalement en raison de l'optimisation de l'infrastructure ;
- ♦ une réduction du budget annuel SI de près de 200 M CAD en six ans, passant de 1 MdCAD à 800 MCAD ;

Ces gains ont surtout été réalisés grâce au développement des mutualisations et à la création d'un service de support technique et de stockage intégré (suppression de plus de 1 000 serveurs sur un total de 5 500), et au développement de la standardisation (la *Corporate CIO* marque la fin du développement de solutions spécifiques dans chaque ministère).

### La mise en œuvre du projet a profondément rationalisé l'organisation des moyens de la Province :

- ♦ la direction des ressources humaines comme la direction des finances ont vu leur 23 directions réduites à 8 branches ;
- ♦ 8 pôles interministériels SI au lieu de 23 et 1 agence de management des services ont été regroupés au sein de la *Corporate CIO*.

**La méthode de déploiement retenue se caractérise par sa progressivité.** Deux étapes intermédiaires de montée en charge du projet ont été nécessaires afin d'apporter plus de flexibilité dans la conduite du changement et de minimiser les risques d'échec et de résistance, avec une première étape (2004-2007) consacrée à la stratégie, la gouvernance de l'architecture, la gouvernance projet et financière, au management des services et au développement d'applications, puis une seconde (2008-2012) de finalisation de la couverture des projets des différentes administrations.

**Toutes les activités liées aux systèmes d'information de la Province sont placées sous l'autorité unique de la *Corporate CIO*.**

Cette organisation comprend :

- ◆ environ 100 architectes supervisant toutes les décisions concernant l'architecture ;
- ◆ des processus de gouvernance d'architecture afin de piloter le développement des huit pôles ;
- ◆ un modèle de gouvernance projet ;
- ◆ un suivi des informations relatives à la protection des données privées ;
- ◆ un suivi de la sécurité des systèmes ;
- ◆ un management centralisé des services (1 500 personnes).

## **2. Dans un contexte de rationalisation budgétaire, la fonction de direction des systèmes d'information de la Province du Québec voit son périmètre d'intervention élargi et son caractère centralisé renforcé**

### **2.1. Un temps partagé avec le ministère des services gouvernementaux, la fonction SI est à nouveau exercée uniquement au sein du Conseil du Trésor**

Si le Conseil exécutif, ou Conseil des ministres, est le principal organe décisionnel du gouvernement<sup>1</sup>, la coordination de l'action gouvernementale s'effectue à travers des **comités ministériels**. Deux comités particuliers permettent d'assurer la cohérence du processus décisionnel du gouvernement :

- ◆ le **Conseil du Trésor**, qui inscrit les priorités gouvernementales dans le contexte budgétaire ;
- ◆ le **Comité de législation**, qui examine les projets de loi que le gouvernement entend présenter à l'Assemblée nationale du Québec<sup>2</sup>. Le Comité s'assure que les projets traduisent les orientations gouvernementales.

---

<sup>1</sup> Le Gouverneur général du Canada détient le pouvoir exécutif au niveau fédéral, au nom de la Reine. Dans la Province du Québec, son représentant est le Lieutenant gouverneur qui a charge de nommer le Premier ministre du Québec, poste qui revient automatiquement au chef du parti politique détenant le plus de députés au Parlement. Le Premier ministre nomme les ministres qui constituent son gouvernement.

Le gouvernement du Québec est constitué de ministères, agences, établissements publics et sociétés d'État, sur le modèle de l'administration fédérale. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, le Conseil exécutif du Québec comprend 20 ministères.

<sup>2</sup> L'Assemblée nationale du Québec exerce le pouvoir législatif.

**Le Conseil du Trésor est doté d'une administration, le secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) qui l'assiste en matière de gestion des ressources humaines et financières.** Le secrétariat a pour mandat de fournir aux ministères et aux organismes des orientations en matière de gestion des ressources et d'offrir aux citoyens et aux entreprises des services d'information sur les politiques gouvernementales et les statistiques concernant l'effectif de la fonction publique.

**Jusqu'en 2010 la gouvernance des systèmes d'information se caractérise par un bicéphalisme au niveau central et une forte décentralisation qui donnait un pouvoir d'initiative large aux ministères et organismes.**

Le secrétariat au Conseil du Trésor (SCT) s'est doté en 2003 d'un dirigeant principal de l'information (DPI) et a été jusqu'en 2005 l'unique organisme central d'importance dans la gouvernance des systèmes d'information. En février 2005, une partie de ses responsabilités ont été transférées à un nouveau ministère, le ministère des services gouvernementaux (MSG) par adjonction de la direction du SCT dédiée aux systèmes d'information à ce nouveau département ministériel.

Une première directive sur la gestion des ressources informationnelles a été élaborée en 2006. Elle vise à préciser les responsabilités de ces deux intervenants en matière de gestion de projets de développement en technologies de l'information. Ainsi, la sous-ministre du ministère des services gouvernementaux, à titre de dirigeante principale de l'information, portait la responsabilité de formuler ses observations au SCT à l'égard de tous les projets de développement de plus d'1 MCAD qui doivent faire l'objet d'une approbation par le Conseil du Trésor conformément à la directive sur la gestion des ressources informationnelles. Ses observations reflètent notamment les travaux réalisés pour s'assurer de la cohérence gouvernementale afin de permettre la mise en commun d'infrastructures ou de services en favorisant le partage de l'expertise.

Parallèlement à la création du MSG, un centre des services partagés du Québec (CSPQ) est institué par la loi en 2005. Cette structure poursuit l'objectif de constituer une plateforme de services pour intégrer et rationaliser les activités de soutien administratif dans les ministères et organismes. Le CSPQ dispose depuis 2006 d'un bureau des grands projets qui accompagne les services gouvernementaux dans le déploiement des grands applicatifs. Le CSPQ relève du MSG.

Selon le Vérificateur général dans son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011<sup>3</sup>, le SCT n'était plus en mesure d'assumer de façon satisfaisante, le rôle de conseiller en la matière du Gouvernement, rôle confié expressément par la Loi sur l'administration publique (LAP). Cette structuration duale de la gouvernance gouvernementale trouvait notamment ses limites dans la définition cohérente des orientations gouvernementales stratégiques.

**L'année 2010 marque une profonde rupture dans l'évolution des dispositifs et des outils de gouvernance des systèmes d'information qui voient le périmètre du DPI élargi et la centralisation renforcée :**

- ◆ révision en mai 2010 de la directive sur la gestion des ressources informationnelles ;
- ◆ abolition en juin 2011 du MSG et consolidation de ses activités au sein du SCT<sup>4</sup> ;

---

<sup>3</sup> Tome II – section 8 « Projets d'affaires liés aux ressources informationnelles et encadrement gouvernemental ».

<sup>4</sup> Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds.

## Retours d'expérience des administrations étrangères -Canada-Province du Québec

- ◆ adoption de la loi n° 133 le 13 juin 2011 relative à la gouvernance et à la gestion des ressources informationnelles gouvernementales et dépôt d'une politique-cadre.

**Tableau 1 : Faits saillants de l'évolution récente de la gouvernance des systèmes d'information du Québec**

Année	Évènement
2003	Nomination d'un dirigeant principal de l'information (DPI) au sein du SCT
2005	Création du MSG et transfert à ce ministère des ressources humaines en RI du SCT Création du CSPQ
2006	Directive sur la gestion des ressources informationnelles
2007	Rapport d'étude sur la planification de la main d'œuvre dans le secteur des systèmes d'information produit par le SCT et le MSG
2010	Révision de la directive sur la gestion des ressources informationnelles
2011	Abolition du MSG et transfert de ses missions et ressources au SCT Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics

Source : Vérificateur général du Québec.

### 2.2. Doté de l'expertise du dirigeant principal de l'information aux fonctions élargies, le Conseil du Trésor a défini une stratégie plus offensive en 2011

**Depuis la suppression du ministère des services gouvernementaux par la loi du 13 juin 2011, le secrétariat du Conseil du Trésor s'est vu transféré les missions de ce ministère en matière de gestion des ressources informatiques.**

Le Conseil du Trésor est chargé de proposer au gouvernement des politiques en matière de gestion gouvernementale des ressources informationnelles et de prendre les directives afférentes à ces politiques, de déterminer des standards et des orientations portant sur les pratiques à favoriser. Il peut par ailleurs confier, sur recommandation du DPI au CSPQ ou à tout autre organisme public la réalisation d'un projet informatique.

La loi du 13 juin 2011 sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles a pour objectif d'établir un cadre unique de gouvernance et de gestion des systèmes d'information.

Les principales novations introduites par la loi reposent sur :

- ◆ un élargissement du périmètre d'intervention de la gouvernance gouvernementale aux organismes autres que budgétaires, des organismes désignés par le gouvernement (entreprises d'État) ainsi qu'aux entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation qui concentrent les enjeux les plus lourds en termes de dépenses publiques ;
- ◆ l'obligation pour les organismes publics (ministères, organismes budgétaires) de faire approuver leur programmation annuelle de l'utilisation des sommes consacrées aux systèmes d'information et de faire approuver leurs projets informatiques, en fonction de seuils financiers définis, par le gouvernement, le Conseil du Trésor, les ministres de l'éducation et de la santé ou le conseil d'administration de l'organisme ;
- ◆ l'adoption par les entreprises d'État d'une politique qui tient compte les objectifs énoncés par la nouvelle loi.

Tableau 2 : Organismes assujettis aux nouvelles règles de gouvernance

Organismes	Nombre
Ministères	20
Organismes budgétaires (commissions d'accès à l'information, de la fonction publique, conseil de la magistrature...)	33
Organismes autres que budgétaires (agence du revenu, autorité des marchés financiers, centre de services partagés...)	62
Organismes du réseau de l'éducation	130
Organismes du réseau de la santé et des services sociaux	334
Entreprises du gouvernement (Loto Québec, Hydro - Québec...)	11
<b>Total</b>	<b>590</b>

*Source : Secrétariat du Conseil du Trésor.*

Cette extension de périmètre se traduit notamment par les nouvelles responsabilités suivantes :

- ◆ développer un ensemble de moyens en vue d'offrir aux citoyens et aux entreprises ainsi qu'aux ministères et aux organismes de l'administration gouvernementale un accès simplifié à des services de qualité sur tout le territoire du Québec ;
- ◆ favoriser une utilisation optimale des possibilités des technologies de l'information et des communications dans la prestation des services tout en se préoccupant du choix des citoyens quant au mode de livraison des services et soutenir des façons de faire qui permettent la livraison de ces services efficacement et au meilleur coût ;
- ◆ favoriser particulièrement le développement d'une expertise de pointe qui permet de mettre à la disposition des ministères et des organismes de l'administration gouvernementale des services partagés que ceux-ci ne pourraient raisonnablement développer par leurs propres moyens ;
- ◆ élaborer et de proposer au gouvernement des orientations et des politiques destinées, d'une part, à faire évoluer la prestation des services pour en faciliter l'accès aux citoyens et aux entreprises et, d'autre part, à rendre disponibles aux ministères et organismes de l'administration gouvernementale des services partagés, contribuant ainsi à l'amélioration des services ;
- ◆ coordonner la mise en œuvre et d'assurer le suivi des politiques et des orientations gouvernementales en matière de ressources informationnelles ;
- ◆ assurer le développement, l'implantation et le déploiement du gouvernement en ligne de même que la promotion et la mise en œuvre de toute mesure favorisant l'adaptation à cette fin des services publics ;
- ◆ coordonner les efforts des ministères et organismes de l'administration gouvernementale en vue de parvenir à une approche intégrée dans la prestation des services aux citoyens et aux entreprises et à une vision commune des standards de qualité de ces services ;
- ◆ s'assurer que soient mis en place des services partagés destinés aux ministères et organismes de l'administration gouvernementale lorsqu'un tel regroupement répond à des besoins d'efficacité et de rentabilité dans la gestion de leurs ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles.

Pour assumer ses responsabilités dans le domaine des TIC, un cinquième **sous-secrétariat aux ressources informationnelles et bureau du dirigeant principal de l'information a été créé en juin 2011 au sein du SCT**, qui reprend les missions exercées précédemment par le ministère des services gouvernementaux.

**Le DPI propose au SCT le cadre stratégique d'évolution des systèmes d'information publics et assure le suivi de sa mise en œuvre opérationnelle.**

Dans ce nouvel environnement, la gouvernance se structure désormais autour de trois acteurs :

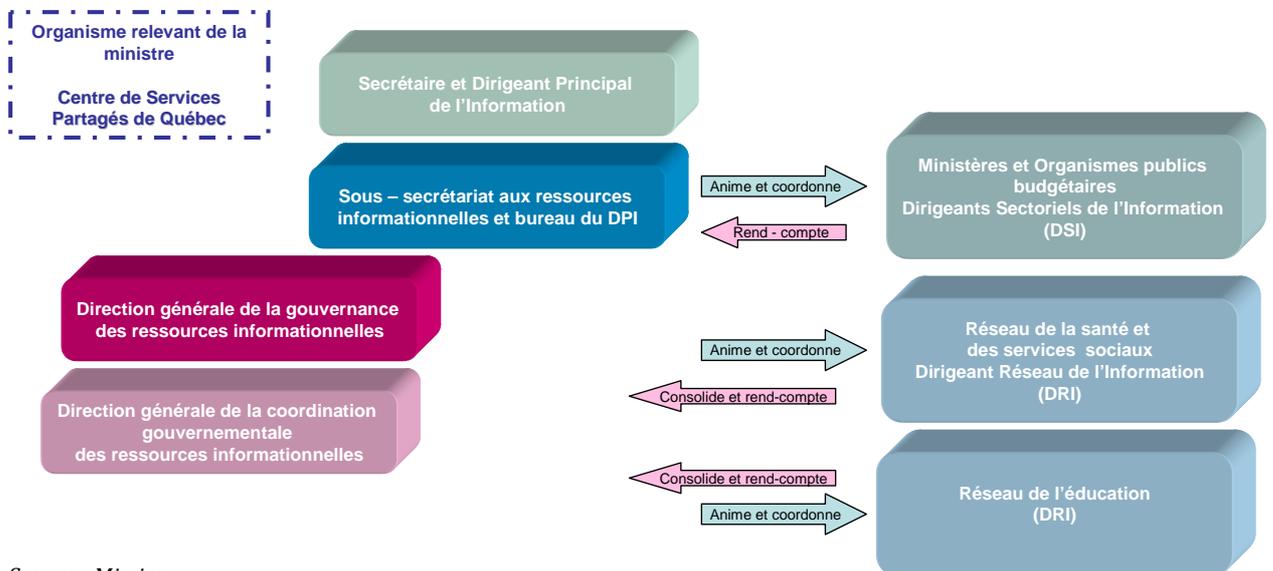
- ◆ un **dirigeant principal de l'information** (DPI) rattaché au Conseil du Trésor ;
- ◆ des **dirigeants réseau de l'information** (DRI) désignés pour chacun des deux réseaux, c'est-à-dire ceux de l'éducation et de la santé ;
- ◆ des **dirigeants sectoriels de l'information** (DSI) désignés dans chaque ministère et organisme public.

