

COUR DES COMPTES

## **L'informatique administrative en Région wallonne**

*Rapport de la Cour des comptes  
transmis au Parlement wallon*

Bruxelles, novembre 2008

---



COUR DES COMPTES

## **L'informatique administrative en Région wallonne**

*Rapport de la Cour des comptes  
transmis au Parlement wallon*

---

*Rapport adopté le 25 novembre 2008  
par la Chambre française de la Cour des comptes*



## Synthèse

La Cour des comptes a réalisé un audit de l'informatique administrative de la Région wallonne sous le régime de la convention conclue le 28 juin 1989 avec le Groupement d'intérêt économique informatique (GIEI), qui confie exclusivement la gestion de l'informatique administrative de la Région à ce seul prestataire externe.

Dans ce contexte, l'audit de la Cour des comptes s'est attaché à répondre aux deux questions suivantes :

- la Région wallonne maîtrise-t-elle son outil informatique ?
- la convention liant la Région wallonne au GIEI est-elle légale ?

### *La maîtrise de l'outil informatique*

Divers éléments empêchent actuellement la Région de maîtriser son outil informatique.

Les plans opérationnels informatiques des différents départements ne sont pas définis en application d'une stratégie informatique globale, par ailleurs inexistante. Il en résulte une hiérarchisation insuffisante des priorités en matière de développements applicatifs. L'interface entre les développeurs applicatifs est insuffisante, de même que l'analyse des processus métiers à informatiser. Ces faiblesses expliquent les qualités inégales des développements applicatifs.

Le manque de maîtrise trouve également sa source dans l'organisation cloisonnée des différentes directions générales, ce qui entraîne un compartimentage important des développements. Cette situation ne favorise pas la mise en commun (« mutualisation ») des applications au sein de l'administration et compromet l'efficacité et l'économie des investissements.

Par ailleurs, les coûts des travaux de développement ne sont pas suffisamment maîtrisés, en raison notamment de leur programmation annuelle, qui ne permet pas de faire apparaître la totalité des dépenses engagées.

La gestion régionale de l'outil informatique est également entravée par un important déficit en personnel, qui se ressent notamment sur le plan de la définition des besoins informatiques, ainsi que du contrôle effectif et efficace des activités menées par le prestataire externe.

L'absence de rapportage et le déficit important dans la collecte et l'enregistrement structuré de données ne permettent pas de contrôler les prestations effectuées. Ces manquements résultent, entre autres, d'une définition insuffisante des niveaux de service attendus tant de la part des services de support informatique que de celle des prestataires externes et de leurs sous-traitants.

Enfin, bien que la Région dispose d'une politique de sécurité définie en conformité avec les normes internationales, sa mise en œuvre demeure cependant embryonnaire et connaît des carences importantes.

L'examen des bonnes pratiques observées au cours de l'audit a pourtant démontré que, malgré l'organisation actuelle, d'excellents résultats peuvent être obtenus, même s'ils ne sont pas généralisés. A cet égard, les réussites sont essentiellement le fruit d'actions individuelles.

Afin d'améliorer la maîtrise de la Région wallonne sur son outil informatique, la Cour des comptes émet plusieurs recommandations.

En premier lieu, il convient d'instaurer une stratégie informatique impliquant à la fois les décideurs administratifs et ministériels ainsi que l'ensemble des responsables métiers de la Région. La mise en œuvre de cette stratégie passe par une amélioration de la transparence budgétaire et décisionnelle, notamment en privilégiant les choix stratégiques, en estimant leur coût et en mettant en place une évaluation des projets de développement réalisés. Par ailleurs, une réflexion devrait être organisée au sein de l'administration sur les processus métiers, pour dégager les processus essentiels en vue d'améliorer l'informatisation et d'assurer la mutualisation des développements.

Afin de disposer de moyens humains suffisants, il convient de réallouer les sommes consacrées à la mise à disposition de personnel externe et de former de manière adéquate les gestionnaires départementaux informatiques, les correspondants techniques locaux et les chefs de projet.

En ce qui concerne la mise en œuvre des projets de développement, il importe de systématiser l'utilisation d'une gestion de projet et la création d'équipes performantes en vue d'assurer la qualité des développements et une meilleure gestion des charges qu'ils impliquent.

De même, les obligations concernant les niveaux de service attendus devraient, en cas de recours à des prestataires externes, être déterminées de manière précise, ce qui implique de structurer la collecte et l'enregistrement de données suffisantes, afin de mesurer le degré de réalisation des services fournis, en interne et par les prestataires externes. En outre, il serait utile de mettre en place un contrôle efficace et indépendant des coûts et des circuits de facturation. Ces activités de contrôle doivent aboutir à l'établissement d'un rapportage de qualité exploitable par le management en vue de permettre l'adoption de mesures correctrices adéquates.

Enfin, la Région devrait mettre en œuvre sa politique de sécurité.

L'économie et l'efficacité devraient être améliorées par un contrôle plus approfondi, non seulement des coûts, mais également des volumes de prestations des projets de développement. Cette amélioration impose de définir les besoins de l'administration et de mesurer au mieux les charges nécessaires pour réaliser les développements souhaités, ainsi qu'une mise en concurrence de divers prestataires de services.

L'organisation devrait adopter une forme pyramidale, qui comporte une structure centrale solide, chargée de coordonner et de contrôler la mise en place de l'infrastructure et des développements, ainsi que des structures décentralisées fonctionnant dans un cadre théorique défini au niveau central.

Constituant un préalable essentiel à la maîtrise, par la Région, de son outil informatique, tous ces éléments sont également de nature à contribuer à la gestion des coûts et des activités, à allouer les ressources de façon plus adéquate, sur la base des priorités métiers de l'administration, et, par conséquent, à améliorer l'économie, l'efficacité et l'efficacité des investissements consentis en la matière.

#### *La légalité de la convention*

La convention et son exécution ont suscité une importante correspondance entre la Région wallonne et la Cour des comptes. Cette controverse avait déjà fait l'objet d'un article paru dans le 148<sup>e</sup> Cahier d'observations régional, lequel critiquait l'absence de mise en concurrence, de contrôle des prix, d'un véritable contrôle des prestations effectuées par le GIEI, ainsi que la durée illimitée du contrat et ses conditions de résiliation.

Dans le cadre du présent audit, la Cour a actualisé l'analyse juridique du contrat liant la Région wallonne au GIEI au regard de l'évolution de la réglementation relative aux marchés publics. Cette analyse a permis de dégager les constats suivants.

La Région wallonne n'a pas considéré la transaction faisant l'objet de la convention de 1989 comme un marché public soumis à la réglementation y relative. Or, eu égard aux compétences *ratione personae* et *ratione materiae* visées par la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics, la Région se devait d'agir au titre de pouvoir adjudicateur attribuant un marché de services, en respectant la réglementation issue de cette loi.

Dès lors, et même si son attribution par le pouvoir adjudicateur s'est réalisée en dehors des dispositions légales et réglementaires inhérentes à ce mode de passation, la convention précitée constitue un marché de gré à gré.

Au surplus, la conclusion de cette convention à durée indéterminée a créé un monopole, contraire à la réglementation des marchés publics, tant européenne que belge.

La convention de 1989 est illégale au regard de la réglementation des marchés publics actuellement en vigueur. Un contrat conclu sous l'empire d'une législation antérieure ne doit pas nécessairement être remis en cause à la suite de l'adoption d'une réglementation nouvelle, mais les principes généraux de bonne administration (en particulier celui d'économie) et la *ratio legis* de la loi du 24 décembre 1993 recommandent que des marchés conclus pour une durée indéterminée soient régulièrement comparés aux conditions du marché et, par conséquent, remis en concurrence.

Le 28 février 2008, le Gouvernement wallon a décidé de dénoncer la convention de 1989. S'ouvre, de ce fait, une période de trois ans de préavis. Le ministre-président a souligné, dans sa réponse du 15 octobre 2008, qu'il convenait de mettre cette période transitoire à profit pour assurer la réappropriation, par l'administration, de son informatique, dans le respect des recommandations préconisées par la Cour. Dans ce cadre, le Gouvernement wallon a, le 9 octobre 2008, adopté diverses mesures en vue d'améliorer la gestion de l'informatique administrative wallonne.



## **Table des matières**

<b>Synthèse</b>	3
<b>Conventions de lecture</b>	9
<b>1 Introduction</b>	10
1.1 Domaine de l'audit	10
1.2 Portée de l'audit	11
1.3 Normes et méthodologie	11
1.4 Point de vue des administrations et ministres concernés	13
<b>2 L'informatique administrative de la Région wallonne</b>	14
2.1 Les acteurs	14
2.2 Processus	16
2.3 Enjeux financiers	19
<b>3 L'encadrement stratégique et budgétaire</b>	22
3.1 Plan informatique stratégique	22
3.2 La gestion de l'investissement informatique	25
3.3 L'orientation technologique	28
3.4 La mutualisation	29
3.5 Stratégie et transfert de maîtrise	31
<b>4 La gestion des ressources humaines en matière d'informatique régionale</b>	33
4.1 Le rôle prépondérant joué par le prestataire	33
4.2 Des services informatiques aux effectifs insuffisants	34
4.3 Les mises à disposition de personnel par le GIEI et leur coût	35
4.4 Les profils de fonction et les difficultés de communication	37
4.5 Les relais au sein des directions générales	37
4.6 Les responsables de projet métiers	39
<b>5 Le suivi par la Région de ses activités informatiques</b>	41
5.1 Le suivi des activités informatiques selon le référentiel COBIT	41
5.2 Le suivi des activités informatiques en Région wallonne	42
5.3 Un rapportage perfectible relatif aux processus informatiques	73

<b>6 La mise en œuvre de la politique de sécurité</b>	79
6.1 En théorie	79
6.2 La situation de la Région wallonne	79
<b>7 Conclusions: la maîtrise de la Région sur son informatique</b>	88
<b>8 Le lien juridique entre la Région et le GIEI</b>	90
8.1 La légalité de la convention du 28 juin 1989	90
8.2 La forme juridique du GIEI et son influence sur ses relations avec la Région	94
<b>Annexe – Réponse du ministre-président</b>	99

## **Conventions de lecture**

En vue d'améliorer la lisibilité du texte et d'en faciliter la compréhension, les conventions de lecture suivantes ont été adoptées.

**CGI (Coordinateur général informatique)**: cette fonction couvre la coordination générale informatique du MET, de même que le rôle de coordination du directeur de la DI du MRW.

**CTL (Correspondant technique local)**: il s'agit, pour le MET, du correspondant informatique et, pour le MRW, du correspondant technique local; il est le représentant d'une direction, voire d'une inspection générale, pour ce qui concerne les activités informatiques.