Le **DPI** participe à la détermination de la stratégie de la Province du Québec dans le domaine des ressources informationnelles.

En tant que conseiller du Conseil du Trésor, il assume les missions suivantes :

- ◆ la formulation de recommandations intéressant les orientations stratégiques et budgétaires ainsi que les cadres de gestion et les standards ;
- ◆ la consolidation de la planification triennale et des bilans fournis par les organismes publics ;
- ◆ la coordination des initiatives notamment dans le domaine de la transformation des organisations ;
- ◆ la conception et la mise à jour de l'architecture d'entreprise gouvernementale ;
- ◆ la définition des règles de sécurité de l'information ;
- ◆ la diffusion des pratiques exemplaires.

**Graphique 2 : Nouveau schéma de gouvernance mis en place en 2011**



Source : Mission.

**Deux documents de référence ont vocation à décliner les orientations impulsées par le gouvernement en matière de système d'information.**

En premier lieu, la « **politique-cadre** » élaborée dans le prolongement de la loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement qui a été ratifiée par le parlement québécois le 13 juin 2011.

## Retours d'expérience des administrations étrangères -Canada-Province du Québec

Ce document stratégique fixe **cinq grands objectifs** :

- ◆ **tirer profit des ressources informationnelles en tant que levier de transformation** :
  - anticiper le potentiel des ressources informationnelles et s'y préparer ;
  - établir des objectifs quant aux gains de productivité ;
  - établir des objectifs au regard de l'adhésion, de l'harmonisation et de l'adaptation des prestations électroniques de services ;
- ◆ **investir de façon optimale et rigoureuse** :
  - l'allocation optimale des sommes consacrées aux ressources informationnelles :
    - déterminer des priorités d'investissement ;
    - produire une reddition de comptes élargie ;
  - la mise en commun et la promotion des services partagés :
    - cibler de façon systématique les situations de partage, de mise en commun, d'intégration et de réutilisation ;
    - confier certains projets au centre de services partagés du Québec ;
    - actualiser l'architecture d'entreprise gouvernementale ;
    - élaborer des règles et des standards et les mettre en place ;
    - mettre en place des mécanismes d'interopérabilité ;
    - déterminer des cibles concrètes de partage et d'intégration ;
  - la gestion des projets gouvernementaux :
    - resserrer la gestion de projet ;
    - resserrer les mécanismes soutenant l'autorisation des projets ;
    - collecter l'information de gestion et surveiller le déroulement ;
    - diffuser l'information de gestion ;
- ◆ **optimiser la gestion de l'expertise et du savoir-faire** :
  - le maintien et le développement de ressources humaines de qualité :
    - mettre en œuvre une stratégie de développement de la main-d'œuvre ;
  - l'encadrement du recours aux ressources externes :
    - adapter les stratégies contractuelles aux besoins de l'organisme ;
    - désigner un responsable ;
    - mettre à jour la documentation de soutien, offrir une formation et un accompagnement ;
    - améliorer le suivi et la reddition de comptes ;
- ◆ **assurer la sécurité de l'information** :
  - réviser la directive sur la sécurité de l'information gouvernementale, adoptée en 2006 ;
  - élaborer et mettre en œuvre un cadre gouvernemental de gestion de la sécurité de l'information ;
  - élaborer et mettre en œuvre une approche stratégique triennale de sécurité de l'information ;
  - élaborer et mettre en œuvre un cadre de gestion des risques et des incidents de portée gouvernementale ;
  - promouvoir la sensibilisation en matière de sécurité de l'information ;

◆ **tirer profit des logiciels libres :**

- considérer le logiciel libre au même titre que tout autre logiciel ;
- diffuser des outils d'aide à la décision et des guides.

Cette politique-cadre, déposée à l'Assemblée nationale est traduite, de manière opérationnelle dans une directive sur la gestion des ressources informationnelles.

En second lieu, le DPI a défini **une stratégie de transformation et d'optimisation des ressources informatiques (STORI)** dont la vocation est d'engager, dans le cadre d'un plan d'action pluriannuel, une lourde réforme de rationalisation des infrastructures et du patrimoine applicatif public en s'appuyant sur notamment sur le potentiel technologique du *cloud computing*.

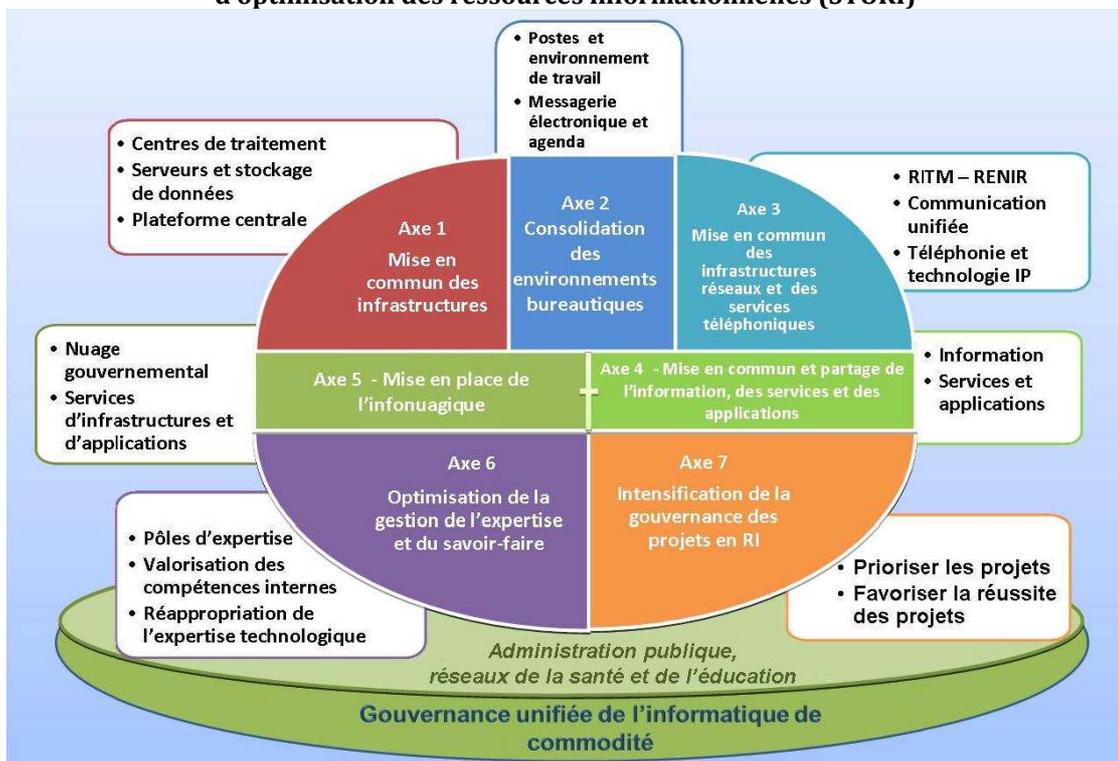
Cette nouvelle stratégie poursuit par ailleurs l'ambition de mobiliser des leviers de mutualisation pour faire face aux problématiques de l'administration en matière de compétences (désignation de ministères chefs de file et constitution de centres d'expertise interministériels).

Les bénéfices attendus de la mise en œuvre de cette stratégie sont les suivants :

- ◆ capturer des économies et ralentir la courbe de croissance des dépenses et des investissements futurs en ressources informationnelles (augmentation annuelle moyenne de 5 %) ;
- ◆ investir davantage dans des projets générant plus de valeur ;
- ◆ favoriser l'attraction et la rétention de l'expertise et du savoir-faire en RI.

Approuvé par le Conseil du Trésor et prochainement présenté en Conseil des ministres, ce plan stratégique sera décliné sous la responsabilité d'un comité de pilotage associant le DPI, les deux dirigeants réseau de l'Information et le président directeur Général de CSPQ, cet organisme étant appelé à jouer un rôle central en matière de mutualisation des ressources et services informatiques.

**Graphique 3 : Axes directeurs de la stratégie de transformation et d'optimisation des ressources informationnelles (STORI)**



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor.

### 3. Les démarches de sécurisation des grands programmes informatiques s'appuient sur la normalisation d'une méthodologie de lancement et de conduite de programme

#### 3.1. Les outils mis en place en 2011 visent à assurer la pertinence et la cohérence des investissements informatiques au moment de leur lancement

Aux termes des articles 10 et 12 de la loi du 13 juin 2011 sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles, les directeurs sectoriels de l'information et les directeurs réseau de l'information rendent compte au directeur principal de l'information de l'avancement et des résultats des projets de leurs organismes de rattachement.

Chaque organisme public doit en effet réaliser (article 13 de la loi précitée) :

- ◆ une planification triennale de ses projets et activités ;
- ◆ une programmation de l'utilisation des sommes pendant l'exercice financier pour laquelle l'approbation du Conseil du Trésor est requise ;
- ◆ un suivi de projet pour les cas déterminés par le Conseil du Trésor ;
- ◆ un bilan pour chaque projet voire de chaque phase du projet ;
- ◆ un bilan annuel de ses réalisations et des bénéfices réalisés.

Les plans triennaux des projets et des activités prévus en ressources informationnelles (PTPARI) produits par chaque ministère et organisme sont consolidés par le DPI qui en fait une synthèse assortie de recommandations présentée au Conseil du Trésor. Ce document prospectif permet notamment de détecter en amont du lancement des projets, les opérations pouvant faire l'objet d'une mutualisation, de s'assurer de la cohérence des stratégies ministérielles avec les orientations gouvernementales, d'évaluer les besoins de financement prévisionnel pour prioriser les choix d'investissement.

Chaque ministère et organisme budgétaire doit par ailleurs faire approuver par le Conseil du Trésor une programmation annuelle de ses dépenses informatiques. S'agissant des organismes non budgétaires et des réseaux santé et éducation, cette programmation est présentée devant le ministre compétent ou le conseil d'administration puis transmise au DPI chargé de consolider l'ensemble des programmations annuelles de dépenses sur le périmètre des administrations publiques.

Ce dispositif de suivi est conforté par un cadre élargi de reddition des comptes. Une reddition des comptes annuelle au DPI est requise afin d'évaluer avec précision les sommes consacrées aux dépenses informatiques et de déterminer leurs impacts sur la gestion, les résultats et les bénéfices obtenus. Cette reddition des comptes est intégrée dans le rapport annuel de gestion des ministères.

#### **Des mécanismes d'approbation des projets fortement resserrés pour les grands programmes informatiques interviennent selon une logique de seuil.**

Aux termes de l'article 15 de la loi précitée, tout projet informatique porté par un organisme public doit être autorisé par la même autorité que celle qui doit approuver la programmation annuelle dudit organisme.

Par ailleurs, si le Conseil du Trésor l'estime d'intérêt gouvernemental, un projet peut être soumis à l'approbation du Gouvernement par une décision du Conseil des ministres.

Les paramètres d'autorisation distinguent des seuils :

- ◆ pour les projets de moins d'1 MCAD, seul un dossier justificatif est requis ;

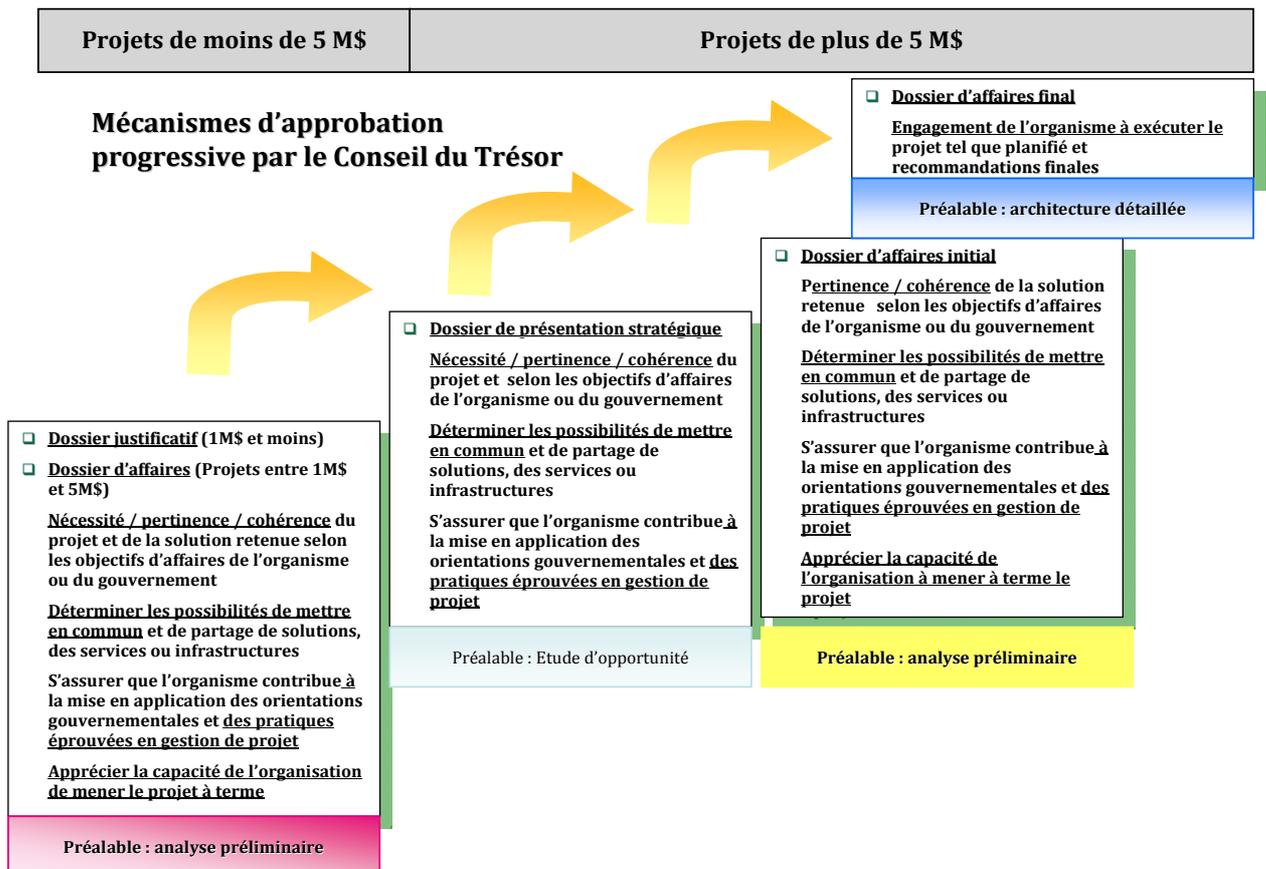
## Retours d'expérience des administrations étrangères -Canada-Province du Québec

- ◆ pour les projets compris entre 1 et 5 MCAD, seul un dossier d'affaires est exigé, à moins d'avis contraire du DPI ;
- ◆ pour les projets de 5 MCAD et plus, un dossier de présentation stratégique et un dossier d'affaires sont exigés.