**D 456**: direction de l'informatique et de la télématique du MET (DG 4), dont la mission consiste en la gestion des infrastructures informatiques transversales et leur exploitation; elle joue un rôle déterminant au niveau du MET et héberge également l'architecture réseau du MRW.

**DG**: direction générale

**DI**: direction de l'informatique du MRW

**GDI (Gestionnaire départemental informatique)**: ce poste vise tant le gestionnaire départemental informatique du MET que le correspondant informatique du MRW; il est le représentant d'une direction générale pour ce qui concerne les activités informatiques.

**GIEI**: Groupement d'intérêt économique informatique, société interne dont la gérance est assumée par la société Ethias (anciennement SMAP)

**IG**: inspection générale

**MET**: ministère de l'Équipement et des Transports

**MRW**: ministère de la Région wallonne

**PQP**: plan qualité projet du MRW

**PQS**: plan qualité support du MRW

**PSSI**: plan de sécurité des systèmes d'information

**RSSI**: responsable sécurité des systèmes d'information

## 1 Introduction

La Cour des comptes a réalisé un audit de l'informatique administrative en Région wallonne. Parallèlement, le Gouvernement wallon a chargé un consultant privé de réaliser une mission d'audit, dont les axes principaux, tels que définis dans le cahier spécial des charges<sup>1</sup>, étaient constitués par l'examen de la légalité de la convention conclue en 1989 entre le GIEI et la Région, ainsi que par l'analyse des modalités de mise en œuvre de cette convention.

Ce dernier thème recouvre, notamment, la réalisation des objectifs initiaux de la convention et l'efficacité de leur réalisation, le contrôle du niveau de service et des prix, la répartition des activités et responsabilités entre ressources internes et externes, la répartition de la charge des projets entre les prestataires associés du GIEI, la pertinence et l'adéquation aux besoins des développements réalisés et la propriété juridique de ces derniers, le partage des solutions et l'aspect générique des développements, la prise en compte de la stratégie du Gouvernement.

Ces axes recourent partiellement les thèmes du présent audit. Le consultant privé a remis ses conclusions dans le courant du mois de janvier 2008. La Cour n'a pas connaissance des résultats de cet audit.

### 1.1 Domaine de l'audit

L'informatique administrative s'entend comme l'ensemble du matériel et des applications de gestion des services administratifs, à l'exclusion tant de l'informatique technique (par exemple la cartographie, la gestion des barrages, etc.) que de la gestion de la connexion des administrations vers l'internet et entre elles<sup>2</sup>.

La gestion de l'informatique administrative de la Région wallonne a été confiée en exclusivité à un prestataire de service unique, le Groupement d'intérêt économique informatique (GIEI), depuis la signature de la convention du 28 juin 1989. Celle-ci a été conclue sans faire appel à la concurrence et a fait l'objet d'un avenant le 30 avril 1990.

La convention relative à l'informatique administrative s'applique au ministère de la Région wallonne (MRW) et à celui de l'Équipement et des Transports (MET), à l'exclusion des organismes d'intérêt public dépendant de la Région et des cabinets ministériels. Elle recouvre plusieurs aspects: la fourniture de matériel et de logiciels (postes de travail individuels et matériel nécessaire pour l'architecture réseau), de consommables, la prestation de services (études, etc.), le développement d'applications et la mise à disposition de personnel spécialisé (en ce compris la gestion de l'office des fournitures informatiques et du *helpdesk*).

La convention proprement dite est succincte. Chaque année, elle est complétée par d'autres documents. Ainsi, toutes les tâches sont définies annuellement dans le cadre d'un cahier des charges approuvé par le Gouvernement wallon<sup>3</sup>; ce dernier approuve en même temps les évaluations des cahiers des charges de l'année précédente, résultats d'une concertation entre tous les acteurs concernés de l'administration et du prestataire.

<sup>1</sup> Cahier spécial des charges n° 2007/évaluation convention – procédure négociée.

<sup>2</sup> Cette connexion est gérée par un autre contrat d'exclusivité passé avec la société Win SA.

<sup>3</sup> Il existe deux cahiers des charges, l'un pour le MET, l'autre pour le MRW.

Lors du conseil des ministres du 28 février 2008, le Gouvernement wallon a décidé de dénoncer la convention liant la Région wallonne au GIEI. S'ouvre, de ce fait, une période de préavis de trois ans, qu'il importe de mettre à profit pour réorganiser la fonction informatique wallonne.

## 1.2 Portée de l'audit

Face à une organisation largement dépendante d'un prestataire privé et considérant l'importance stratégique croissante de l'outil informatique pour la réalisation des objectifs de l'administration, l'audit de la Cour des comptes s'est principalement attaché à examiner la maîtrise dont dispose la Région sur sa gestion informatique.

Par ailleurs, il a semblé utile d'actualiser l'analyse juridique relative à la légalité de la convention liant la Région et le GIEI<sup>4</sup> et d'éclairer le lecteur sur le statut juridique particulier de ce dernier.

Ces deux thèmes ont fait l'objet d'une série de questions d'audit<sup>5</sup>.

### 1. L'autorité administrative maîtrise-t-elle sa gestion informatique?

- 1.1. Existe-t-il un plan informatique stratégique? Celui-ci est-il aligné sur les objectifs métiers de la Région?
- 1.2. La Région dispose-t-elle d'une gestion des ressources humaines qui lui assure la maîtrise de son outil informatique?
- 1.3. La Région wallonne a-t-elle mis en œuvre des outils de suivi des prestations?
- 1.4. Un rapportage régulier et fiable est-il réalisé?
- 1.5. Existe-t-il une politique de sécurité informatique?
- 1.6. La Région est-elle propriétaire de ses applications et données? Dispose-t-elle de la documentation lui permettant d'assumer pleinement cette propriété?

### 2. Le contrat passé entre la Région wallonne et le GIEI est-il légal?

- 2.1. La légalité a-t-elle été respectée au moment de la passation du contrat?
- 2.2. La situation créée en 1989 est-elle légale au regard de la réglementation actuellement en vigueur?
- 2.3. Quel est l'impact du statut juridique du GIEI sur les relations avec la Région?

## 1.3 Normes et méthodologie

Pour chacun des thèmes d'audit, la Cour des comptes s'est référée à un ensemble de normes établies.

- Pour le premier thème, il s'agit des objectifs de contrôle de l'information et des technologies associées (COBIT).

<sup>4</sup> La convention et son exécution ont donné lieu à une abondante correspondance entre la Région wallonne et la Cour des comptes. Cette controverse a fait l'objet d'un article paru dans le 148<sup>e</sup> Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. 1<sup>er</sup>, Doc. Cons., Rég. w., 274 (1990-1991) – N° 1, p. 42 à 48.

<sup>5</sup> Pour chacune de ces questions, un ensemble de sous-questions ont permis à la Cour des comptes d'apporter une réponse à la question principale.

Le COBIT est un référentiel qui s'adresse principalement au management et aux responsables des technologies de l'information.

Les normes COBIT couvrent largement l'aspect maîtrise de l'outil informatique, notamment par la mise en œuvre du schéma directeur informatique, d'une politique de renouvellement du matériel, d'une politique en matière de sécurité et d'un système qualité des projets informatiques.

La clé de voûte du référentiel COBIT vise l'alignement de l'outil informatique sur les objectifs stratégiques et opérationnels de l'organisation. En d'autres termes, la stratégie informatique doit être en lien avec les objectifs métiers de l'organisation. La maîtrise de l'outil commence en effet par cet encadrement stratégique de l'informatique.

Toutes les dimensions du COBIT n'ont pas été retenues dans le cadre du présent audit. Seuls les éléments pertinents au regard de chaque question d'audit ont été testés: il s'agit essentiellement de la définition et de la mise en œuvre d'un plan informatique à long terme, de la détermination de l'architecture et de l'orientation technologiques, de la définition des rôles des collaborateurs de l'informatique, de la gestion de l'investissement informatique, notamment de sa correspondance aux besoins exprimés et du contrôle des coûts, de la gestion de la sécurité informatique, de la gestion des projets informatiques et de la gestion de la qualité.

En ce qui concerne la qualité du rapportage, il est fait référence aux normes habituelles en la matière, qui figurent notamment dans le référentiel COSO<sup>6</sup>. Un rapportage de qualité doit être fiable, basé sur des données vérifiées et fourni au moment opportun. Pour effectuer un rapportage de qualité, des objectifs et indicateurs «SMART» doivent être établis, à savoir: spécifiques, mesurables, ambitieux / acceptables, réalistes et déterminés dans le temps (à échéance fixée).

- Pour le second thème, il s'agit de la réglementation sur les marchés publics, en particulier:
  - la loi du 14 juillet 1976 et ses arrêtés d'exécution, car la convention de 1989 a été conclue sous l'empire de cette réglementation;
  - la loi du 24 décembre 1993 et ses arrêtés d'exécution tels que modifiés à plusieurs reprises;
  - les directives européennes en matière de marchés publics de services, plus particulièrement:
    - la directive 92/50/CEE du 18 juin 1992 telle que modifiée en 1997 et en 2001 concernant les marchés de services;
    - la directive 93/36/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures;
    - la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services telle que modifiée le 16 novembre 2005;
  - le droit fiscal, des obligations et des sociétés en ce qui concerne spécifiquement la question relative au statut du GIEI et à l'impact de celui-ci sur ses relations avec la Région wallonne.

<sup>6</sup> The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Voir le site internet <http://www.coso.org>; annexe B, normes et bonnes pratiques, du rapport de la Cour des comptes concernant *Les contrats d'administration des institutions publiques de sécurité sociale*.

Pour apporter une réponse à ces questions, les méthodes d'audit suivantes ont été mises en œuvre :

- entretiens avec les principaux acteurs : secrétaires généraux, coordinateurs généraux informatiques (CGI), gestionnaires départementaux informatiques (GDI), correspondants techniques locaux (CTL), chefs de projet, membres du personnel de la direction de l'informatique (DI) du MRW ;
- analyse documentaire ;
- analyse réglementaire ;
- examen des différents processus métiers ;
- activités de contrôle de pièces et de corroboration.

#### **1.4 Point de vue des administrations et ministres concernés**

L'avant-projet de rapport a été transmis le 17 juin 2008 aux deux ministères, qui ont répondu par courriers des 16 (MET) et 17 (MRW) juillet 2008. Ces réponses ont donné lieu à certaines adaptations de l'avant-projet de rapport.

Pour le surplus, les commentaires pertinents de l'administration ont été repris dans le corps du texte.

Le projet de rapport a été transmis au ministre-président le 16 septembre 2008. Ce dernier a répondu par une dépêche du 15 octobre 2008, dans laquelle il affirme que le Gouvernement wallon s'attelle, conformément à sa décision du 28 février 2008, à mettre en œuvre les recommandations de la Cour. Une copie de la réponse du ministre-président est jointe en annexe.

## 2 L'informatique administrative de la Région wallonne

### 2.1 Les acteurs

Le GIEI est une société interne (ou, selon l'ancienne dénomination, une association en participation)<sup>7</sup>, constituée le 26 juin 1989 entre la Société mutuelle des administrations publiques (SMAP, devenue Ethias le 3 décembre 2003), l'Office régional informatique (asbl ORI), l'Association informatique hennuyère de mécanographie (AIHM<sup>8</sup>), l'Association intercommunale de mécanographie (AIM<sup>9</sup>) et le Centre d'informatique de gestion et de recherche (CIGER<sup>10</sup>).

Le GIEI est géré par Ethias, qui confie la mise en œuvre de la convention à *Network Research Belgium* (NRB), composante majeure du groupe de sociétés informatiques filiales d'Ethias. NRB a été créée en 1987 au départ d'une initiative des intercommunales liégeoises (ALE, ALG, CILE, AIM) et de la SMAP.

Pour effectuer les prestations issues de la convention, le GIEI choisit un ensemble de sous-traitants.

La convention d'exclusivité prévoit que le GIEI mette à la disposition de chaque ministère un coordinateur général informatique. Placés sous l'autorité des secrétaires généraux, ces coordinateurs sont cependant payés par le GIEI, qui refacture à prix coûtant les charges salariales aux deux ministères<sup>11</sup>.

Au niveau central du MET, il existe uniquement une coordination générale informatique (CGI), composée du coordinateur et de sa secrétaire. Ces deux personnes sont mises à disposition par le GIEI.

Au sein du MRW, l'organisation est quelque peu différente, car le coordinateur informatique est également fonctionnaire en congé au MRW, où il est titulaire d'un grade de directeur. De ce fait, il est à la tête d'une petite direction de l'informatique, située au sein des services du secrétaire général. Il est cependant rémunéré par le GIEI et ses prestations sont refacturées à la Région.

Les coordinations générales informatiques s'appuient sur un réseau de personnes chargées de participer à la collecte des besoins et à la mise en œuvre de la convention au sein des directions générales (gestionnaires départementaux informatiques – GDI) et des différentes directions (correspondants techniques locaux – CTL). Ces personnes ne disposent pas nécessairement d'une formation informatique et n'exercent pas toujours cette fonction à temps plein.

Dans chaque ministère, différents projets particuliers de développements informatiques sont mis en œuvre sur la base des requêtes de l'administration. Pour ce faire, chaque projet est soutenu par un responsable fonctionnel désigné au sein de l'administration concernée.

<sup>7</sup> L'association en participation (ou société interne) est une société sans personnalité juridique par laquelle une ou plusieurs personnes s'intéressent dans les opérations qu'une ou plusieurs autres gèrent en leur propre nom. Ce statut peu usité est évoqué ci-après au point 8.2 *La forme juridique du GIEI et son influence sur ses relations avec la Région*, p. 94.

<sup>8</sup> Association liquidée le 18 novembre 2003.

<sup>9</sup> L'AIM fut rebaptisée Association pour l'innovation par l'informatique (AII) en 1995.

<sup>10</sup> Asbl transformée en société anonyme, détenue majoritairement par DEXIA banque en 1997 et composante du groupe Adinfo SA. Depuis la fusion du CIGER avec la société WGH, cette société s'appelle Adehis.

<sup>11</sup> La refacturation implique toutefois l'application d'un taux de TVA de 21 %.

Un certain nombre d'informaticiens sont disséminés dans les différentes directions générales, inspections générales, voire directions. Selon les données reçues des secrétariats généraux, plusieurs dizaines de métiers informatiques existent dans les deux ministères<sup>12</sup>.

Enfin, au sein de la direction générale (DG) 4 du MET, une direction est chargée des réseaux et de leur exploitation. Cette direction est composée de personnel statutaire ou contractuel ainsi que de personnel mis à disposition par le GIEI.

Voici la composition et les tâches de cette direction.

Tâches	Personnel
Gestion du service	1 directeur
Gestion du réseau	2 ingénieurs industriels 1 gradué
Gestion des systèmes informatiques	2 informaticiens 1 gradué 1 gradué (externe) 1 gradué (en maladie de longue durée)
Gestion de l'anti-virus	1 informaticien (externe) 1 niveau 3
Service <i>desk</i>	1 gradué en informatique 2 contrôleurs 1 administratif (gradué en informatique)
Gestion service TI (plan qualité)	1 informaticien (externe)
Support bureautique	1 informaticien (externe)
Support Oracle	1 informaticien (externe)
Cyberécoles (vers future DG 06)	1 informaticien (« prêté temporaire ») 1 graduée comptable 3 contrôleurs 1 contrôleur (détaché dans un cabinet)
Secrétariat	1 secrétaire (détaché dans un cabinet)

La direction générale de l'agriculture<sup>13</sup> dispose d'une importante direction informatique, qui se charge de tous les développements propres à l'organisme payeur en matière de politique agricole commune. Cette direction est composée de manière mixte par des informaticiens faisant partie du personnel de la Région et par des personnes mises à disposition dans le cadre de la convention avec le GIEI.

Actuellement, la Région wallonne est engagée dans un processus de restructuration de son administration, qui doit être mis en perspective avec la décision récente du Gouvernement wallon de mettre fin à la convention d'exclusivité liant la Région au GIEI. Le moment est donc propice pour engager une réflexion en profondeur sur le fonctionnement et la maîtrise de son outil informatique par la Région et pour mettre en œuvre les changements nécessaires. C'est dans ce cadre que l'audit mené par la Cour des comptes peut apporter certains éléments de réflexion.

<sup>12</sup> Voir ci-après le point 4 *La gestion des ressources humaines en matière d'informatique régionale*, p. 33.

<sup>13</sup> Cette direction générale dépend actuellement du MRW.

A l'avenir, l'informatique sera constituée en un département logé dans une direction générale transversale (DGT 2), placée sous la responsabilité d'un directeur général; elle ne dépendra donc plus du secrétariat général. Ce département devrait comporter trois directions, à savoir :

- la direction des solutions logicielles et des projets ;
- la direction de l'exploitation informatique ;
- la direction de l'architecture et de la sécurité informatique.

## 2.2 Processus

Toute l'organisation de l'informatique administrative repose sur l'adoption annuelle d'un cahier des charges. Ce dernier comprend diverses parties, dont la plus importante concerne les projets d'études et de développement d'applications.

En vue de son élaboration, le CGI (MET) et la DI (MRW) recueillent les différents besoins auprès des gestionnaires départementaux d'information, qui s'appuient, pour cette collecte, sur leurs correspondants techniques locaux en ce qui concerne les besoins en équipement.

Le cahier annuel est ensuite, après les arbitrages administratifs et ministériels nécessaires notamment au regard des moyens disponibles, soumis au Gouvernement wallon pour approbation. Au même moment, l'évaluation de la réalisation du cahier des charges de l'année antérieure lui est soumise.

Enfin, les différentes missions sont commandées auprès du GIEI, qui en confie éventuellement la réalisation à divers prestataires.

Le cahier des charges et son évaluation annuelle constituent l'élément directeur des divers processus sous-tendant la gestion de l'informatique administrative wallonne.

Pour la bonne compréhension de la suite du présent rapport, il est nécessaire de passer brièvement en revue ces divers processus.

### 2.2.1 L'achat de matériel et de logiciels

Ce processus repose sur l'élaboration d'un plan pluriannuel de renouvellement du matériel. Au niveau du MET, il s'agit de la mise en œuvre des dossiers d'acquisition<sup>14</sup>, tandis qu'au MRW, c'est une procédure de planification pluriannuelle organisée par la direction de l'informatique. Cependant, des principes communs sous-tendent ces deux processus.

Il s'agit essentiellement de l'acquisition des postes individuels de travail (*PC*), des imprimantes, des logiciels bureautiques standards (suite bureautique, logiciel de gestion de projet, etc.), du matériel nécessaire à la gestion des réseaux informatiques et au stockage des fichiers (serveurs, *switches*, routeurs, etc.).

Le matériel individuel est remplacé tous les cinq ans, à l'exception des imprimantes, qui sont remplacées lorsqu'elles sont usées. En ce qui concerne les réseaux ou les équipements partagés, les commandes sont faites directement par la DI ou la D 456<sup>15</sup>, en fonction des besoins en matière d'architecture.

<sup>14</sup> Un dossier d'acquisition est le regroupement, pour une direction générale ou une direction, des commandes de matériel pour une année. Il comporte la description des machines commandées et la liste des machines à déclasser. Il reprend également le mode de financement de l'achat. A ce propos, voir ci-après le point 3 *L'encadrement stratégique et budgétaire*, p. 22.

<sup>15</sup> Direction de l'informatique et de la télématique du MET (DG 4), dont la mission consiste en la gestion des infrastructures informatiques transversales et leur exploitation. Elle joue un rôle déterminant au niveau du MET et héberge également l'architecture réseau du MRW.

Pour les commandes relatives au matériel et aux logiciels individuels, il existe une procédure annuelle de collecte des besoins. Chaque gestionnaire départemental informatique reçoit la liste du matériel à remplacer et l'envoie à chacun de ses correspondants techniques locaux pour validation. Il regroupe ensuite le tout afin de le transmettre au CGI<sup>16</sup> en vue de la définition globale du volume à remplacer pour l'année. En plus du remplacement de l'existant, les CTL et gestionnaires départementaux informatiques font remonter les nouveaux besoins, qui doivent tous être justifiés.

Parallèlement à cette définition du besoin en termes de quantités, la sélection des machines à commander est opérée sur la base d'une collecte des prix effectuée par le GIEI auprès de divers fournisseurs. Le GIEI étudie alors les différentes offres reçues et effectue des tests techniques. En fonction de ces tests, des réunions sont organisées avec les CGI et le choix d'un fournisseur s'effectue sur la base de la proposition faite par le prestataire.

Par la suite, la mise en œuvre consistera en la livraison du matériel par le fournisseur sélectionné et son installation, dans la plupart des cas, par le GIEI et, parfois, par les correspondants techniques locaux.

En-dehors de cette commande annuelle, on peut également recourir, en cas de besoin, à une procédure d'offre et bon de commande ou, pour le petit matériel, à la procédure d'achat MCL (matériel, consommable et logiciel), commande unitaire fonctionnant selon un processus similaire à celui des commandes de consommables.