Compte tenu des risques associés à des **projets d'au moins 5 MCAD** dont l'approbation relève de la compétence du Conseil du Trésor, les paramètres d'autorisation sont resserrés :

- ◆ dans un premier temps, une autorisation au regard du dossier de présentation stratégique est requise. Ce dossier doit notamment comprendre les éléments nécessaires pour démontrer la pertinence de réaliser un grand projet, la justification de l'option choisie, le mode de réalisation du projet ainsi qu'une estimation sommaire des coûts totaux et des bénéfices ;
- ◆ une deuxième autorisation du Conseil du Trésor est requise à la suite de la présentation d'un dossier d'affaires initial. Ce dossier comprend la solution d'affaires, les stratégies de réalisation, de gestion du changement, de mise en œuvre et de gestion des risques, l'évaluation des coûts totaux d'implantation, de continuité et d'évolution de même que les bénéfices prévus ;
- ◆ une troisième autorisation est exigée, une fois le dossier d'affaires final déposé. Ce dossier doit présenter de façon plus complète et réaliste tous les éléments du projet. Il s'agit en fait d'une actualisation du dossier d'affaires initial, et pour lequel la marge d'erreur au regard du coût ne peut excéder plus 10 %.

**Graphique 4 : Finalités et contenu des documents d'approbation des projets informatiques**



*Source : Secrétariat du Conseil du Trésor.*

### 3.2. Un suivi régulier de la réalisation des projets est opéré par le DPI à l'aide des processus de contrôle ou des dispositifs d'aide au pilotage opérationnel

Le DPI assure un suivi des projets informatiques à travers différentes modalités de contrôle (suivi d'un tableau de bord, recours à l'expertise, revues financières).

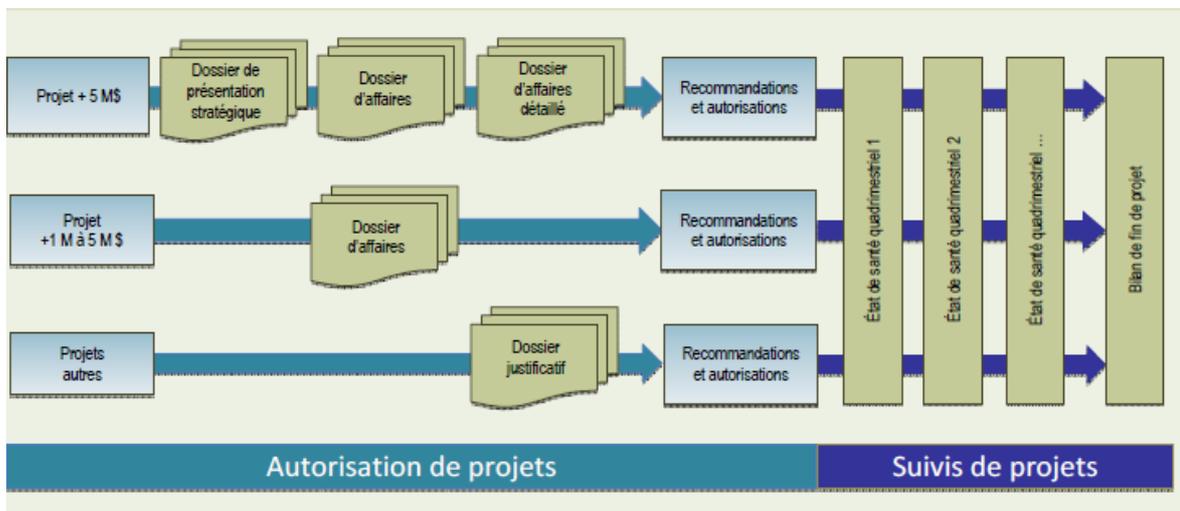
Les organismes publics ont l'obligation de produire, trois fois par an, un état de situation pour chaque projet. Les différents états de situation sont utilisés pour alimenter un tableau de bord gouvernemental des projets dont le modèle est directement inspiré de l'*IT Dashboard* du gouvernement fédéral américain.

Le DPI doit effectuer un suivi des projets sur la base de certains critères, dont les risques associés au projet. Le DPI peut faire appel à cette fin à des comités d'experts pour le soutenir dans son action. Les dirigeants sectoriels de l'information et les dirigeants réseau de l'information ont les mêmes responsabilités pour ce qui est du suivi des projets.

Tout dépassement ou perspective de dépassement de coûts de plus de 10 % de la valeur estimée lors de l'autorisation doit faire l'objet d'une autre autorisation par l'instance qui a validé le projet.

Le DPI en est informé et doit soumettre ses recommandations au Conseil du Trésor dans le cas des ministères et des organismes budgétaires. Pour les autres organismes publics, il peut adresser des commentaires aux dirigeants d'organismes ou au sous-ministre des ministères responsables des réseaux.

Graphique 5 : Autorisations et suivis des projets informatiques



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor.

Au-delà du dispositif de collecte des données d'avancement relatives à chaque projet, le DPI assure un suivi particulier des programmes rencontrant des difficultés ou de ceux ayant fait l'objet de la formulation de recommandations par le Conseil du Trésor préalablement à son autorisation.

**Ce suivi peut prendre la forme d'un accompagnement méthodologique renforcé des équipes-projets concernées voire par l'affectation des ressources plus expérimentées pour les projets dits en « redressement ».**

La diffusion de standards dont l'application est obligatoire (méthodologie de management de projet PMBOK® ; méthodologie de gestion des risques CMMI) constitue un levier identifié par le DPI pour sécuriser la réalisation des projets.

S'agissant des ressources humaines, le processus d'autorisation préalable des projets vise à s'assurer, au sein de la structure projet, de la maîtrise permanente des postes considérés comme stratégiques par le personnel de l'organisation. Dans ce contexte, l'organisme doit expliciter, dans le dossier de saisine, sa stratégie d'affectation des ressources humaines (processus d'organisation et de gestion de d'affectation des ressources humaines, organisation et gestion de l'équipe projet).

À chaque étape du processus, le DPI peut recommander au Conseil du Trésor que le projet soit confié au CSPQ ou à un organisme détenant un savoir-faire approprié ou de pointe. Dans certains cas, le DPI peut prévoir une formule d'accompagnement au bénéfice d'un organisme public ayant moins d'expérience en ressources informationnelles ou en gestion de projet.

### 3.3. La capitalisation sur les retours d'expérience et la transparence sur l'avancement des projets sont clairement affirmées

La loi du 13 juin 2011 relative à la gouvernance et à la gestion des ressources informationnelles impose l'obligation pour tout organisme public d'une part de dresser un **bilan pour chaque projet informatique** et d'autre part d'établir **un bilan annuel de ses réalisations informatiques et des bénéfiques réalisés**<sup>5</sup>, ce dernier document devant être approuvée formellement par le Conseil du Trésor.

Ces documents doivent être transmis au dirigeant de l'information auquel l'organisme est rattaché pour que celui-ci en fasse une synthèse, donne son avis et formule des recommandations à l'attention du Conseil du Trésor.

La systématisation des bilans de fin de projet poursuit plusieurs objectifs :

- ◆ sur les projets d'envergure dont la réalisation fait l'objet de plusieurs étapes d'autorisation par le Conseil du Trésor, ajuster les phases ultérieures en fonction des leçons apprises ;
- ◆ affiner la gestion des risques ;
- ◆ s'assurer du respect des standards gouvernementaux ;
- ◆ mettre en valeur les résultats ;
- ◆ évaluer le transfert et la rétention de l'expertise interne ;
- ◆ évaluer la performance des ressources externes.

Le DPI assure la compilation, le partage et la diffusion, dans l'ensemble de l'administration publique, les informations de gestion des organismes publics relatives aux ressources informatiques (bilan annuel d'utilisation des ressources ; états de santé périodiques des projets et bilans de fin de projet). Dans cet exercice de restitution, le DPI doit souligner les projets et pratiques les plus performantes et faire état des facteurs de réussite, ou le cas échéant, d'échec.

La mission de veille et de prospective dévolue au DPI s'incarne aussi par la participation de ce dernier, au niveau fédéral, au Conseil des DPI du secteur public (CDPISP).

---

<sup>5</sup> Article 13 de la loi précitée.

**Encadré 1 : Rôle du Conseil des DPI du secteur public**

En 1976, la création de l'association canadienne de l'informatique gouvernementale (ACIG) matérialise la volonté du gouvernement fédéral de développer la coopération intergouvernementale dans le domaine des technologies de l'information comme levier d'appui des fonctions opérationnelles et d'exécution des programmes des gouvernements du Canada.

En mars 1998, l'ACIG est devenue le Conseil des dirigeants principaux de l'information du secteur public (CDPISP), organisme qui s'est défini comme étant axé sur les mesures et centré sur la prestation des produits aux citoyens et entreprises. Le CDPISP a largement contribué à l'accompagnement des administrations publiques lors du passage de l'an 2000 par le biais d'une stratégie partagée en une collaboration accrue dans la recherche de solutions.

S'agissant de l'offre de prestation de services en matière d'administration électronique, le CDPISP a contribué aux réflexions sur la gouvernance et à la création des réseaux nécessaires à la conclusion des partenariats bilatéraux et multilatéraux nécessaires à la coopération intergouvernementale et avec la collectivité des fournisseurs. Une association plus étroite avec le Conseil de la prestation des services du secteur public (CPSSP) a aidé les collectivités de la technologie de l'information et de la prestation des services à tirer parti de leurs connaissances communes ainsi que de leurs initiatives de collaboration.

La mission du CDPISP vise à « *permettre l'amélioration de la prestation des services au public canadien grâce à un travail de collaboration à l'échelle des gouvernements et au leadership évident dans le domaine de la gestion de l'information et de la technologie* ». Les priorités actuelles du Conseil visent la gestion de l'identité, la protection des renseignements personnels, les lignes directrices sur le partage de l'information entre les administrations, les politiques d'approvisionnement et les pratiques exemplaires, les technologies émergentes et l'évolution de la collectivité des dirigeants principaux de l'information au Canada et dans le monde entier.

*Source : DPI.*

**3.4. La taille des projets, identifiée comme un facteur d'échec structurel des projets, fait l'objet d'une réflexion par le DPI**

**Dans son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011<sup>6</sup>, le Vérificateur général souligne le faible degré de prise en compte par les administrations porteuses de projets informatiques de la nécessité de concevoir des systèmes par étapes itératives en plusieurs livraisons.**

Identifié comme facteur important de succès, le principe de découpage des projets en sous-projets autonomes constituant des actifs applicatifs autonomes ne figure dans aucun des sept grands programmes expertisés par les équipes du Vérificateur général dans le cadre du rapport précité.

**Sur la base de ces constats et à la suite notamment de l'échec retentissant du programme informatique GIRES, le gouvernement québécois a engagé une réflexion sur la segmentation plus fine des programmes et décidé la mise place des dispositifs séquentiels d'autorisation par le SCT ou le Conseil des ministres qui permettent de sécuriser la réalisation des projets par plusieurs décisions de *go/no go*.**

Deux récents programmes importants de transformation illustrent cette préoccupation :

**Le projet GIRES** lancé en 1998 par le secrétariat du Conseil du Trésor québécois avait pour ambition de moderniser les systèmes de gestion des ressources de l'administration dans les domaines des finances, de la RH et des achats ;

<sup>6</sup> Tome II – section 8 « Projets d'affaires liés aux ressources informationnelles et encadrement gouvernemental ».

## Retours d'expérience des administrations étrangères -Canada-Province du Québec

Ce projet prévu sur huit ans a été abandonné en 2003, sur décision du gouvernement alors qu'il connaissait une importante dérive financière (budget révisé à 400,0 MCAD contre 83,0 initialement et perte financière évaluée à 94,5 MCAD). *A posteriori* GIRES s'est avéré trop ambitieux<sup>7</sup> et mal conduit au niveau de sa gouvernance et de sa relation contractuelle avec l'intégrateur (marché au forfait, déficit de compétences stratégiques internes pour assurer la maîtrise d'œuvre du projet).

La réalisation a, en outre, pâti du manque de l'expérience de l'entité porteuse du projet, ainsi que d'une implication et une adhésion insuffisante des utilisateurs finaux.

À compter de 2003, SAGIR reprend le projet GIRES mais en adoptant une logique de séquençage avec l'identification de **sept phases permettant d'assurer des livraisons fonctionnelles autonomes** (volet 1 : gestion budgétaire et comptable, volet 2 : RH hors paye...), **chaque volet devant faire l'objet d'une autorisation du Conseil des ministres**.

Piloté opérationnellement par le centre des services partagés, sous la supervision du SCT, le projet a significativement été redressé : son périmètre a été révisé et l'implication des commanditaires fortement renforcée. Cependant, le découpage du programme initial en sous-projets pouvant être déployés et exploités de manière indépendante a constitué le levier décisif de réajustement.

**Le projet de système intégré d'information de justice (SIJ)**, lancé en 1999, vise à accroître la sécurité du public en rendant accessible rapidement aux intervenants de l'information complète et actualisée sur les justiciables, d'assurer la cohérence des actions par une vue globale des dossiers et de générer des économies de gestion.

Associant de multiples intervenants (ministères de la justice, de la sécurité publique) ce projet a été révisé à deux reprises. Les retards de calendriers et les surcoûts liés à sa réalisation ont conduit à revoir l'architecture générale du programme pour favoriser un découpage en solutions fonctionnelles autonomes dans le cadre d'un plan de redressement impulsé au plus haut niveau gouvernemental.