### **2.2.2 L'achat des consommables**

L'organisation de la fourniture des consommables repose sur le GIEI, qui est chargé de l'accès à un magasin central. Toutes les commandes sont faites auprès d'un fournisseur qui organise ce magasin central. Le choix de ce dernier s'effectue pour une durée de deux ans<sup>17</sup>, sur la base d'une procédure de sélection identique à celle relative au matériel. Le fournisseur s'engage à livrer tous les types de consommables, sans frais supplémentaire et chaque semaine, dans toutes les localisations administratives du MET et du MRW.

Pour permettre l'établissement des bons de commande, le GIEI fournit chaque trimestre un catalogue des prix. Il est cependant toujours possible de commander un article ne figurant pas au catalogue, ce qui nécessite au préalable l'établissement d'une offre de prix spécifique par le GIEI.

Les commandes de consommables sont effectuées par les correspondants techniques locaux selon des procédures différentes au MET et au MRW. Au MET, les GDI reçoivent toutes les commandes et doivent les signer; les chefs de service doivent parfois également signer ces bons de commande. Ils transitent tous via le CGI. Chaque service du MET dispose d'une enveloppe budgétaire pour financer ces commandes MCL. Au MRW, par contre, les commandes se font directement auprès du GIEI par courrier électronique.

Lors de la livraison, le CTL doit signer un bordereau de livraison. Chaque mois, le GIEI facture les consommables livrés et les charges de personnel nécessaires au fonctionnement du magasin central.

---

<sup>16</sup> Lire DI pour ce qui concerne le MRW.

<sup>17</sup> Pour les années 2007 et 2008. Auparavant, le fournisseur était désigné chaque année.

### 2.2.3 Le *helpdesk*

Géré par le GIEI, le *helpdesk* (bureau d'assistance) s'appuie sur un ensemble de contrats de maintenance passés par le GIEI et refacturés au prix coûtant à la Région wallonne au fur et à mesure des échéances.

Les correspondants techniques locaux jouent le rôle de *helpdesk* de première ligne. S'ils ne parviennent pas à résoudre le problème, ils s'en remettent au *helpdesk* du GIEI, qui fait appel aux techniciens de ses sous-traitants. Lorsque le problème se situe au niveau d'une application développée par un sous-traitant du GIEI ou par le prestataire lui-même, le *helpdesk* technique est pris en charge par l'équipe de développement hors contrats de maintenance.

Chaque intervention sur place donne lieu à l'établissement d'un bordereau d'intervention signé par le correspondant technique local ou son représentant.

Certaines interventions peuvent être facturées en plus des coûts forfaitaires de maintenance. Il s'agit des codes 9, c'est-à-dire des interventions que le GIEI qualifie «d'erreur de l'utilisateur» et pour lesquelles soit le CTL, soit l'utilisateur aurait dû résoudre le problème sans devoir faire appel au *helpdesk*. Elles ne sont cependant facturées que lorsqu'elles dépassent un certain quota<sup>18</sup>.

### 2.2.4 Les missions d'étude et les développements de logiciels

Une part importante du cahier annuel des charges est consacrée aux études afin d'établir des cahiers de spécifications, aux analyses et aux développements des applications nécessaires au fonctionnement de l'administration, ainsi qu'aux études diverses en matière informatique, telles, par exemple, l'élaboration d'un plan de sécurité, l'établissement d'un plan de migration pour passer d'une version du système d'exploitation à une autre, etc.

Ces missions se caractérisent par la désignation d'un chef de projet au niveau de l'administration et par la rédaction d'une fiche d'avant-projet, qui doit être acceptée et intégrée au cahier annuel des charges après réception d'une offre du GIEI. Cette offre émane toujours du GIEI, mais peut être préparée par un de ses sous-traitants.

La réalisation du projet est ensuite confiée à un prestataire ou au GIEI. Au fur et à mesure de l'avancement du projet, des livrables sont fournis. Des états d'avancement peuvent également être établis en vue d'un paiement partiel des prestations.

Une fois le projet terminé, après les phases de test, le GIEI envoie une demande de réception au chef de projet de l'administration. Celui-ci réceptionne, ou non, le produit. Après réception, une facture est établie et envoyée aux CGI, qui, après contrôle, la transmettent pour signature aux secrétaires généraux. Suit la procédure d'ordonnancement et de mise en paiement. Toutes les factures émanent du GIEI, même si les prestations sont réalisées par l'un de ses sous-traitants<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Pour plus de précisions, voir ci-après le point 5.2.4 *Le contrôle des prix*, p. 67.

<sup>19</sup> La Région ne dispose pas des factures des sous-traitants, de même que ses relations contractuelles avec le GIEI ne prévoient pas de système de comptabilité «à livre ouvert».

### 2.2.5 La mise à disposition de personnel

Outre la mise à disposition par le GIEI du personnel nécessaire à la gestion d'un magasin central et d'un *helpdesk*, ainsi qu'à l'exercice des tâches de coordination générale informatique, la Région recourt à du personnel du prestataire pour assurer certaines missions sur site ou non, mais dans un contexte de travail en régie<sup>20</sup>. A titre d'exemple, la D 456 emploie du personnel externe pour assurer ses missions, de même que le service informatique de la direction générale de l'agriculture (DGA) du MRW. Ces mises à disposition figurent dans le cahier annuel des charges pour un nombre de jours défini.

Elles sont également facturées par le GIEI en fonction d'états de prestations qui doivent être validés par le responsable de projet de l'administration. C'est sur la base de cette «réception» des prestations effectuées que le paiement pourra intervenir.

## 2.3 Enjeux financiers

Tant le budget du MET que celui du MRW prévoient des allocations de base concernant l'informatique administrative, dont les crédits d'engagement s'élèvent aux montants suivants.

*Budget 2006 réalisé*

Allocations de base	MRW	MET	Total
Convention pour la gestion informatisée de la paie des fonctionnaires	230	250	480
Conventions pour la gestion de l'infrastructure informatique du ministère – Frais de fonctionnement (y compris Win)	8.626,5	4.541	13.167,5
Conventions pour la gestion de l'infrastructure informatique du ministère – Frais d'investissements en matériel (y compris Win)	1.753	945	2.698
Conventions pour la gestion de l'infrastructure informatique du ministère – Frais d'investissements développements	5.774,2	4.009	9.783,2
Conventions pour la gestion de l'infrastructure informatique du ministère – Frais d'investissements + 1 an	5.537,6	897	6.434,6
Total	21.921,3	10.642	32.563,3

*(en milliers d'euros)*

<sup>20</sup> Dénommé: «mise à disposition de ressources en régie».

### Budget 2007 ajusté

Allocations de base	MRW	MET	Total
Convention pour la gestion informatisée de la paie des fonctionnaires	224	250	474
Audit externe de la convention entre la Région wallonne et le GIEI sur l'informatique administrative	250		250
Conventions pour la gestion de l'infrastructure informatique du ministère – Frais de fonctionnement (y compris Win)	9.199	4.540	13.739
Conventions pour la gestion de l'infrastructure informatique du ministère – Frais d'investissements en matériel (y compris Win)	1.760	1.085	2.845
Conventions pour la gestion de l'infrastructure informatique du ministère – Frais d'investissements développements	8.775	3.868	12.643
Conventions pour la gestion de l'infrastructure informatique du ministère – Frais d'investissements + 1 an	2.812	943	3.755
Prestations spécifiquement liées à la mise en œuvre et au contrôle du plan de sécurité informatique	100		100
<b>Total</b>	<b>23.120</b>	<b>10.686</b>	<b>33.806</b>

(en milliers d'euros)

### Budget 2008 initial

Allocations de base	MRW	MET	Total
Convention pour la gestion informatisée de la paie des fonctionnaires	280	305	585
Conventions pour la gestion de l'infrastructure informatique du ministère – Frais de fonctionnement (y compris Win)	9.602	4.542	14.144
Conventions pour la gestion de l'infrastructure informatique du ministère – Frais d'investissements en matériel (y compris Win)	1.753	1.137	2.890
Conventions pour la gestion de l'infrastructure informatique du ministère – Frais d'investissements développements	2.028	3.198	5.226
Conventions pour la gestion de l'infrastructure informatique du ministère – Frais d'investissements + 1 an	1.030	250	1.280
Prestations spécifiquement liées à la mise en œuvre et au contrôle du plan de sécurité informatique	40		40
<b>Total</b>	<b>14.733</b>	<b>9.432</b>	<b>24.165</b>

(en milliers d'euros)

Le total des crédits des allocations de base du budget 2008 initial est inférieur de l'ordre de 9 millions d'euros aux totaux des allocations de base du budget réalisé en 2006 et ajusté en 2007. Cette différence s'explique par une procédure de transfert de crédits spécifiques d'allocations de base propres à chaque ministre pour la réalisation d'applications les concernant.

En effet, les projets doivent être répartis en trois catégories selon leur degré de transversalité. La prise en charge budgétaire varie pour chacune de ces catégories.

Ainsi, il convient de distinguer trois types de projets, à savoir les projets :

- génériques, c'est-à-dire généralisables pour tout processus identique<sup>21</sup>, qui sont imputés sur les crédits budgétaires de la direction de l'informatique ;
- transversaux, à savoir fonctionnellement utilisables par plusieurs directions, qui sont financés, pour 50 %, sur les crédits de la direction informatique et, pour le reste, par transfert de crédits en provenance des budgets fonctionnels ;
- spécifiques à une direction générale, qui sont entièrement supportés par les crédits transférés du budget fonctionnel concerné.

En tout état de cause, ces données budgétaires constituent une bonne approche du coût financier que représente l'informatique administrative wallonne. Cependant, les chiffres ci-dessus incluent le coût de la convention Win, qui est repris dans certaines allocations de base concernées. Ce coût peut être évalué sur la base du bilan des exécutions budgétaires 2005 du MRW, lequel cite un montant de 1.290.164,57 euros pour la convention Win.

Déduction faite des dépenses du Win, la convention GIEI coûte annuellement à la Région wallonne un montant global de l'ordre de 30 millions d'euros.

Il convient, à ce stade, de relever la part importante du coût relatif à la mise à disposition de personnel dans le cadre de la convention avec le GIEI pour la gestion générale du système. Ce coût concerne le personnel affecté au fonctionnement du centre de service (magasin central et *helpdesk*), la prise en charge de la gestion administrative globale<sup>22</sup>, ainsi que de la mise à disposition de deux coordinations générales informatiques. Ces mises à disposition de personnel représentent, pour les années 2001 à 2007<sup>23</sup>, une somme globale de 21.909.599,08 euros, correspondant à 43.969 jours de prestation, soit, pour donner un ordre de grandeur, plus des deux tiers du budget annuel de l'informatique administrative.