Cette volonté de promouvoir une plus grande modularisation des projets publics trouve une illustration dans le nouveau processus décisionnel d'autorisation par le Conseil du Trésor décrit par nouvelle la politique-cadre :

- ◆ l'obligation pour les organismes porteurs de projets d'obtenir plusieurs autorisations successives avant le lancement opérationnel des opérations de réalisation<sup>8</sup> constitue un cercle vertueux de maturation des projets, les équipes du DPI pouvant mettre à disposition leur expertise, aux cours d'un processus itératif avec les ministères, pour améliorer les conditions de préparation des grands chantiers de transformation publics ;
- ◆ la pratique du DPI qui, dans le cadre de ses avis au Conseil du Trésor, formule des recommandations allant dans le sens d'une plus grande segmentation fonctionnelle des projets.

### 3.5. Une normalisation importante des méthodes de conduite de projet est introduite

La politique-cadre définie en 2011 souligne les différents facteurs clefs de succès d'un projet et les bonnes pratiques destinées à **resserrer la gestion de projet** :

- ◆ un *besoin d'affaires précis*, bien évalué, exprimé clairement et compris par l'ensemble des ressources engagées dans sa réalisation ;

---

<sup>7</sup> 136 maîtrises d'ouvrage, périmètre fonctionnel trop vaste, remplacement de 1 700 applications de gestion, réingénierie de 390 processus.

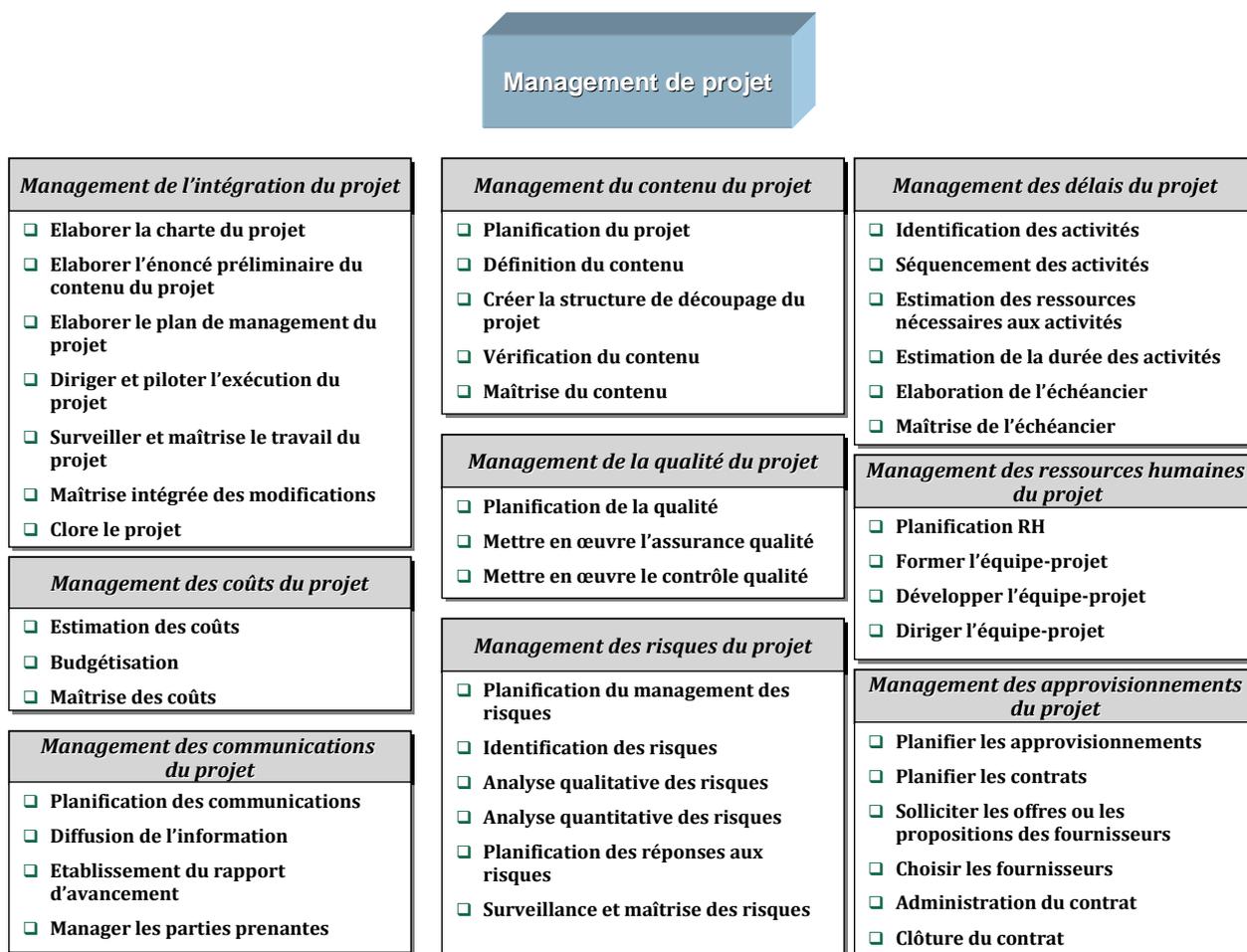
<sup>8</sup> Pour les projets de plus de 5 MCAD, validation de l'étude d'opportunité avec le dossier de présentation stratégique, de l'analyse préliminaire et de l'architecture détaillée avec les dossiers d'affaires initiaux et finaux.

## Retours d'expérience des administrations étrangères -Canada-Province du Québec

- ◆ une *solution qui répond aux besoins* et qui est construite sur les acquis gouvernementaux, le cas échéant (réutilisation, partage, mise en commun) ;
- ◆ un *découpage des livraisons efficient*, qui comporte des échéanciers réalistes tenant compte des contraintes et des enjeux ;
- ◆ des *coûts* et des *efforts* bien estimés *sans marge d'erreur excessive* ;
- ◆ une *gestion des risques*, du transfert des connaissances et de l'expertise ;
- ◆ une *gestion du changement* prévue dès le début du projet et déployée en continu auprès de l'ensemble des parties prenantes, particulièrement les utilisateurs ;
- ◆ une *organisation de projet efficace* et efficiente qui s'appuie sur une structure claire en ce qui concerne les rôles et les responsabilités, ayant l'appui de la haute direction ;
- ◆ de *bons mécanismes de suivi et d'assurance qualité* ;
- ◆ un *plan d'entretien des actifs* ;
- ◆ des *ressources imputables et responsables* devant les autorités et le dirigeant de l'information sectoriel ou réseau ;
- ◆ la mise en place de bureaux de projets pour assurer la réalisation de ces actions.

La mise en œuvre de ces principes implique la diffusion d'outils et de référentiels opérationnels au bénéfice des porteurs de projet. C'est dans cette perspective que le DPI entend à l'avenir assurer la promotion d'une méthodologie standard de management de projet. Il s'est, pour se faire, directement inspiré des pratiques reconnues en gestion de projet (PMBOK) ayant déjà fait l'objet d'initiatives similaires au niveau de l'État fédéral ou de la Province de l'Ontario.

**Graphique 6 : Méthode de management de projet PMBOK®**



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor.

#### 4. La politique d'externalisation dans le cadre des grands programmes informatiques publics est désormais mieux encadrée

Le Québec a connu tendanciellement un mouvement massif d'externalisation de ses activités informatiques publiques puisqu'en 2008-2009, **52 % des dépenses informatiques de la Province étaient consacrées à l'acquisition de services auprès de fournisseurs privés contre une fourchette allant de 8 à 24 % pour les autres Provinces de la fédération canadienne.**

Le Vérificateur général constate dans son rapport annuel que cette situation génère deux types de difficultés :

- ◆ une insuffisante maîtrise des activités stratégiques des systèmes d'information dont les fonctions clés sont parfois opérées par des intervenants privés (équipes d'architecture fonctionnelle, rédaction des appels d'offre...);
- ◆ un surcoût important des prestations.

Différentes initiatives concrètes ont été engagées au cours des dernières années pour renforcer la compétence des personnes occupant des fonctions identifiées comme stratégiques au sein des systèmes d'information publics (cf. *infra*).

Sur recommandation du Vérificateur général, la politique-cadre diffusée en 2011 poursuit également l'ambition d'élaborer une stratégie plus globale de l'externalisation en préconisant un meilleur encadrement du recours aux ressources externes et en précisant les champs d'action des différents acteurs.

Le DPI devra désormais préciser les mandats et les responsabilités devant être assumés par l'administration, ainsi que ceux pouvant être confiés à des ressources externes. Ce partage pourra baliser la mise en place des mécanismes permettant d'exercer une vigilance accrue et des contrôles qui s'imposent. Le DPI devra définir les pratiques recommandées en la matière :

- ◆ tous les organismes publics devront se donner un encadrement concernant l'apport et la contribution des ressources externes ;
- ◆ cet encadrement définira les services requis, de même que le calendrier de réalisation ;
- ◆ cet encadrement précisera également les actions à mener afin d'assurer le transfert des connaissances entre les ressources internes et externes.

Chaque organisme public concerné devra procéder à la désignation d'un **responsable de la gestion du recours aux ressources externes**. Ce responsable devra notamment :

- ◆ concevoir une approche stratégique visant le recours aux ressources externes approuvée par les dirigeants de l'organisme et conforme aux orientations de la présente politique-cadre ;
- ◆ soutenir les directeurs de projets ou de directions opérationnelles sur toute question concernant le recours aux ressources externes ;
- ◆ renforcer le savoir-faire en gestion du recours aux ressources externes, notamment en formant les donneurs d'ouvrage et les directeurs de projets sur les meilleures pratiques en la matière et plus spécifiquement sur la définition des besoins d'affaires ;
- ◆ mettre en place les processus requis pour le transfert des connaissances entre ressources internes et externes, dans un climat favorisant la collaboration ;
- ◆ élaborer dans le dossier d'affaires de tout nouveau projet une stratégie d'affectation des ressources humaines incluant, le cas échéant, la stratégie prévue pour l'achat à des fournisseurs (y compris la sollicitation des offres) et l'évaluation du rendement du prestataire.

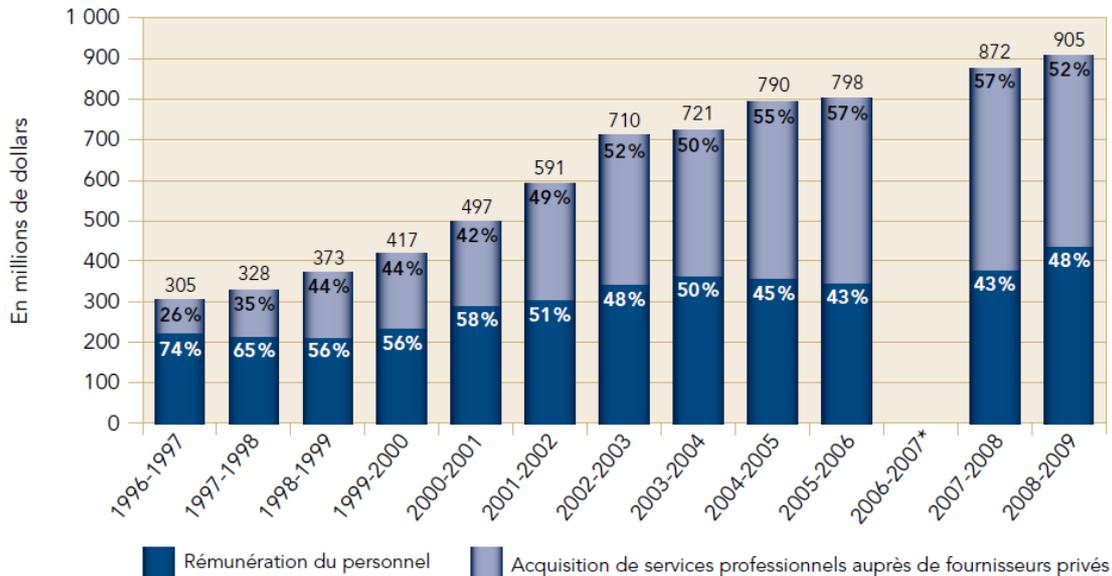
## Retours d'expérience des administrations étrangères -Canada-Province du Québec

Afin d'améliorer la gestion des contrats de services professionnels, une mise à jour des pratiques exemplaires sera effectuée et de la formation portant sur les risques et les contrôles dans la gestion de contrat sera offerte.

À cet effet, le **SCT** est chargé d'actualiser, au besoin, différents guides de bonnes pratiques en matière de contrats de services professionnels en technologies de l'information. De même, le DPI devra accompagner les organismes publics afin de s'assurer d'une compréhension appropriée des pratiques exemplaires en gestion des contrats de services professionnels et de l'application effective de ces pratiques.

Enfin, **l'amélioration du suivi de la gestion du recours aux ressources externes et la reddition de comptes est recherchée.** Le DPI devra établir un processus d'information de gestion normalisée sur les contrats octroyés et sur leur déroulement, ce dernier devant produire annuellement, ou sur demande du Conseil du Trésor, une synthèse de l'état de la gestion du recours aux ressources externes en matière informationnelle. Il devra y inclure ses observations et ses recommandations, concernant notamment les règles d'attribution des contrats, le respect des clauses contractuelles et les seuils de contrôle.

**Graphique 7 : Évolution des dépenses afférentes à la main d'œuvre informatique des ministères et organismes (1996 - 2009)**



\* Pour 2006-2007, les données des organismes centraux sont incomplètes.

*Source : Vérificateur Général du Québec.*

## 5. Dans un contexte de pénurie de l'expertise interne, la gestion des compétences et des ressources humaines en matière informatique constitue désormais une priorité forte du gouvernement du Québec

### 5.1. Les systèmes d'information publics sont fragilisés par un déficit structurel important de compétences internes

Cette situation, déjà relevée dans un rapport de 2007 commandité par le SCT et du ministère des services gouvernementaux<sup>9</sup>, a été rappelée dans le rapport 2010-2011 du Vérificateur général.

Deux difficultés fondamentales caractérisent ce déficit :

- ◆ les problèmes rencontrés par les organismes publics pour pourvoir les postes de responsabilité en matière de management des systèmes d'information publics du fait d'une faible appétence des jeunes diplômés pour les carrières de la fonction publique et de l'attractivité du secteur privé dans un marché de l'emploi très concurrentiel ;
- ◆ un phénomène important de *turn-over* des experts informatiques au sein des ministères et des organismes.

Dans le cadre du recensement des plans triennaux des projets et des activités prévus en ressources informationnelles (PTPARI), le DPI a identifié un taux de vacance actuel de 10 % sur les emplois informatiques de la fonction publique.

Cette situation n'est pas appelée à évoluer favorablement compte tenu de la poursuite de la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux dont la Province a été le promoteur et du volume de départ prévisionnel identifié<sup>10</sup>.