La mise à disposition du personnel nécessaire à la gestion globale du système représente donc une importante charge récurrente. Par ailleurs, il convient d'ajouter les mises à disposition dans le cadre de projets particuliers<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Il peut s'agir d'analyses, d'études, de composants logiciels, d'applications, de solutions d'infrastructure mutualisées, etc.

<sup>22</sup> Il s'agit de la couverture des frais de participation des membres du GIEI aux réunions périodiques de coordination entre le GIEI et la Région wallonne, ainsi qu'aux réunions annuelles d'évaluation, et non des frais administratifs liés à la gestion des projets de développement, lesquels sont repris dans les coûts relatifs aux différents projets concernés.

<sup>23</sup> Calcul effectué par la Cour des comptes sur la base des données contenues dans les cahiers des charges pour les années 2001 à 2007.

<sup>24</sup> Pour une analyse détaillée de cette problématique, voir ci-après le point 4.3 *Les mises à disposition de personnel par le GIEI et leur coût*, p. 35.

### 3 L'encadrement stratégique et budgétaire

L'informatique revêt un rôle de plus en plus important dans le fonctionnement de l'administration. Assurer un bon niveau de service est aujourd'hui largement lié au fonctionnement et à la maîtrise, par l'administration, de son outil informatique.

En Région wallonne, l'organisation et l'utilisation de l'informatique dépendent largement d'un prestataire externe. Dans ces conditions, une analyse de risques, même sommaire, montre que la maîtrise de cet outil revêt une importance cruciale pour la Région et la continuité du service public.

Pour juger du degré de maîtrise de la Région, il convient d'apprécier dans quelle mesure :

- le fonctionnement de l'informatique est encadré par une démarche stratégique propre liée à la démarche stratégique globale de l'administration ;
- la Région dispose d'un personnel suffisant, en quantité et en qualité, pour gérer sa fonction informatique ;
- la Région a mis en place des instruments lui permettant d'assurer un suivi de cette activité ;
- les responsables administratifs et ministériels sont correctement informés du fonctionnement de l'outil informatique ;
- la sécurité informatique est maîtrisée au sein de l'administration.

#### 3.1 Plan informatique stratégique

##### 3.1.1 La définition des besoins selon le référentiel COBIT<sup>25</sup>

Pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des technologies de l'information (TI), toute organisation doit définir un plan informatique stratégique.

Trouver le meilleur équilibre entre les possibilités offertes par l'outil informatique et les besoins réels de l'organisation en la matière n'est possible que si une démarche de planification stratégique est entreprise à intervalles réguliers et engendre un plan à long terme, régulièrement décliné en plans opérationnels dotés d'objectifs à court terme, clairs et concrets.

Le haut management, en tant que responsable du développement et de la mise en œuvre des plans à long et à court terme qui répondent à la mission et aux objectifs de l'organisation, doit s'assurer que les TI et les possibilités qu'elles offrent sont évaluées de manière adéquate et prises en compte dans les plans de l'organisation. Ceux-ci doivent permettre de s'assurer que les TI sont bien alignées sur la mission et les stratégies métiers de l'organisation.

Le management des TI est responsable du développement régulier des plans informatiques à long terme, qui servent de support à la réalisation des missions et des objectifs généraux de l'organisation. Il doit mettre en œuvre un processus de planification à long terme, adopter une approche formalisée et établir la structure d'un plan standard.

Les plans informatiques à court et à long terme doivent contenir des indicateurs de performance et des objectifs à atteindre.

<sup>25</sup> COBIT (*Control objectives for Information and related technology*), Gouvernance, Contrôle et Audit de l'information et des Technologies Associées. Guide d'audit, 3<sup>e</sup> édition. Norme PO 1.

Le management des TI doit s'assurer qu'un processus est en place pour modifier en temps voulu et de manière adéquate le plan informatique à long terme et pour l'adapter en fonction des modifications qui interviennent dans le plan à long terme de l'organisation. Le management doit établir une politique visant à imposer le développement et la mise à jour de plans à court et à long terme.

Les plans à court terme doivent garantir l'affectation adéquate des ressources informatiques sur une base cohérente avec le plan informatique à long terme. Ils doivent être réexaminés périodiquement et modifiés en fonction de l'évolution de l'environnement technologique, politique et réglementaire.

Le management doit s'assurer que les plans informatiques à court et à long terme sont communiqués à toutes les personnes concernées dans l'organisation.

Le management doit mettre en place des processus visant à obtenir des informations en retour des utilisateurs concernant la qualité et l'utilité des plans à court et à long terme. Les rapports obtenus doivent faire l'objet d'une évaluation et être pris en compte dans la planification future.

### **3.1.2 L'état des lieux en Région wallonne**

#### *La planification stratégique*

Etant donné la structure et l'historique de la mise en place de l'administration wallonne, aucun plan informatique stratégique pluriannuel n'a jamais été envisagé pour l'ensemble de la Région.

Jusqu'à présent, les secrétaires généraux de chaque ministère, MRW et MET, n'ont pas non plus entamé de travaux de conception de plans informatiques stratégiques spécifiques à leur entité respective.

Toutefois, l'absence de plan stratégique au plus haut niveau ne signifie pas qu'il n'existe pas de processus de planification dans certaines directions générales. Ainsi, la direction générale des pouvoirs locaux (DGPL), la direction générale de l'agriculture (DGA), ou encore la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (DGRNE) ont mis au point soit un schéma directeur, soit un plan stratégique de leur informatique.

A cet égard, la Cour a constaté une bonne pratique de la DGA. En effet, cette dernière élabore son plan stratégique dans le cadre d'une organisation associant étroitement les utilisateurs et les services informatiques. Ainsi, chaque entité établit sa planification et détermine ses besoins en section, petit groupe associant les utilisateurs et les informaticiens. Ensuite, ces besoins remontent les différentes hiérarchies et sont synthétisés dans le plan stratégique, qui sera adopté en comité de direction, composé également de représentants du service informatique. Ce système permet d'assurer un alignement de la stratégie informatique sur les besoins opérationnels des utilisateurs et donc avec la stratégie métiers.

#### *La planification annuelle*

La convention d'exclusivité de 1989 entre la Région wallonne et le GIEI prévoit une programmation de tous les développements informatiques sous la forme d'un cahier des charges annuel, qui constitue la seule forme de planification.

Les processus d'élaboration des cahiers des charges annuels, spécifiques à chaque ministère, se déroulent comme suit.

En ce qui concerne le MET, fin septembre de chaque année, une note de service départementale émanant du secrétariat général est envoyée aux DG, IG, directeurs et GDI. Son but est d'obtenir de chaque département une énumération exhaustive des besoins. Pour fin octobre, la base doit avoir fait remonter ses besoins au niveau de chaque GDI. Celui-ci effectue un premier tri et une première intégration lorsque des besoins identiques sont revendiqués par différents services.

Début novembre, les GDI déposent auprès du CGI un avant-projet de liste des besoins, qui doivent être chiffrés (masses budgétaires). Pour le développement d'applications, les GDI se basent sur une pré-offre établie par le prestataire de services pour établir une première estimation des coûts.

Fin novembre, après les arbitrages budgétaires effectués par le CGI et communiqués aux départements, les GDI transmettent au CGI la version finale du cahier des besoins. Celui-ci rédige alors l'avant-projet du cahier des charges. A la mi-janvier, le GIEI visionne le cahier des charges et fait part de ses remarques. Début février, le projet de cahier des charges est présenté conjointement aux GDI et au GIEI. Dès ce moment, les missions prioritaires, dont le développement doit absolument commencer rapidement, doivent être sélectionnées par les GDI. Le CGI estime qu'elles représentent 80% des applications prévues. Dès la mi-février, le CGI demande officieusement au prestataire de débiter les travaux (sans approbation du Gouvernement wallon, ni bon de commande). Le cahier des charges est ensuite transmis au Gouvernement wallon pour approbation.

La convention de 1989 prévoit l'approbation du cahier des charges annuel et sa transmission au prestataire de services pour le 31 janvier au plus tard. Ce calendrier n'a jamais pu être respecté. Le retard minimum fut de 46 jours, en 1993, et le retard maximum de 257 jours, en 2004. Depuis l'existence de la convention, le retard moyen pour l'approbation du cahier des charges est de 126 jours, soit plus de quatre mois.

Même s'il n'existe pas de plan pluriannuel (excepté pour le matériel), le CGI vérifie la cohérence des projets d'année en année.

Le MRW applique en outre le processus suivant.

A côté du cycle annuel censé regrouper l'essentiel des projets à planifier, le besoin peut être exprimé quand il survient, c'est-à-dire tout au long de l'année. En effet, les demandes de nouveaux développements logiciels peuvent être liées à l'évolution de réglementations parfois très changeantes<sup>26</sup>.

Une fiche est alors rédigée par l'administration fonctionnelle et validée par sa direction générale. Un cahier de besoins ou de spécifications détaillé est présenté à un comité composé des directeurs généraux, du CGI, du prestataire et des cabinets ministériels. Là s'effectue la sélection des besoins à satisfaire. Après validation et attribution d'un numéro d'ordre, les besoins sont traduits en projets et intégrés au cahier des charges annuel, ou à un avenant à ce dernier.

Malgré l'expression des besoins à tout moment dans l'année, le CGI essaie de faire respecter le cycle annuel. Pour les applications, il arrive à définir 80% des besoins une fois par an et se laisse la possibilité de ne pas en planifier 20%.

Lors de la procédure contradictoire, le MRW a précisé que la mission d'une direction informatique vise, pour l'essentiel, à satisfaire les demandes exprimées par le métier, tout en encourageant les services concernés à planifier leurs besoins.

---

<sup>26</sup> Comme, par exemple, en matière d'aménagement du territoire ou d'environnement.

### *Le choix des projets*

Quel que soit le ministère, il n'existe pas de critères clairs de sélection des projets de développement. Au MET, les arbitrages nécessaires sont réalisés par le CGI, tandis qu'au MRW, la DI organise des réunions de présentation des projets au niveau du comité de projets (administration + CGI + cabinets + prestataire).

Cette subjectivité du choix n'est pas la seule difficulté rencontrée. Si c'est en principe le cabinet du ministre concerné par les développements qui détermine les choix, il arrive cependant que le ministre renvoie cette décision à l'administration, en ne fixant comme seule règle que le non-dépassement de l'enveloppe budgétaire, ou, au contraire, qu'il fixe les priorités, mais ne débloque pas les moyens nécessaires. Dans ce cas, le projet concerné est inscrit au cahier des charges sous réserve d'un transfert de crédits.