### 5.2. Des initiatives ont été engagées pour renforcer la capacité de l'administration à conduire ses projets et à maintenir son patrimoine informatique

En juin 2009 un plan de développement des compétences stratégiques en ressources informationnelles a été adopté. Ce plan prévoit notamment le développement de profils de compétences pour les emplois de niveau stratégique en ressources informationnelles par la mise en œuvre des réalisations suivantes :

- ◆ élaboration d'analyses sur certains de ces emplois, dont le chargé de projet et d'architecte, afin de dresser un profil de compétences requis, d'évaluer la situation actuelle et les écarts ;
- ◆ élaboration d'un plan de formation pour les postes jugés stratégiques en matière de systèmes d'information ;
- ◆ offre d'un parcours de formation par le **centre de leadership et de développement des compétences du CSPQ** pour ces postes stratégiques.

---

<sup>9</sup> Rapport d'étude de PriceWaterHouseCoopers sur la planification de la main-d'œuvre dans le secteur des ressources informationnelles.

<sup>10</sup> Selon une étude réalisée par l'Université Laval en 2008, 33 % des postes qualifiés de stratégiques en informatiques étaient occupés par des personnels éligibles à la retraite d'ici trois ans. La même étude constatait la chute significative du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur en science de l'information.

**Encadré 2 : Plan de développement des compétences stratégiques  
méthodologie retenue et résultats obtenus**

- Le travail de création de profils de compétences clés en matière de technologies de l'information a été initié dès 2007 en lien avec l'Institut des Technologies de l'Information et Sociétés (ITIS) dans le cadre d'un partenariat entre le Ministère des services gouvernementaux et l'Université Laval.
- La méthodologie retenue s'est largement inspirée du référentiel produit par *The Open Group Architecture Framework (TOGAF)*.

Quatre types de ressources ont été identifiés :

- ◆ **ressources stratégiques** (décisions à long terme, engageant l'administration financièrement avec un impact important) ;
- ◆ **ressources spécifiques** (c'est-à-dire propre à l'organisation administrative et pour lesquelles il n'existe pas de marché externe : exemple responsable des contrats externes) ;
- ◆ **ressources critiques** (c'est-à-dire celle pour lesquels le marché est défaillant qualitativement ou en déficit quantitatif) ;
- ◆ **ressources génériques** (interchangeables, modulaires pour lesquels l'externalisation ne fragilise pas le déroulement des projets et des activités informatiques).

Les ministères et organismes ont été invités sur la base de ces travaux à :

- ◆ pourvoir la totalité des fonctions stratégiques par des ressources internes pour chaque projet ;
- ◆ garantir que les RH internes stratégiques représentent au moins 15 % des RH totales des projets ;
- ◆ s'assurer que les RH externes ne dépassent pas 80 % des RH totales d'un projet ;
- ◆ mettre en place pour chaque nouveau projet une stratégie de transferts des connaissances et de l'expertise.

Les comités de travail interministériels ont identifié **15 fonctions stratégiques en ressources informationnelles** et ont déterminé les actions à entreprendre afin d'assurer la relève au sein de l'administration publique :

- ◆ responsable de la sécurité de l'information ;
- ◆ chargé de projet-utilisateur ;
- ◆ pilote de processus ou conseiller en architecture de processus ;
- ◆ administrateur de base de données ;
- ◆ chargé de projet informatique ;
- ◆ conseiller en architecture d'affaires/d'entreprises ;
- ◆ conseiller en architecture d'applications/de systèmes ;
- ◆ conseiller en architecture de données ;
- ◆ conseiller en architecture de processus ;
- ◆ conseiller en architecture de technologies ;
- ◆ analyste statistique Web ;
- ◆ ergonomiste Web ;
- ◆ intégrateur Web ;
- ◆ webmestre ;
- ◆ édimestre.

*Source : DPI.*

**La politique-cadre de 2011 marque une nouvelle impulsion dans la stratégie d'optimisation de l'expertise et du savoir-faire internes.**

La politique-cadre rappelle qu'une **stratégie de développement de la main-d'œuvre** en ressources informationnelles sera déployée au sein de l'administration publique. Le DPI, le CSPQ et le SCT ont déjà élaboré les premiers jalons de cette stratégie.

## Retours d'expérience des administrations étrangères -Canada-Province du Québec

Des postes stratégiques ont été ciblés, des profils de compétence, élaborés et une formation a été conçue par le CSPQ afin d'assurer la relève au sein de l'administration publique. C'est le cas notamment des emplois de chargés de projet, de conseillers en architecture d'affaires et de spécialistes de la sécurité de l'information.

La **détermination des postes stratégiques** et des **profils de compétence** étant essentielle, la politique-cadre recommande de déterminer rapidement les postes stratégiques à risque et prioriser les actions à mettre en place pour les doter.

De ce point de vue, les interlocuteurs rencontrés soulignent que le plan triennal produit par les organismes constituera pour le gouvernement un outil indispensable de planification de la main-d'œuvre en ressources informationnelles. Par cette planification des activités, il sera ainsi possible de dégager un aperçu des besoins à satisfaire en ressources humaines, soit les métiers recherchés, les compétences requises et le nombre de ressources dont il faudra disposer. De même, il sera possible de détecter et d'évaluer tout écart entre les besoins et la capacité organisationnelle.

La politique-cadre recommande également de mettre l'accent sur les actions complémentaires à la formation. Le développement de bassins de main-d'œuvre ou encore la concentration d'expertise au sein d'une même unité favorisera, voire incitera les organismes à travailler en étroite collaboration et à mettre en commun leurs connaissances. Cette approche intégrée sera davantage propice à l'émergence d'initiatives multi-organisationnelles.

La stratégie prévoit ainsi des mécanismes favorisant notamment le partage des ressources expertes entre organisations. Le gouvernement souhaite également accentuer ses activités de promotion des emplois en ressources informationnelles au sein de son administration. Du démarchage sera fait afin de recruter des travailleurs stratégiques et de nouveaux talents qui viendront renforcer l'expertise déjà en place (participation à des foires de l'emploi ou à d'autres activités de recrutement). Ces activités pourront se réaliser conjointement avec le Centre de leadership et de développement des compétences du Centre de services partagés du Québec, ou encore avec des partenaires du milieu de l'enseignement et de l'industrie.

Un environnement de travail stimulant, des programmes de formation appropriés, la mise en place de réseaux d'échanges structurés entre experts et des mesures d'accompagnement sont donc les éléments identifiés pour favoriser l'attraction et la rétention du personnel clé en ce domaine.

**Encadré 3 : Le rôle du Centre de *leadership* et de compétences en matière de formation**

Le centre de *leadership* et de développement des compétences (CLDC) est une des directions opérationnelles du CSPQ.

Le CLDC est un opérateur central des dispositifs de formation des personnels d'encadrement de la fonction publique québécoise. À ce titre, il a développé une offre de formation spécifique pour accompagner la stratégie de renforcement de la maîtrise interne des fonctions stratégiques en matière informatique.

Les parcours de formation sont développés en partenariat avec le SCT (sous-secrétariat aux ressources informationnelles) et différentes universités ou instituts de formation supérieure (Universités Laval, de Sherbrooke, Institut du management de projet...) et constitue une offre de formation complémentaire à celles des ministères et des organismes afin de développer des compétences transversales et actualisées des employés de la fonction publique.

Les formations dispensées par le CLDC ne sont pas qualifiantes ou certifiantes mais favorisent la préparation à l'obtention de certains certificats professionnels (ex. certificats PMP – *projet Management Professionnal* ou *International Institute of Business Analysis* – IABA).

En matière de technologies de l'information, le CLDC propose actuellement une cinquantaine de formations axées sur les besoins des organisations publiques dans les domaines suivants :

- ◆ accessibilité Web ;
- ◆ approche clients ;
- ◆ architecture fonctionnelle ;
- ◆ gestion des projets informatiques ;
- ◆ gouvernance des systèmes d'information ;
- ◆ logiciels libres ;
- ◆ prestations électroniques de services publics ;
- ◆ web ;
- ◆ sécurité.

À titre illustratif, le programme « Gestion de Projet Public » - développé en trois modules, a permis de former environ 400 **chefs de projet au sein de l'administration publique** au cours des deux dernières années.

Le cursus d'architecture d'affaires comprend quatre modules :

- ◆ architecture des processus ;
- ◆ amélioration des processus de travail ;
- ◆ architecture d'affaires ;
- ◆ architecture d'affaires d'entreprises.

*Source : Centre de leadership et de compétences*

## 6. Le Vérificateur général du Québec joue un rôle central dans l'audit des grands programmes informatiques

### 6.1. Sur le modèle du gouvernement fédéral, le Québec dispose d'un vérificateur général en charge de la vérification de l'utilisation des fonds publics

**Le Vérificateur général du Québec est au service exclusif de l'Assemblée nationale et de ses commissions.** Il collabore étroitement avec les commissions parlementaires, plus particulièrement avec la Commission de l'administration publique. Il partage avec cette dernière le souci d'améliorer les pratiques de gestion à l'échelle gouvernementale.

L'Assemblée nationale confie au Vérificateur général du Québec la mission de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics à travers :

- ◆ la vérification financière ;
- ◆ la vérification de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives ;
- ◆ la vérification de l'optimisation des ressources.

Le Bureau du Vérificateur général surveille la gestion des fonds et autres biens publics effectuée par le gouvernement. Le financement de ses activités provient des crédits accordés par l'Assemblée nationale.

En juin 2008, des modifications de la Loi sur le Vérificateur général lui ont donné le pouvoir de vérifier les comptes des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ainsi que ceux des organismes sans but lucratif.

Le Vérificateur général assume sa mission en collaboration étroite avec les vérificateurs internes des ministères et organismes, qui lui permettent de mieux exercer ses responsabilités en vérification de la gestion et contribuent à déterminer la nature et l'étendue de ses propres interventions.

### 6.2. Le Vérificateur général du Québec assure un contrôle externe régulier des grands programmes informatiques

La réalisation d'un audit par les services de vérifications internes des ministères ou par d'autres intervenants externes (comités d'expert, consultants) sur les projets informatiques ne constitue pas une pratique systématisée au sein des administrations publiques du Québec.

Ainsi, sur les sept grands programmes structurants expertisés dans le cadre son rapport 2010-2011, le Vérificateur général constate que seuls trois ont fait l'objet d'un diagnostic en cours de projet par un acteur externe à celui-ci.

Indépendamment des nouveaux mécanismes de suivi mis en place par le SCT, le Vérificateur général constitue une des principales structures disposant de l'expertise suffisante pour procéder à des audits des grands projets informatiques publics.

Les travaux de vérification opérés par le Vérificateur général s'articulent autour de deux axes structurants qui représentent respectivement 60 et 40 % de la charge de gestion de l'institution :

- ◆ l'audit comptable et financier des organismes publics avec l'attestation des états financiers consolidés du gouvernement du Québec ;

- ◆ des audits d'optimisation des ressources.

Pour conduire les missions relatives aux systèmes d'information, le Vérificateur général dispose d'une équipe interne spécialisée sur l'audit des systèmes d'information au sein du Pole « Optimisation des ressources ».

Cette structure fonctionnelle légère a développé une expertise spécifique sur la réingénierie des processus et dans l'évaluation du management des systèmes d'information publics.

De manière opérationnelle, elle s'appuie, pour réaliser ses travaux, sur une dizaine de vérificateurs informatiques (chargés de valider les états financiers publics au sein de la direction de la gestion et de la vérification informatiques) et recoure, le cas échéant, à des consultants pour les expertises techniques (sécurité notamment).

Le Vérificateur général a développé des procédures d'audit des systèmes d'information directement inspirées des méthodes du *Gouvernement Accountability Office (GAO)* américain et de son homologue australien<sup>11</sup>.

Il bénéficie par ailleurs d'un accompagnement par la société Gartner en vue de professionnaliser son expertise sur les grands programmes informatiques et aligner ses pratiques d'audit sur les standards internationaux.

**Le Vérificateur a développé un format de suivi de ses recommandations plus étroit pour les projets informatiques les plus en difficultés :** ainsi le dispositif dit de « Vigie » a été appliqué pour prolonger le contrôle du programme « Dossier Santé Québec ». Il permet aux équipes du vérificateur de réaliser tous les ans une mission de suivi au sein de la direction de programme pour s'assurer de la mise en œuvre de ses recommandations d'audit, de l'efficacité des dispositifs de gouvernance et de pilotage et de formuler, le cas échéant, des recommandations complémentaires.

**Le rapport du Vérificateur général pour l'année 2010-2011 dresse un bilan critique sur le niveau de maîtrise et les performances de l'administration en matière de projets informatiques.**

Dans le cadre de sa mission d'information et d'assistance au contrôle parlementaire, le Vérificateur général a entrepris en 2011 une grande étude auprès de plus de 250 organismes publics du gouvernement du Québec pour recenser les projets informatiques et en évaluer les performances.

Cet audit a révélé qu'environ **deux tiers des projets de plus d'1 MCAD en cours de réalisation sur la période 2008-2009 ne respectaient pas un des paramètres initiaux en matière de coûts, de délais ou de cible fonctionnelle.**

Le Vérificateur général constate également que près **de 50 % des projets n'avaient pas donné lieu à la réalisation des études préalables nécessaires** et à la rédaction d'un dossier d'affaires satisfaisant.

Les principales fragilités structurelles identifiées par les équipes du Vérificateur général dans la conduite des projets sont la faible expérience de l'entité dans la réalisation de projets, l'insuffisante implication de la haute direction des organismes concernés, l'absence de découpage des projets en différentes étapes permettant des livraisons fonctionnelles autonomes et une gestion des risques inadaptée.

L'absence régulière de compétences stratégiques en interne pour assurer la maîtrise d'ouvrage des projets constitue également une caractéristique des projets audités par le Vérificateur général.

---

<sup>11</sup> Notamment *Australian National Audit Office (ANAO)* : « *Planning and approving projects – an executive perspective – Better practice guide* », juin 2010.

## Retours d'expérience des administrations étrangères -Canada-Province du Québec

Le Vérificateur a également pointé de manière plus systémique les défauts du dispositif de gouvernance centrale (dualité SCT/MSG, caractère peu sélectif des procédures d'approbation non mise en œuvre des recommandations du Conseil du trésor en matière de suivi des projets sensibles, stratégie non maîtrisée du recours aux fournisseurs externes).