En conclusion, l'absence de stratégie globale accroît la difficulté du choix des projets et de leur priorité. Par conséquent, le risque de non-alignement des projets avec la stratégie de la Région augmente, de même que le risque d'abandon pur et simple d'un projet en cours de développement, ou d'une maintenance corrective importante.

Des attentes métiers non satisfaites engendrent des développements anarchiques et isolés<sup>27</sup>, qui augmentent les risques d'incompatibilités entre fichiers. Leur maîtrise, en termes de suivi et d'évolution, est souvent rendue impossible suite au départ du concepteur, ce qui constitue un risque important pour la continuité du service.

## **3.2 La gestion de l'investissement informatique**

### **3.2.1 Les modalités de la gestion selon le référentiel COBIT<sup>28</sup>**

Le haut management d'une organisation doit mettre en place un processus de budgétisation pour s'assurer qu'un budget annuel de fonctionnement des TI est établi et approuvé, en concordance avec les plans informatiques à long et à court terme.

Le management doit établir un processus de surveillance financière qui compare les coûts des réalisations à ceux des prévisions.

Il doit également mettre en place un contrôle destiné à garantir que la fourniture des services par la fonction informatique soit justifiée au niveau des coûts.

### **3.2.2 L'état des lieux en Région wallonne**

Il faut ici encore distinguer le fonctionnement du MET de celui du MRW.

En ce qui concerne le MET, aux alentours du 15 novembre, le montant total de l'enveloppe budgétaire allouée aux dépenses informatiques est communiqué au CGI. En fonction des besoins exprimés par les cinq départements, le CGI répartit les montants en quatre enveloppes pour chacun d'eux (soit vingt enveloppes).

<sup>27</sup> De nombreuses applications élaborées en logiciel Access sont ainsi régulièrement développées en interne.

<sup>28</sup> COBIT, norme PO 5.

La typologie des quatre enveloppes est la suivante :

- l'élaboration de cahiers de spécifications (analyse préliminaire, expression des besoins) et les études diverses (ex : plan directeur) ;
- les développements, compléments et maintenances d'applications : il s'agit de l'enveloppe la plus importante ;
- l'achat de petit matériel, consommables et logiciels (MCL) ;
- les gros achats d'équipement via un dossier d'acquisition.  
Il n'existe pas de plan pluriannuel d'achat d'équipement mais un plan annuel d'équipement. Celui-ci reprend les souhaits de remplacement, d'accroissement et de mise à niveau du matériel, à l'aide de l'inventaire fourni par le GIEI tel que vérifié et validé par chaque GDI<sup>29</sup>.

Les arbitrages, qui, jusqu'à ce jour, ont toujours été nécessaires en raison de l'insuffisance budgétaire par rapport aux besoins exprimés, sont effectués par le CGI en collaboration avec les GDI et leurs hiérarchies respectives.

Les besoins de matériel à acquérir via les dossiers d'acquisition dépassent régulièrement le montant qui leur est alloué pour une année. Pour satisfaire un maximum de besoins, le CGI a mis au point un système de financement du matériel étalé sur deux ou trois ans. Le taux de chargement de ce prêt est déterminé par l'organisme bancaire qui le consent, à savoir Ethias<sup>30</sup> ; il est actuellement de 1,055 (pour les financements en deux ans) ou de 1,081 (pour les financements en trois ans). Cinquante pour cent du montant financier des dossiers d'acquisition sont financés de cette manière, mais depuis une remarque émise par l'inspection des finances (IF), la charge d'emprunt reportée ne peut excéder 8% du budget total de l'informatique du MET<sup>31</sup>. Si cette intervention de l'IF a eu pour effet de limiter une certaine dérive, il n'en demeure pas moins que la charge du préfinancement demeure très élevée ; ainsi, la charge reportée pour 2008/2009 et 2010 s'élève à quelque 900.000 euros, alors que le montant annuel des achats de matériel est de l'ordre de 650.000 euros.

Lors de la procédure contradictoire, le MET a précisé que, compte tenu des remboursements anticipés et des mesures prises par le secrétaire général du MET à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2008, la charge d'emprunt se montera à environ 250.000 euros hors TVA pour l'année 2009, à 215.000 euros pour 2010 et à 50.000 euros pour 2011.

Quant au MRW, une distinction est opérée entre les frais de fonctionnement et d'équipement, d'une part, et les frais d'investissement en projets, d'autre part.

Pour le premier type de dépenses, les frais de fonctionnement sont liés aux activités récurrentes destinées à maintenir en l'état l'architecture informatique du ministère, tandis que les frais d'équipement concernent les acquisitions de matériel dans le but de renouveler et maintenir à niveau le parc informatique.

La DI assure la planification budgétaire pluriannuelle de ce type de dépenses en tenant à jour un inventaire des ressources informatiques, en surveillant de façon permanente la consommation des ressources, en satisfaisant aux nouveaux besoins induits par les nouveaux projets, ainsi qu'en anticipant et en quantifiant – en termes budgétaires et humains – les mises à niveau ou le remplacement des équipements.

<sup>29</sup> En étroite collaboration avec ses CTL.

<sup>30</sup> Pour mémoire, Ethias est le gestionnaire du GIEI.

<sup>31</sup> En 1990, vu la nécessité d'équiper en même temps toutes les directions fraîchement mises en place au ministère, la charge atteignait 30% du budget informatique total du MET ; elle est ensuite redescendue à 10% maximum, puis successivement à 9% et à 8%.

Quant au deuxième type de dépenses, le CGI veille, dans le cadre de la programmation annuelle des frais d'investissement en projets, à se ménager chaque année une enveloppe budgétaire indéterminée représentant 20% du montant total des projets, pour faire face aux demandes qui n'ont pu être intégrées dans le cycle annuel normal du cahier des charges (sommes à consacrer, selon le MRW, à des projets génériques et transversaux). Pour ce faire, il utilise un processus de gestion du changement, qui consiste à modifier un projet existant ou à introduire un nouveau projet en dehors de la procédure de planification annuelle. Cette modification ponctuelle, indépendante de la procédure d'adoption du cahier annuel des charges, fait néanmoins l'objet d'un processus décisionnel similaire. Toutefois, puisqu'il s'agit d'une décision relative à un projet particulier, son approbation par le pouvoir exécutif se réalise sur la base des plafonds de délégation de pouvoir fixés par le Gouvernement wallon en son sein. Un projet de faible montant peut donc être retenu sans nécessiter l'aval de l'Exécutif.

Dès lors que les dépenses afférentes à un projet informatique sont réalisées à la charge des crédits propres à un ministre fonctionnel, ces derniers doivent être transférés au profit des crédits consacrés globalement à l'informatique administrative. Cette procédure risque d'allonger le temps nécessaire au démarrage d'un projet.

Par ailleurs, les projets sont généralement d'une ampleur telle qu'il est impossible de les réaliser sur une seule année. Le cas échéant, malgré la nécessité de mener l'ensemble du projet à son terme dans les meilleurs délais, l'administration scinde celui-ci en différentes phases et en soumet la première à la décision gouvernementale. Au moment de sa prise de décision, l'autorité politique n'est donc pas nécessairement consciente de toutes les implications futures de ses choix.

Enfin, les processus budgétaires précèdent l'élaboration du cahier annuel des charges. Les moyens financiers sont donc fixés sans que les besoins exprimés en termes fonctionnels ne soient connus, en raison notamment de l'absence de planification pluriannuelle, qui permettrait une meilleure programmation budgétaire et une plus grande transparence. En effet, les normes en la matière impliquent de définir les besoins et les projets nécessaires pour y répondre, de les hiérarchiser en termes de priorités et, enfin, de fixer l'enveloppe budgétaire nécessaire à leur réalisation. Ne pas respecter cette manière de procéder peut compromettre la réalisation des projets entamés, car ils risquent alors d'être bloqués par de nouvelles décisions de développement consommant l'intégralité des moyens budgétaires disponibles.

L'absence de planification pluriannuelle des développements d'applications informatiques, qui s'étendent souvent sur plusieurs années, ne permet pas d'estimer aisément les coûts totaux liés à chaque projet. Ce manque de transparence est potentiellement préjudiciable à la Région, car, faute d'information exhaustive, le décideur, c'est-à-dire le Gouvernement wallon, ne peut, à la seule lecture du cahier des charges annuel, estimer les implications budgétaires futures de la mise en chantier d'un projet.

La mise en place d'une planification stratégique pluriannuelle doit permettre au décideur d'avoir une vue complète des projets à mener au cours d'une année, ainsi que de leur coût de réalisation, et d'effectuer les arbitrages budgétaires en connaissance de cause. A défaut, il est impossible de déterminer un budget de manière exhaustive, ce qui est de nature à hypothéquer la bonne fin de certains projets.

### 3.3 L'orientation technologique

#### 3.3.1 Le suivi technologique selon les standards COBIT<sup>32</sup>

La fonction informatique doit élaborer et mettre régulièrement à jour un plan d'infrastructure technologique conforme aux plans informatiques à long et à court terme. Ce plan doit inclure des aspects tels que l'architecture des systèmes, les orientations techniques et les stratégies de migration.

La fonction informatique doit en permanence surveiller l'évolution des tendances et de la réglementation pour prendre en compte ces facteurs lors du développement et de la mise à jour du plan d'infrastructure technologique.

Ce plan doit faire l'objet d'une évaluation systématique.

Le management de la fonction informatique doit s'assurer que les plans d'acquisition des matériels et des logiciels établis reflètent les besoins identifiés dans le plan d'infrastructure technologique.

En fonction de ce dernier, le management doit définir des normes technologiques afin de développer la standardisation.

#### 3.3.2 L'état des lieux en Région wallonne

Un des objectifs de la convention de 1989 était de permettre à l'administration wallonne de bénéficier d'un large éventail de technologies informatiques. En fait, depuis cette date, le choix des technologies s'est concrétisé sur la base d'une veille orientée en fonction des spécialités de chaque partenaire du GIEI et assurée par ce dernier, pour le matériel ou les logiciels.

Ainsi, le choix des standards machines s'effectue sur la base de propositions émanant du GIEI. Au MRW, même si la DI est impliquée, via un informaticien fonctionnaire, il n'en demeure pas moins que la décision effective reste entre les mains du CGI<sup>33</sup>. Quant au MET, seul le CGI participe au choix.

Par ailleurs, considérant les effectifs restreints dont elle dispose, la Région n'est pas en mesure d'effectuer une veille technologique qui lui permette d'influencer les choix posés en la matière. De plus, elle doit, lorsqu'elle souhaite recourir à une nouvelle technologie, tenir compte d'un coût de mise à niveau du prestataire, qui obère ce choix.

Enfin, la limitation des discussions technologiques à quelques spécialistes a pour effet d'écarter les agents de terrain, alors que ces derniers devraient être impliqués activement dans l'élaboration des exigences nécessaires, susceptibles d'avoir un impact sur le choix technologique à opérer<sup>34</sup>. Ainsi, des services statistiques pourraient souhaiter des standards matériels différents et un service de communication, utilisant des outils de graphisme, pourrait également émettre des demandes propres. Enfin, concernant les applications, un service désireux de développer un logiciel permettant aux utilisateurs d'avoir accès aux données

<sup>32</sup> COBIT, norme PO 3.

<sup>33</sup> Lié au prestataire.

<sup>34</sup> Lors de la procédure contradictoire, la DI a fait valoir que les services fonctionnels ont été sollicités, mais qu'ils ne disposent pas nécessairement des ressources suffisantes pour intervenir utilement et au moment adéquat. De plus, elle signale que la responsabilité des choix technologiques a été explicitement confiée au GIEI et que le service informatique se doit de pouvoir assurer de manière durable et efficiente le support des solutions techniques proposées.

dont il dispose ou de remplir un formulaire en ligne pourrait également souhaiter utiliser une technologie différente (application *web* par exemple) de celle d'un service visant une simple gestion interne de ses dossiers. A cet effet, les gestionnaires fonctionnels sont impliqués de manière insuffisante dans les choix technologiques<sup>35</sup>.

A l'heure actuelle, la Région est largement tributaire de la veille et des choix technologiques opérés par le prestataire, qui, en l'absence de concurrence, poursuit ses activités en utilisant la technologie qu'il maîtrise. A cet égard, l'objectif de la convention de 1989, qui visait à faire bénéficier la Région d'un large éventail en matière de technologie informatique, n'a pas été atteint.

Il importe que la Région crée les conditions de sa maîtrise technologique, notamment par la mise à niveau des services informatiques. Elle doit disposer d'un personnel suffisamment nombreux et formé pour assurer la veille technologique et définir les orientations techniques et d'architectures aptes à répondre au mieux aux besoins de l'administration.

### 3.4 La mutualisation

#### 3.4.1 La notion de mutualisation informatique<sup>36</sup>

La mutualisation informatique vise plusieurs objectifs : réaliser des économies d'échelle, augmenter l'indépendance de l'organisation à l'égard des prestataires de services, mettre en commun des bonnes pratiques, ou encore pérenniser et permettre l'interopérabilité des outils développés.

La mutualisation peut se situer en amont ou en aval du développement des projets.

En amont, il s'agit de réunir plusieurs services ou administrations afin de définir conjointement les exigences fonctionnelles de la future application. Une réelle mutualisation requiert une forte volonté de mise en commun : il faut en effet décloisonner le travail des différents services, faire partager aux fonctionnaires dirigeants l'idée qu'ils ne gèrent pas leur seule unité, mais font partie d'un ensemble, et que leur marge de manœuvre n'est pas illimitée.

Préalablement au développement d'un logiciel informatique générique, appelé à être performant pour chaque type d'activité à laquelle il s'applique, il convient d'analyser l'ensemble des processus de travail existants, en vue d'en dégager les similitudes ainsi que les différences et de les uniformiser. A cet effet, une interface entre l'administration, au plus haut niveau, et les services de support informatique doit être mise en place. La gestion des processus, dont la centralisation est fondamentale pour assurer un maximum d'économies, incombe aux services opérationnels et non au support informatique.

<sup>35</sup> Au MET, ces choix sont cependant discutés au sein de la CCI, dirigée par le CGI et composée des différents GDI.

<sup>36</sup> « Aspect généraux de la mutualisation informatique dans le secteur public ». Etude réalisée par David De Roy (chercheur – CRID – FUNDP) et Aurélie Van der Perre (chercheuse – CRID – FUNDP), décembre 2007.

Selon les auteurs de cette étude, « la mutualisation informatique peut recevoir deux acceptions qu'il y a lieu de distinguer soigneusement : 1) il s'agit de la mise en commun par plusieurs administrations, de moyens (humains, financiers ou matériels) en vue du développement d'un logiciel qui bénéficiera à l'ensemble des investisseurs (mutualisation en amont) ; 2) il s'agit également du partage de ressources informatiques détenues par une ou plusieurs administrations qui choisissent d'en faire bénéficier d'autres utilisateurs, en ouvrant les droits d'utilisation (mutualisation en aval). » (Introduction générale, p. 2).

En aval, il s'agit d'étendre l'utilisation d'une application existante dans un service à plusieurs autres services ayant un processus métiers identique ou similaire. Une économie substantielle peut ainsi être réalisée en réutilisant des projets existants ou en les adaptant légèrement.

Certaines conditions s'avèrent indispensables pour réaliser cette mutualisation. L'administration doit être pleinement propriétaire de ses applications. Cette pleine propriété ne s'entend pas seulement au sens juridique du terme, mais implique avant tout une réelle appropriation de l'outil par son utilisateur. A cet effet, ce dernier doit disposer d'une documentation technique adéquate, lisible et compréhensible. Il importe donc que l'administration régionale normalise au mieux les codes sources utilisés par ses prestataires, ainsi que la tenue de la documentation technique.

### 3.4.2 L'état des lieux en Région wallonne

Durant les sept dernières années, la moyenne annuelle des applications<sup>37</sup> ayant fait l'objet d'une inscription au cahier des charges était de 182, comme le montre le tableau ci-après<sup>38</sup>.

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
MET	121	104	114	101	107	105	113
MRW	64	57	82	55	82	90	79
Total	185	161	196	156	189	195	192

Si les applications sont trop nombreuses, certaines risquent de répondre à des besoins identiques. Afin de diminuer ce risque, le secrétaire général du MET s'est efforcé de limiter les doubles emplois de projets informatiques en organisant des réunions de coordination, tout d'abord DG par DG, puis toutes DG confondues. Le but de ces rencontres était de disposer d'une vue globale des projets existants, pour mutualiser leur utilisation et leur développement ultérieur. Force est de constater que cet essai de mutualisation n'a pas été suivi par d'autres initiatives du même genre.

Un exemple concret de cette situation peut être fourni par l'application « Courrier »<sup>39</sup>, qui a été développée au MET et intégrée dans l'application « Dossier », plus vaste. Parallèlement, d'autres applications de gestion du courrier ont été développées ailleurs, notamment au MRW. Ainsi, la DGRNE<sup>40</sup> a mis en œuvre l'application « Postoffice », qui a représenté une dépense de 481.821,85 euros. Aujourd'hui, le MRW a décidé de reprendre l'application « Courrier » du MET, ce qui lui coûte 61.578,38 euros<sup>41</sup>, alors que des développements sont déjà intervenus au MET dans le cadre de l'application « Dossier »<sup>42</sup>. Les coûts engagés précédemment pour « Postoffice » auraient pu être évités par une réflexion en amont.

<sup>37</sup> Développements d'applications nouvelles ou maintenance évolutive.

<sup>38</sup> Tableau tiré de l'analyse des cahiers annuels des charges pour les années 2001 à 2007.

<sup>39</sup> Il s'agit d'une application transversale de gestion de courrier et de pièces administratives.

<sup>40</sup> Pour faire face à des besoins urgents, c'est-à-dire à la mise en œuvre de réglementations réclamant des flux de documents (permis d'environnement).

<sup>41</sup> Lors du débat contradictoire, le MRW a fait valoir que ces coûts correspondaient à des charges inévitables d'analyse, de paramétrage et d'adaptation d'un outil aux modes de fonctionnement interne, ainsi que la charge de la formation d'utilisateurs lors du déploiement. Selon le MRW, la manière de les réduire consiste à définir un nombre limité de modèles de déploiement et à tenter d'uniformiser l'organisation du processus.

<sup>42</sup> Cette application a coûté plus de 500.000 euros et comporte une partie relative à la partie courrier pour une somme de 83.358,86 euros, selon les offres remises entre 1997 et 1999 par le GIEI.

Les applications de gestion logistique<sup>43</sup> présentent un autre exemple concret de non-mutualisation résultant d'une absence de vision stratégique globale. Le MET a développé sa propre application «Monaco» (coût 114.260 euros) tandis que le MRW s'est lancé dans le développement de l'application «EPM» (216.185 euros, y compris les licences et les prestations d'analyse nécessaires aux paramétrages). Le développement de cette dernière est aujourd'hui arrêté en attendant la restructuration du département. Ici aussi, une réflexion commune en amont, voire une mutualisation en aval, aurait permis de réaliser des économies.

Il convient d'ajouter que certains efforts de mutualisation en aval ont été réalisés au cours des dernières années<sup>44</sup>. Ainsi, des applications développées à l'initiative du MET<sup>45</sup>, ou de l'une de ses composantes, ont été proposées à d'autres composantes du MET et également à des institutions publiques wallonnes, d'autres entités fédérées<sup>46</sup>, ou hors frontières<sup>47</sup>. Néanmoins, la démarche de mutualisation n'est pas encore systématiquement prise en compte.

Lors du débat contradictoire, le MET a également admis que la mise en œuvre d'une mutualisation en amont reste, dans les circonstances actuelles, encore trop souvent problématique.

Quant aux conditions de mutualisation, la Région est légalement propriétaire des applications, mais les codes sources et la documentation technique sont conservés par les prestataires externes. En outre, la Région n'a pas élaboré de normes relatives à la manière d'écrire les codes sources et de les documenter.

Cet état de fait renforce encore la dépendance de la Région vis-à-vis des prestataires. Celle-ci ne peut s'assurer que les services rendus ne procèdent pas d'une mutualisation leur permettant de facturer plusieurs fois des pans d'applications similaires.

Une démarche systématique de mutualisation nécessite la mise en œuvre d'une réflexion intégrée et non cloisonnée. A cet égard, la réorganisation de l'administration doit se faire sous une forme pyramidale permettant, d'une part, la collecte des besoins dans chaque DG et, d'autre part, une uniformisation et une politique de mutualisation au niveau transversal. Cette organisation est indispensable à une gestion efficace, efficiente et économe de l'outil informatique de la Région wallonne.

### 3.5 Stratégie et transfert de maîtrise

La maîtrise de l'informatique administrative wallonne revient de facto en majeure partie au GIEI, dans le choix des projets, les arbitrages budgétaires, les choix technologiques, ou encore l'absence de mutualisation.