**Graphique 8 : Exemples de projets informatiques de transformation connaissant ou ayant connu des difficultés au Québec**

Nom du projet	Entité responsable	Coûts initiaux (en millions de dollars)	Paramètres révisés	État en décembre 2010
Gestion intégrée des ressources (GIREs)	SCT	83	Coûts, échéancier et portée	Suspendu et remplacé par un autre projet (SAGIR)
Dossier de santé du Québec (DSQ)	MSSS	563	Échéancier et portée	En cours de réalisation
Modernisation des services	CSST	147	n.d.	Suspendu et remplacé par un autre projet
Système de gestion intégrée d'information	Curateur public du Québec	18	Coûts, échéancier et portée	Suspendu, réaligné et en cours de réalisation
Plan global d'investissement (PGI)	CARRA	87	Coûts et échéancier	Terminé
Système intégré d'information de justice (SIJ)	MJQ	197	Coûts, échéancier et portée	Réaligné et en cours de réalisation

CARRA Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances  
 CSST Commission de la santé et de la sécurité du travail  
 MJQ Ministère de la Justice du Québec  
 MSSS Ministère de la Santé et des Services sociaux  
 SAGIR Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources

*Source : Vérificateur général du Québec – Décembre 2011.*

## 7. Les facteurs clefs de succès des grands programmes informatiques

Des facteurs clefs de succès ont été mis en avant par les interlocuteurs rencontrés par la mission :

- ◆ impliquer l'organisation : un grand programme est le projet de l'organisation toute entière ce qui impliquerait de libérer les ressources adaptées ;
- ◆ prendre le temps de positionner tous les éléments du projet lors de l'étude préalable ;
- ◆ préparer le démarrage du projet grâce à une direction de projet dans le milieu affaires (éviter d'externaliser les postes stratégiques clefs) et une implication des utilisateurs (besoins clairement exprimés) ;
- ◆ communiquer dès le départ et tout au long du projet.

**États-Unis**



# SOMMAIRE

<b>1. LES ÉTATS-UNIS ONT LANCÉ DANS LES ANNÉES 1990 DES ACTIONS DE MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION QUI POUSSENT VERS DES STRATÉGIES COMMUNES ET DES MOYENS MUTUALISÉS .....</b>	<b>1</b>
1.1. Deux vagues de réformes transversales ont été menées par les différentes administrations en 1993 et 2002 .....	1
1.2. Au plan organisationnel, plus qu'une réorganisation des missions, les efforts américains se sont concentrés sur la promotion du travail inter-agences .....	2
<b>2. LA GOUVERNANCE INFORMATIQUE FÉDÉRALE, MISE EN PLACE DES 1996, ASSOCIÉ AUJOURD'HUI TROIS AUTORITÉS RESPONSABLES DES ASPECTS MANAGERIAUX, TECHNIQUES ET FINANCIERS DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION .....</b>	<b>3</b>
2.1. Les fonctions de CIO fédéral et de CIO ministériels existent à l'échelon fédéral depuis le <i>Clinger-Cohen Act</i> de 1996 .....	3
2.2. De nouvelles fonctions de CPO fédéral et de CTO fédéral ont été instituées en 2009 .....	4
2.3. Une réforme importante de la gouvernance des technologies de l'information dans l'administration fédérale a été adoptée en 2010 .....	5
<b>3. LA MODULARISATION DES GRANDS PROGRAMMES EST DESORMAIS RECHERCHÉE AUX CÔTES D'UNE LOGIQUE D'INVESTISSEMENT .....</b>	<b>7</b>
3.1. Les programmes sont conduits sous la responsabilité des métiers dans le respect de lignes directrices générales du CIO fédéral .....	7
3.2. Les méthodes agiles et le principe de réutilisation sont actuellement mis en avant .....	7
3.3. La durée et la taille des programmes sont identifiées comme un écueil majeur .....	8
3.4. Les grands programmes informatiques obéissent à une logique d'investissement .....	8
<b>4. LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL CHERCHE À MIEUX PROFESSIONNALISER SES PRATIQUES CONTRACTUELLES COMME LA GESTION DE SES COMPÉTENCES SI QUI RESTENT TRÈS LARGEMENT ALIMENTÉES PAR LE SECTEUR PRIVÉ .....</b>	<b>9</b>
<b>5. LES DISPOSITIFS DE SÉCURISATION DES GRANDS PROGRAMMES PRIVILEGIENT LA REDDITION DE COMPTES ET L'EXPERTISE PONCTUELLE EN CAS D'ALERTE .....</b>	<b>10</b>
5.1. L'avancement des grands programmes fait l'objet d'un <i>reporting</i> à travers l'IT Dashboard qui sert à la fois à informer les citoyens et alerter l'OMB .....	10
5.2. Un dispositif d'expertise des grands projets informatiques en difficulté existe au profit des CIO .....	11



## 1. Les États-Unis ont lancé dans les années 1990 des actions de modernisation de l'administration qui poussent vers des stratégies communes et des moyens mutualisés

### 1.1. Deux vagues de réformes transversales ont été menées par les différentes administrations en 1993 et 2002

Le gouvernement des États-Unis a décidé dès les années 1990 d'entamer une réforme de l'administration avec deux objectifs, s'adapter à l'évolution des techniques et rationaliser les dépenses publiques. Par ailleurs, le souci de simplifier la vie des usagers et des citoyens, considérés comme des « clients », s'est traduit à la même période par l'obligation faite aux administrations et aux agences de présenter un visage unique aux citoyens et aux entreprises (« *single face to the industry* »).

**Le *Government Performance and Result Act (GPRA)* a permis l'introduction en 1993 des objectifs de performance et d'objectifs transverses, du niveau local au niveau fédéral.**

Le principe de « *Best value* », ou l'utilisation optimale des deniers publics, a placé les États-Unis en position de *leader* dans la réforme de l'administration, tant au niveau local qu'au niveau fédéral. Cette initiative a débuté en 1993 avec le *Government Performance and Result Act (GPRA)* qui incite l'ensemble des agences à « *utiliser à bon escient les ressources mises à leur disposition et à atteindre les objectifs qui leur ont été fixés* ».

À cet effet, une planification stratégique sur cinq ans a été développée dans les agences et plusieurs objectifs ont été définis :

- ◆ définir une *mission statement* et des objectifs de performance sur cinq ans ;
- ◆ définir un plan stratégique annuel et des objectifs de performances associés ;
- ◆ publier des rapports de performance et d'audit interne annuels qui permettent de mesurer l'avancement des objectifs définis.

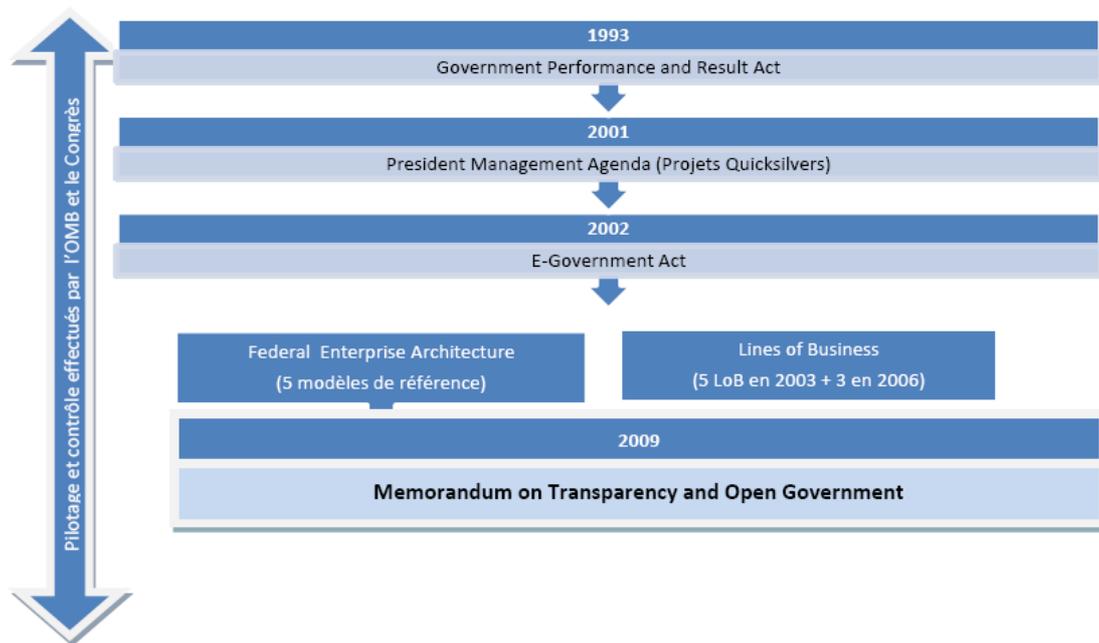
**Le *E-Government Act* et le programme associé *Federal Enterprise Architecture* ont lancé en 2002 un vaste mouvement de mutualisation des fonctions support.**

En février 2002, l'initiative *E-Government* est lancée par le gouvernement Bush et relayée par le département du budget de la Maison Blanche, l'*Office of Management and Budget (OMB)*, qui déploie le programme *Federal Enterprise Architecture (FEA)*. Il s'agit d'identifier les possibilités de mutualisation entre les différentes fonctions supports à trois niveaux, gouvernement fédéral, agences et programmes. Le FEA est composé de cinq modèles de référence qui représentent des missions transversales gérées par les ministères et les agences. Ces cinq modèles de références ont été régulièrement mis à jour et complétés depuis 2002.

Les principaux objectifs du FEA ont été définis par l'OMB :

- ◆ faciliter l'intégration horizontale (dans les ministères) et verticales (ministères-agences-agences étatiques) des ressources informatiques ;
- ◆ établir un lien direct entre les missions informatiques et les performances attendues ;
- ◆ maximiser les investissements dans l'informatique afin de proposer un meilleur service aux citoyens.

Graphique 1 : Grandes réformes de l'administration américaine



Source : Service économique de Washington – Décembre 2011.

### 1.2. Au plan organisationnel, plus qu'une réorganisation des missions, les efforts américains se sont concentrés sur la promotion du travail inter-agences

Au printemps 2001, l'administration Bush a lancé l'initiative *President Management Agenda* dont l'une des propositions portait sur les projets appelés « *Quicksilvers* » (ou première génération du *e-government*). L'OMB et les agences fédérales sont chargés d'identifier vingt-quatre initiatives d'e-gouvernement qui sont ensuite approuvées par le *President's Management Council*.

En outre, au sein du gouvernement fédéral, une réorganisation des services a été menée sous la forme de *Lines of Business (LoB)*. En 2004, après avoir collecté des informations auprès des agences et des ministères, suite à l'instauration du *FEA*, plusieurs *LoB* ont été définies, en tant que lignes de gestion communes aux ministères, agences fédérales et indépendantes. Une *task force* inter-agences a été mise en place en vue d'élaborer un plan d'action pour la mise en place des *LoB*. La *task force* a constaté qu'un certain nombre d'employés fédéraux travaillaient ensemble de manière officieuse en raison de la porosité des frontières entre certaines agences.

Cinq *LoB* ont été définies comme des « *initiatives de collaboration majeures contribuant à transformer le gouvernement, améliorer les services proposés aux citoyens et réaliser des économies importantes* ». Trois autres *LoB* ont été ajoutées en 2006, avec l'instauration de *task forces* inter-agences pour chaque *LoB* afin d'évaluer l'avancement des travaux. Chaque *task force* est composée de trois éléments, des partenaires pour le *LoB*, des responsables informatiques et du budget.

Tableau 1 : *Lines of Business (LoB) 2004 et 2006*

<i>Lines of Business 2004</i>	<i>Lines of Business 2006</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Financial Management</i></li> <li>▪ <i>Human Resources Management</i></li> <li>▪ <i>Grants Management</i></li> <li>▪ <i>Federal Health Architecture</i></li> <li>▪ <i>Case Management</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Budget Formulation and Execution</i></li> <li>▪ <i>Geospatial</i></li> <li>▪ <i>Information Technology Infrastructure Optimization</i></li> </ul>

*Source* : Service économique de Washington – Décembre 2011.

En 2006, un modèle plus développé de FEA appelé *Federal Transition Framework (FTF)* a été mis en place et continue d'être développé pour une meilleure collaboration entre les ministères et les agences. Le FTF possède un objectif plus vaste de proposer « *une source d'information unique pour les objectifs des fonctions supports et informatique et les initiatives inter-agences* ».

Depuis cette date, la collaboration inter-agences a été dirigée par l'OMB avec différents programmes de mutualisation des fonctions support.

## 2. La gouvernance informatique fédérale, mise en place dès 1996, associe aujourd'hui trois autorités responsables des aspects managériaux, techniques et financiers des technologies de l'information

### 2.1. Les fonctions de CIO fédéral et de CIO ministériels existent à l'échelon fédéral depuis le *Clinger-Cohen Act* de 1996

Le *Clinger-Cohen Act* du 10 février 1996 a en effet créé :

- ◆ un directeur des systèmes d'information fédéral (***US federal government Chief Information Officer*** ou ***US CIO***) ; cette fonction rattachée à l'OMB est occupée par Steven Van Roekel depuis août 2011 ;
- ◆ des directeurs des systèmes d'information (***Chief Information Officer*** ou ***CIO***) dans chaque agence (ministères) ;
- ◆ un ***conseil fédéral des CIO*** (*CIOs council*), au sein de l'OMB.

Piloté par le CIO fédéral, le conseil des CIO « *soutient le gouvernement dans ses objectifs de transparence, de « redevabilité<sup>1</sup> » et d'interactivité avec les citoyens, par la mise en œuvre de stratégies TIC innovantes. Il veille à assurer la sécurité des informations, la protection de la vie privée et la maîtrise de la dépense en contrôlant une utilisation stratégique et efficace des technologies de l'information* ». Il s'agit d'une enceinte de réflexion sur les sujets communs mais non décisionnaire, qui s'appuie sur six groupes de travail (architecture et infrastructures, bonnes pratiques, etc.).

Pour accomplir sa mission, le CIO fédéral est notamment chargé de :

- ◆ mesurer l'amélioration des performances des programmes utilisés ;
- ◆ attirer et retenir une main d'œuvre compétente dans le domaine des technologies de l'information et de la communication de haut niveau ;

<sup>1</sup> « *Accountability* » s'entend comme redevable de son action, autrement dit responsable devant son ministre, le Président à travers l'OMB et le Congrès.

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Etats-Unis

- ◆ optimiser les sources d'information et les investissements du gouvernement fédéral ;
- ◆ essayer de retenir des solutions existantes sur le marché pour les solutions informatiques du gouvernement ;
- ◆ adopter et partager les meilleures pratiques en gestion informatique ;
- ◆ gérer les risques ;
- ◆ assurer la confidentialité des données notamment personnelles et la sécurité des systèmes contre les éventuelles agressions.

Le *CIO* fédéral ne dispose pas de budget propre pour intervenir en complément de ceux des départements ministériels. Il participe à l'allocation des budgets SI au sein de l'*OMB* au sein duquel il dirige le bureau en charge de l'e-gouvernement et des technologies de l'information.

L'une des tendances lourdes actuelles au sein du *CIO* et des agences est la migration vers le *cloud computing* préconisée et définie par un rapport (*Federal cloud computing strategy*) rédigé en 2011 par Vivek Kundra, prédécesseur de Steven Van Roekel.

Dans chaque ministère et agences, la politique d'utilisation des technologies de l'information est placée sous l'autorité d'un *CIO* correspondant au poste de DSI, lequel est un haut fonctionnaire ayant une mission décrite précisément par la loi Clinger-Cohen.

Il est chargé de conseiller et d'assister le responsable de l'agence (département ministériel) pour la mise en place des systèmes d'information et la gestion des ressources humaines dans ce domaine. Ainsi, il est tenu de développer, maintenir et mettre en œuvre une architecture intégrée des systèmes d'information.

Il doit aussi identifier les systèmes qui dévient significativement de leurs objectifs en termes de délai, coût ou performance. Il peut ainsi lancer comme arrêter les développements informatiques après concertation avec l'*OMB* (cf. *infra*).

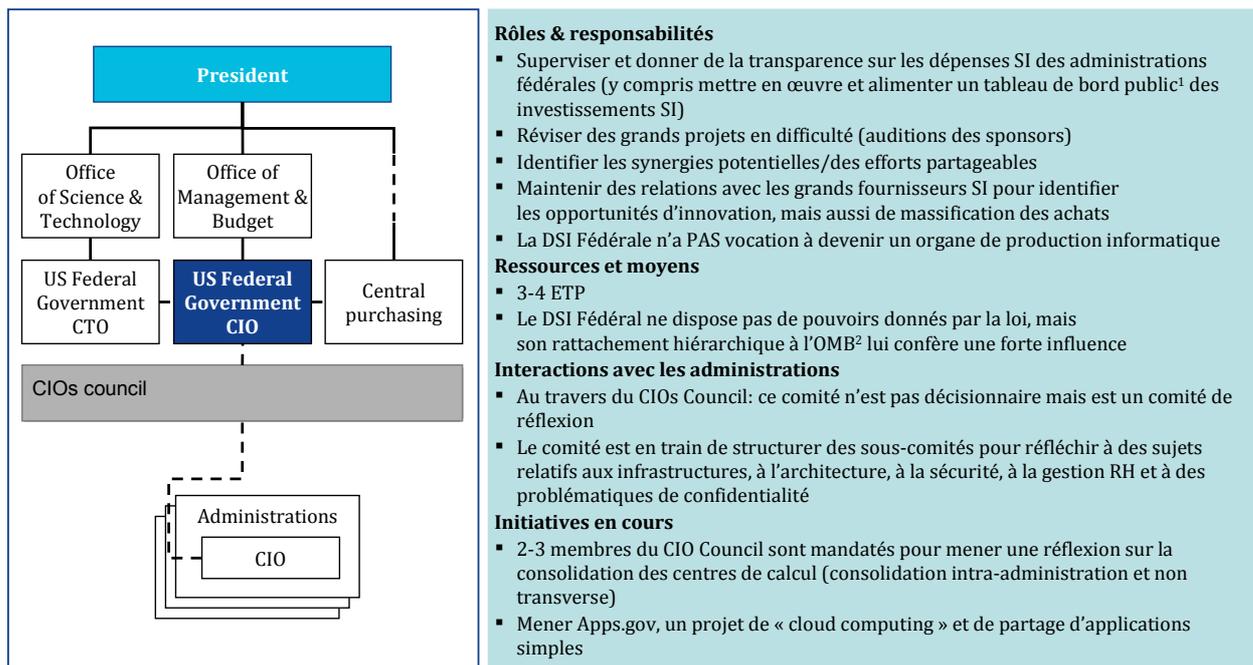
Le *CIO* ministériel est chargé de mettre en œuvre et de diriger la politique informatique, d'assurer la planification stratégique des investissements et de veiller à l'interopérabilité des systèmes, au partage de l'information, à la sécurité des informations et à la protection des données. Il possède la maîtrise du budget informatique du ministère. Il est en général directement rattaché au ministre ou au directeur d'agence (*secretary*), ou au N-2 au plus.

### 2.2. De nouvelles fonctions de CPO fédéral et de CTO fédéral ont été instituées en 2009

En janvier 2009, le Président des États-Unis a nommé pour la première fois un ***Chief Performance Officer (CPO)***, au sein de l'*OMB*. Le titulaire actuel de ce poste est Jeffrey Zients. Dans le domaine des technologies de l'information, son action a abouti à la constitution d'un tableau de suivi des grands projets informatiques et des dépenses des administrations fédérales, l'*IT Dashboard* (cf. *infra*).

En avril 2009, intervient la nomination de Aneesh Paul Chopra au poste de ***Chief Technology Officer (CTO)***, responsable des technologies du gouvernement, au sein de l'*Office of Science and Technology Policy (OSTP)*, en déclarant que le rôle du CTO, et de son équipe d'une dizaine de personnes, sera de mettre l'innovation technologique au service des priorités définies par le gouvernement américain, comme la santé, l'emploi, les méthodes d'enseignement ou encore la sécurité du pays. Depuis sa prise de fonctions, le CTO a notamment été très actif dans la préparation du plan d'action national pour un gouvernement ouvert lancé le 20 septembre 2011.

Graphique 2 : Schéma de gouvernance informatique aux États-Unis



Source : Préfiguration de la direction interministérielle des systèmes d'information, étude de la DGME - 2010.

### 2.3. Une réforme importante de la gouvernance des technologies de l'information dans l'administration fédérale a été adoptée en 2010

Compte tenu des montants financiers liés aux technologies de l'information représentent un enjeu considérable<sup>2</sup>, un plan national de réforme de la gestion des technologies de l'information dans l'administration fédérale adopté en décembre 2010<sup>3</sup> (*25-Point Implementation Plan to Reform Federal Information Technology Management*) a été publié sous l'impulsion du CIO fédéral Vivek Kundra.

Ce plan national détaille en 25 points les mesures prises et celles à prendre pour atteindre les objectifs fixés, et constitue la feuille de route des responsables des technologies de l'information. Ce plan se décline en différentes actions destinées à faciliter l'adoption de solutions partagées et à accroître les conditions de succès des grands programmes informatiques publics. Ces actions sont à conduire sous six à dix-huit mois.

<sup>2</sup> L'ensemble des budgets informatiques fédéraux représente quelques 80 MdUSD.

<sup>3</sup> <http://www.cio.gov/documents/25-Point-Implementation-Plan-to-Reform-FederalIT.pdf>.

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Etats-Unis

**Graphique 3 : 25 points de la stratégie de réforme de la gouvernance des technologies de l'information**

	Action Item	Owner(s)	Within 6 mos.	6-12 mos.	12-18 mos.
1	Complete detailed implementation plans to consolidate 800 data centers by 2015	OMB, Agencies	●		
2	Create a government-wide marketplace for data center availability	OMB, GSA			●
3	Shift to a "Cloud First" policy	OMB, Agencies	●		
4	Stand-up contract vehicles for secure IaaS solutions	GSA	●		
5	Stand-up contract vehicles for "commodity" services	GSA		●	
6	Develop a strategy for shared services	Federal CIO		●	
7	Design a formal IT program management career path	OPM, OMB	●		
8	Scale IT program management career path	OPM, Agencies			●
9	Require Integrated Program Teams	OMB	●		
10	Launch a best practices collaboration platform	Federal CIO Council	●		
11	Launch technology fellows program	Federal CIO		●	
12	Enable IT program manager mobility across government and industry	OMB, CIO Council, OPM			●
13	Design and develop cadre of specialized IT acquisition professionals	OMB, Agencies	●		
14	Identify IT acquisition best practices and adopt government-wide	OFPP	●		
15	Issue contracting guidance and templates to support modular development	OFPP		●	
16	Reduce barriers to entry for small innovative technology companies	SBA, GSA, OFPP			●

## Retours d'expérience des administrations étrangères – Etats-Unis

Action Item		Owner(s)	Within 6 mos.	6-12 mos.	12-18 mos.
17	Work with Congress to create IT budget models that align with modular development	OMB, Agencies	●		
18	Develop supporting materials and guidance for flexible IT budget models	OMB, CFO Council, CIO Council		●	
19	Work with Congress to scale flexible IT budget models more broadly	OMB, Agencies			●
20	Work with Congress to consolidate Commodity IT spending under Agency CIO	OMB, Agencies	●		
21	Reform and strengthen Investment Review Boards	OMB, Agencies	●		
22	Redefine role of Agency CIOs and Federal CIO Council	Federal CIO, Agency CIOs	●		
23	Rollout "TechStat" model at bureau-level	Agency CIOs			●
24	Launch "myth-busters" education campaign	OFPP	●		
25	Launch an interactive platform for pre-RFP agency-industry collaboration	GSA	●		

*Source : 25 point implementation plan to reform federal information technology management – 9 décembre 2010.*

### 3. La modularisation des grands programmes est désormais recherchée aux côtés d'une logique d'investissement

#### 3.1. Les programmes sont conduits sous la responsabilité des métiers dans le respect de lignes directrices générales du CIO fédéral

Les directeurs de programmes dépendent du *CIO* ministériel qui dispose aussi des budgets informatiques. En revanche, le développement est réalisé sous la responsabilité du bénéficiaire du développement.

Le rattachement au *CIO* lui permet de remonter à l'arbitrage ministériel mais il dispose de prérogatives en propre par la loi Clinger-Cohen.

Le *CIO* peut déclencher une revue spécifique de projet « *TechStat session* » (cf. *infra*) dès qu'un projet semble ne plus respecter son budget, son délai ou ses objectifs.

#### 3.2. Les méthodes agiles et le principe de réutilisation sont actuellement mis en avant

Le *CIO* fédéral n'a pas défini de méthode unique de conduite de programme. Il donne des directives générales qui sont ensuite déclinées par ministère.

Agile et Scrum sont les méthodes nouvellement utilisées par certaines agences gouvernementales) Le ministère de la défense, qui compte pour 45 % des dépenses informatiques des États-Unis et conduit les plus gros projets, s'est orienté vers la méthode Agile.

Le CIO fédéral promeut la réutilisation des applications déjà développées. D'une manière générale, l'administration doit rechercher à réutiliser les applications existantes en son sein voire les PGI. Elle doit justifier des éventuels choix contraires.

Même s'il n'existe cependant pas de dispositif à proprement parler pour la réutilisation à l'exception notable du « *CIO council* », une note du 10 août 2011 insiste sur la nécessité d'éliminer les duplications et de généraliser la mutualisation et la réutilisation<sup>4</sup>.

### 3.3. La durée et la taille des programmes sont identifiées comme un écueil majeur

Dans le cadre des auditions conduites avec les directeurs de programme – environ une cinquantaine depuis le lancement de cette démarche en janvier 2010 – l'OMB estime être en mesure d'identifier les principaux écueils à éviter parmi lesquels figurent la durée et la taille des programmes.

Ainsi, les programmes actuels connaissent leur première livraison tangible des années après le démarrage du programme, jusqu'à parfois six ans après leur lancement.

À ce titre, le plan stratégique adopté par le gouvernement fédéral en 2010 préconise de retenir les pratiques du secteur privé consistant à adopter une **plus grande modularité** des programmes avec des **premières livraisons fonctionnelles** souhaitées sous **dix-huit mois**.

Les propositions dressées dans ce plan stratégique en ce qui concerne le processus budgétaire sont convergentes, en recommandant de :

- ◆ privilégier le développement modulaire pour la construction des programmes informatiques ;
- ◆ introduire la flexibilité budgétaire pour des affectations financières optimisées ;
- ◆ améliorer la visibilité sur les programmes en direction des futurs bénéficiaires et des instances de contrôle.

### 3.4. Les grands programmes informatiques obéissent à une logique d'investissement

Au plan de la gouvernance, le plan stratégique en 25 points introduit la nécessité de **renforcer le processus de revue des investissements** (« *Investment Review Boards* ») à travers les « *TechStat sessions* » (cf. *infra*) en hiérarchisant le contrôle selon différents types d'investissements :

- ◆ la justification budgétaire pour tout nouvel investissement ayant des impacts organisationnels forts ;
- ◆ le contrôle d'avancement pour les investissements antérieurs et les projets de maintenance.

---

<sup>4</sup> Le représentant Darrel ISSA s'est étonné que le Département de la Justice dispose de cinq systèmes comptables différents, dont certains très anciens.

#### 4. Le gouvernement fédéral cherche à mieux professionnaliser ses pratiques contractuelles comme la gestion de ses compétences SI qui restent très largement alimentées par le secteur privé

**Le plan national pour la réforme de la gestion des technologies de l'information dans l'administration fédérale publié en 2010 propose en matière d'externalisation :**

- ◆ la constitution d'un vivier d'experts dans le domaine de l'externalisation IT en développant des logiques de certification aux techniques contractuelles ;
- ◆ le recensement des meilleures pratiques dans le domaine de l'externalisation ;
- ◆ l'élaboration de directives sous l'égide de l'*Office of Federal Procurement Policy* (OFPP, dépendant de l'OMB) notamment afin de développer des techniques contractuelles favorisant la modularité des programmes informatiques ;
- ◆ une plus grande participation des petites et moyennes entreprises aux contrats fédéraux.

**Le CIO fédéral joue un rôle plus central en matière de gestion des compétences RH.**

Le CIO fédéral participe à la désignation des CIO ministériels. Il a aussi mis en place un cursus pour les directeurs de projets à haut potentiel et organise de manière informelle un suivi de carrière de ces derniers.

Le CIO fédéral n'intervient que pour les directeurs de projets à haut potentiel, soit quelques centaines de personnes.

Il n'existe pas de filière professionnelle pour les personnels SI. Cependant, le CIO fédéral et les CIO ministériels attachent une grande importance au choix de leurs directeurs et chefs de projets comme à leur carrière. La mobilité entre le secteur privé et l'administration est très forte.

Une note du 10 août 2011 insiste sur la nécessité de s'impliquer dans la sélection et le recrutement, l'affectation des chefs/directeurs de projets.

Les directeurs de programmes et les CIO sont tous des professionnels reconnus et recrutés en fonction de leur expérience dans le domaine de la gestion des programmes informatiques. Ils vivent leur temps au sein de l'administration comme une étape de leur carrière voire souvent valorisante et valorisée pour un retour dans le secteur privé. Leur salaire est inférieur à ce qu'ils gagneraient dans le privé mais ils considèrent qu'ils se rattraperont ensuite.

L'échange de savoir-faire avec le secteur privé des TIC s'effectue par la grande porosité entre l'administration et les professionnels du secteur privé car ce dernier fournit la plupart des CIO, directeurs de projets et contractuels employés par le gouvernement fédéral en grand nombre. Nombre de ces agents venant du secteur privé y retournent après quelques. Le transfert de savoir-faire s'effectue donc principalement par l'apport constamment renouvelé de professionnels issus du privé.

Afin de renforcer le **management des grands programmes informatiques**, le plan fédéral préconise :

- ◆ la création d'un parcours professionnel des directeurs de programme sous l'égide de l'*Office of Personnel Management* (OPM), la progression de carrière pouvant se construire autour d'une montée en expertise et d'expériences ;
- ◆ la mobilité des directeurs de programmes au sein du gouvernement fédéral afin de favoriser le développement de l'expertise et de l'expérience ;
- ◆ la constitution d'équipes de programmes intégrées, « *integrated program teams* » (IPT), favorisant la multidisciplinarité entre experts métiers et experts en technologies de l'information, ces équipes devant être idéalement dédiées au programme pour toute sa durée et responsables de son bon avancement ;

## Retours d'expérience des administrations étrangères - Etats-Unis

- ◆ le lancement d'un outil en ligne recensant les meilleures pratiques, support développé sous la responsabilité du conseil fédéral des CIO ;
- ◆ le lancement de programmes technologiques en partenariat avec des universités renommées afin de capter les expertises ;
- ◆ la mobilité des directeurs de programme entre les structures gouvernementales et le secteur privé.

### 5. Les dispositifs de sécurisation des grands programmes privilégient la reddition de comptes et l'expertise ponctuelle en cas d'alerte

#### 5.1. L'avancement des grands programmes fait l'objet d'un *reporting* à travers l'IT Dashboard qui sert à la fois à informer les citoyens et alerter l'OMB

En juin 2009, l'*IT Dashboard* a été mis en place en succédant à la *High Risk List* lancée en 2005 par l'OMB.

L'*IT Dashboard* est un tableau de bord mensuel très formalisé construit à partir des formulaires standards « *exhibit 53* » remplis départements ministériels pour tous les projets informatiques. Pour les grands projets il est également fourni un formulaire de « *business case* » dit « *exhibit 300* ».

L'*IT Dashboard* est mis en ligne<sup>5</sup> pour respecter le principe de transparence<sup>6</sup>. Il comprend une appréciation globale, l'état d'avancement du projet en termes de coût et de délai et un avis global du directeur de projet. Ce tableau de bord permet au CIO fédéral de déclencher une revue spécifique appelée « *TechStat session* » lorsqu'il estime qu'il existe un dérapage de coût, de délai ou de finalité.

---

<sup>5</sup> [www.itdashboard.gov](http://www.itdashboard.gov).

<sup>6</sup> Open government directive, 8 décembre 2009.

Graphique 4 : IT Dashboard américain



Source : [www.itdashboard.gov](http://www.itdashboard.gov) - 12 octobre 2011.

Le *Government Accountability office (GAO)* a de nombreuses fois signalé<sup>7</sup> le caractère incomplet et périmé de trop d'informations dans ces tableaux de bord. Cela a conduit l'OMB à diffuser des circulaires d'application complémentaires, notamment celle de 2008.

Les risques sont identifiés en fonction des critères suivants :

- ◆ la taille ou la complexité du projet ;
- ◆ les variations de coût ou de délai dans le temps ;
- ◆ le non-respect des objectifs fonctionnels ou de performance ;
- ◆ les redéfinitions du projet ;
- ◆ le manque de direction du projet.

## 5.2. Un dispositif d'expertise des grands projets informatiques en difficulté existe au profit des CIO

En complément de la démarche de tableau de bord public, la revue spécifique de programmes d'investissements informatiques en difficulté dite « *TechStat session* » a remplacé au début de l'année 2010 les *Investment Review Boards (IRBs)*, créées pour expertiser et évaluer les résultats des grands investissements publics dans le domaine des TIC, devenues routinières et sans effet.

<sup>7</sup> Rapport GAO-11-262 de mars 2011.

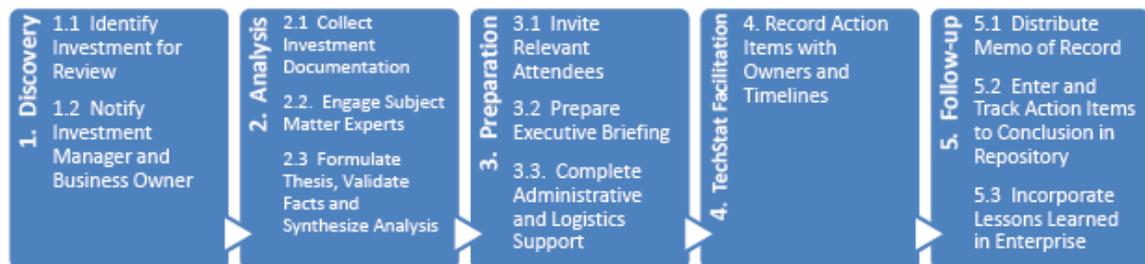
## Retours d'expérience des administrations étrangères – Etats-Unis

Les *TechStat sessions* sont déclenchées dès que le *CIO* fédéral ou ministériel constate ou soupçonne un problème hypothéquant le succès du projet, autrement dit, un dérapage de coût, délai ou la remise en cause des fonctionnalités. Les *TechStat sessions* sont conduites par le *CIO* assisté de pairs choisis par lui et/ou les membres de l'OMB.

Ce processus se déroule sur un mois environ et comprend cinq phases successives :

- ◆ découverte du problème ;
- ◆ analyses des causes ;
- ◆ préparation du plan d'action ;
- ◆ réunion de validation du plan d'action ;
- ◆ suivi de la mise en œuvre.

**Graphique 5 : Les cinq phases des TechStat sessions**



*Source : TechStat Training, OMB – Février 2011.*

L'arrêt du programme est décidé dans un tiers des cas. L'essentiel du travail se déroule en amont de la réunion pour analyser l'état des livraisons, les risques résiduels et les mesures d'amélioration à travers une grille standard d'analyse.

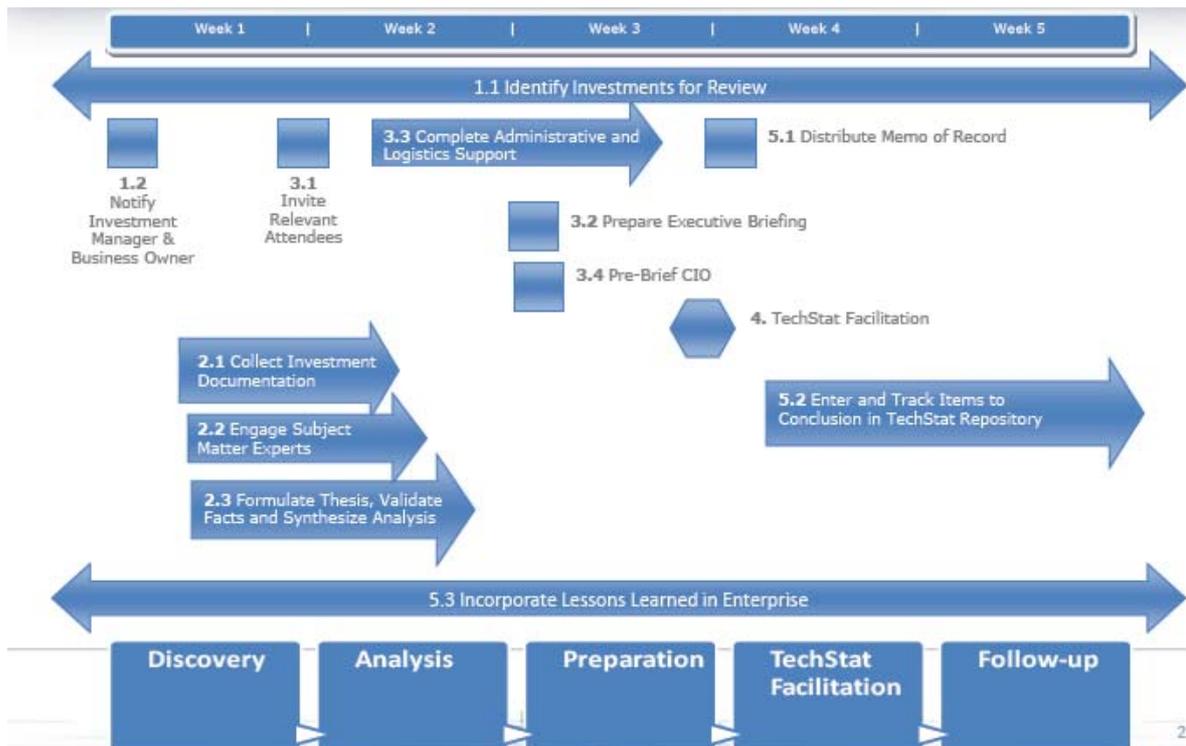
La *TechStat facilitation* est la réunion plénière entre toutes les parties (*CIO*, directeur de projet, bénéficiaires, équipe *TechStat*), concentrée sur les problèmes et destinée à valider un plan d'action. Elle n'excède pas une heure en principe. Le sujet de la réunion est d'examiner les faits et les voies d'amélioration. Les prestataires externes ne sont pas conviés à la réunion.

Le *CIO* fédéral a adressé en juin 2010 à tous les *CIO* des agences gouvernementales un mémorandum sur le suivi des projets informatiques à risques<sup>8</sup>. Chaque *CIO* devait identifier, les programmes en difficulté, élaborer un plan d'amélioration et le présenter en revue spécifique de projet *TechStat session* en présence du *CIO* fédéral.

Le bilan des *TechStat sessions* dressé le 8 décembre 2011 par le conseil fédéral des *CIO* souligne la pertinence et donc leur caractère nécessaire pour redresser les projets rencontrant des problèmes mais rappelle qu'il reste des perspectives importantes d'amélioration pour la gouvernance individuelle des projets.

<sup>8</sup> <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2010/m10-31.pdf>.

Graphique 6 : Le processus complet des Techstat sessions

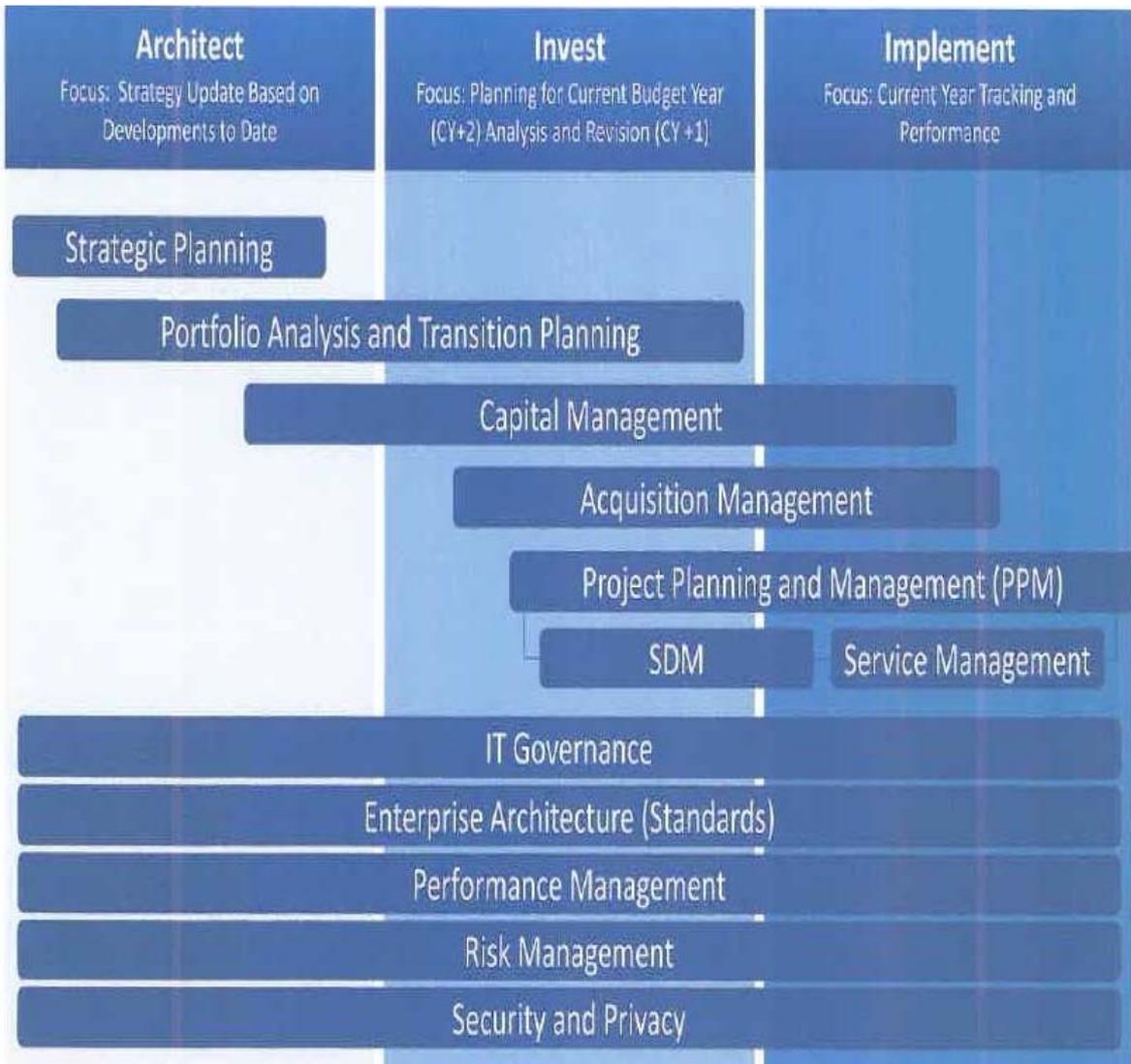


Source : TechStat Training, OMB – Février 2011.

Il n'existe pas d'équipe d'audit interne ni externe pour les grands programmes informatiques. Cependant, l'application des directives et leur efficacité fait l'objet d'un suivi fréquent et étroit par des équipes spécialisées du *Government Accountability Office (GAO)* placé auprès du Congrès.

★ ★  
★

**Retours d'expérience des administrations étrangères - Etats-Unis**



Retours d'expérience des administrations étrangères - Etats-Unis