Bien que le management de la Région ressente le besoin d'un plan informatique stratégique, aucun processus de décision structuré n'a été mis en place.

<sup>43</sup> En l'espèce, il s'agit de développements de systèmes informatiques de commandes automatisées de fournitures de bureau et/ou de consommables informatiques.

<sup>44</sup> Voir notamment les applications du MET relative à la gestion des marchés (IAM, PAM et EPI) ou celles relatives à la gestion des ouvrages d'art (BDOA et *Bridge Boy*).

<sup>45</sup> Par exemple: IAM, PAM, EPI, Météoroutes, BDOA, etc.

<sup>46</sup> Région de Bruxelles-Capitale et *Vlaamse Gemeenschap*.

<sup>47</sup> Ministère de l'Équipement du Grand-Duché de Luxembourg.

L'alignement des besoins de l'administration, des applications et des technologies se fait d'une façon réactive, portée par les compétences internes des prestataires de services faisant partie du GIEI, plutôt que par une stratégie générale de la Région, même si certaines préoccupations sont apparues durant ces dernières années.

Le 28 avril 2005, le Gouvernement wallon a présenté un plan d'action dénommé «simplification administrative, e-gouvernement et lisibilité». Ce programme, porté par une nouvelle structure appelée Commissariat Easi-wal, a pour objectif de doter la Wallonie d'une administration modernisée et efficace, au service du citoyen, de l'entreprise et des associations. Le rôle d'Easi-wal et la nouvelle approche des processus décisionnels fournissent des pistes intéressantes en matière stratégique.

## 4 La gestion des ressources humaines en matière d'informatique régionale

---

Afin de disposer de services informatiques adéquats, toute institution doit se doter des effectifs et des compétences nécessaires en veillant à établir les rôles et les responsabilités de chacun sur la base de besoins clairement identifiés. Cette organisation doit être au service de la stratégie de l'institution moyennant la mise en place des dispositifs de contrôle requis<sup>48</sup>.

Sur la base de ce référentiel, la Cour a examiné les modalités de gestion des ressources humaines en matière informatique par la Région wallonne (situation du personnel, profils de fonction, qualifications, plan de formation, etc.) et vérifié si cette gestion lui assure la maîtrise de l'outil informatique.

### 4.1 Le rôle prépondérant joué par le prestataire

La convention avec le GIEI<sup>49</sup> précise en son article 2 que *«dans chacun des deux ministères, la gestion du plan directeur, l'évaluation permanente des besoins et la planification des solutions, l'établissement des spécifications des solutions du point de vue de l'utilisateur, la gestion permanente des données, le support de base des utilisateurs finaux, la coordination avec le prestataire de services et le contrôle de celui-ci dans le développement de nouvelles applications et dans le fonctionnement quotidien des applications opérationnelles sont assurés par un Gestionnaire des informations<sup>50</sup>»*.

Elle stipule également que *«les Gestionnaires des informations sont engagés dans les liens d'un contrat de travail par le prestataire de services et mis chacun à temps plein à la disposition d'un des deux secrétaires généraux sous l'unique autorité duquel ils sont placés»*.

L'examen des pièces comptables atteste que les coordinateurs généraux de l'informatique étaient, au moment de l'audit, employés par le prestataire externe et que le coût de leurs prestations était facturé à la Région par le GIEI<sup>51</sup>.

De plus, au MRW, le coordinateur occupe également dans l'organigramme la fonction de directeur<sup>52</sup> de la DI, qu'il exerce effectivement. Ce cumul de fonctions dans le chef d'une même personne, à savoir prestataire privé et haut responsable administratif, est susceptible de créer des conflits d'intérêts et de faire obstacle à la clarification des responsabilités de l'administration régionale et du GIEI.

L'énumération et l'importance des missions confiées aux CGI suffisent à démontrer que la Région, en signant la convention de 1989, a délégué à son prestataire la plupart des processus importants en matière informatique. En effet, les CGI interviennent dans la stratégie à mener, dans le choix des solutions techniques (matérielles et logicielles) à apporter et même dans l'évaluation et le contrôle du prestataire de services.

---

<sup>48</sup> Voir normes COBIT PO 4, PO 7, AMP 5, etc.

<sup>49</sup> Convention du 28 juin 1989 entre la Région wallonne et la SMAP, agissant en qualité de gérant du GIEI.

<sup>50</sup> Actuellement coordination générale informatique ou CGI.

<sup>51</sup> Il est à noter que les factures visant cette mise à disposition de personnel sont frappées d'une TVA de 21 %. Voir à ce sujet le point 8.2, consacré au statut du GIEI, p. 94.

<sup>52</sup> En congé.

Quelles que soient la compétence et la probité des personnes assumant la coordination informatique, leur lien avec le prestataire ne place pas la Région dans les meilleures conditions pour assumer pleinement sa maîtrise en matière informatique.

## 4.2 Des services informatiques aux effectifs insuffisants

Au MRW, les missions essentielles de la DI consistent à :

- assurer la fourniture des biens et services de gestion nécessaires au fonctionnement quotidien des outils informatiques utilisés par près de 5.000 personnes ;
- fournir les applications informatiques nécessaires à la gestion opérationnelle des activités du ministère dans le but de mettre en œuvre ses missions de service public.

Pour remplir ses tâches, la DI disposait, au moment de l'audit, de sept équivalents temps plein (ETP), y compris le « coordinateur/directeur »<sup>53</sup> et les personnes chargées du secrétariat, de la comptabilité et de l'administration.

Cet effectif (ratio largement inférieur à 1 % du personnel<sup>54</sup>) est nettement insuffisant pour couvrir de manière acceptable tous les besoins de l'administration en termes de délais et de qualité des services. En cas d'absence du personnel, certaines activités doivent même être mises en veilleuse. Le service est donc largement tributaire de la bonne volonté du personnel en place et fonctionne essentiellement sur la base de certains « exploits » individuels.

Pour la période examinée, c'est-à-dire depuis 2001, le responsable de la DI n'a cessé de soulever ces problèmes et d'interpeller sa hiérarchie à ce sujet<sup>55</sup>. De nombreuses lettres et notes ont souligné la nécessité, pour la Région, de renforcer les effectifs de la DI, sans que la situation ne s'améliore fondamentalement à terme.

Au MET, la direction de l'informatique et de la télématique (D 456) a pour vocation de gérer les infrastructures informatiques transversales (messagerie, hébergement *web*, accès internet, etc.) et d'exploiter les réseaux et systèmes. Elle joue également un rôle d'hébergement d'infrastructures pour le MRW, Easi-wal et le Gouvernement.

Elle comprend 18 agents, y compris le directeur et les personnes chargées de la comptabilité et des tâches administratives<sup>56</sup>. Là aussi, le directeur a demandé, sans succès, l'engagement de ressources supplémentaires pour faire face à de nouvelles activités.

Interrogés sur les raisons qui empêchaient le renforcement des effectifs, nos interlocuteurs ont évoqué les lourdeurs des procédures de recrutement et le manque de compétitivité du statut pécuniaire pour les métiers recherchés ; de plus, le personnel engagé contractuellement ne dispose pas de réelles perspectives de carrière à l'administration. Par ailleurs, selon un fonctionnaire général, le système n'est pas favorable à l'informatique car l'enveloppe globale des recrutements

<sup>53</sup> Voir le point 4.1 *Le rôle prépondérant joué par le prestataire*, p. 33.

<sup>54</sup> 0,015 %.

<sup>55</sup> Inspecteur général, secrétaire général et autorités gouvernementales.

<sup>56</sup> Voir le tableau au point 2.1 *Les acteurs*, p. 15.

autorisés est répartie entre les différents ministres au prorata de l'importance budgétaire des attributions de chacun. N'ayant que peu de compétences fonctionnelles, le ministre-président, compétent en matière d'informatique administrative, ne dispose que d'une enveloppe de personnel très légère. En conséquence, les services informatiques sont insuffisamment pourvus en personnel pour remplir leurs missions.

Cependant, les DG comptent dans leurs rangs<sup>57</sup> des agents engagés par la Région dans la carrière d'informaticiens. D'après les renseignements recueillis auprès des secrétariats généraux, la Région bénéficie actuellement des services de 47 agents<sup>58</sup> statutaires ou contractuels titulaires de métiers liés à l'informatique<sup>59</sup>, qui se répartissent comme suit.

	MRW	MET
Niveau 1	12	7
Niveau 2+	13	15

A ces personnes, il convient d'ajouter les agents qui ne sont pas porteurs d'un diplôme d'informaticien au sens strict, mais possèdent des connaissances équivalentes en la matière<sup>60</sup>. Ils assument des prestations dans de nombreuses DG sans pour autant émarger en qualité d'informaticiens aux cadres organiques et fonctionnels. Cette situation informelle ne permet donc pas de les dénombrer. En tout état de cause, ces agents sont parfois regroupés, dans les départements, au sein de services ou de coordinations informatiques.

Les effectifs des services informatiques de la Région sont insuffisants pour lui permettre de maîtriser son outil informatique. La dénonciation de la convention d'externalisation avec le GIEI impose que les effectifs de la future inspection générale de l'informatique du SAT 2 soient renforcés par mutations ou recrutements, sous peine de mettre en péril la réappropriation de la maîtrise interne par la Région. Cette question sera plus cruciale encore si la Région internalise certaines des compétences actuellement exercées par le prestataire externe et ses sous-traitants.

#### 4.3 Les mises à disposition de personnel par le GIEI et leur coût

Pour exécuter les missions qui lui sont assignées par la convention de 1989, le GIEI met à la disposition de la Région du personnel chargé, par exemple, de la coordination informatique, du *helpdesk* ou de l'office central des fournitures, moyennant facturation des prestations<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> A Namur ou dans les services déconcentrés.

<sup>58</sup> Y compris ceux de la DI et de la D 456.

<sup>59</sup> Métier n° 4 pour les niveau 1 et métier n° 53 pour les niveau 2+.

<sup>60</sup> Tels, par exemple, des ingénieurs électroniciens engagés en dehors de la filière informatique.

<sup>61</sup> Egalement avec application d'un taux de TVA de 21 %.

Par ailleurs, afin d'assumer des fonctions essentielles liées à la maîtrise de l'outil informatique, le prestataire privé loue du personnel expert externe à la Région, en lui permettant ainsi de pallier le manque de personnel informatique qualifié et les difficultés de recrutement<sup>62</sup>. Ainsi, des fonctions aussi vitales que la gestion des services TI et l'élaboration du plan qualité de la cellule Resyst sont intégralement exercées par le prestataire.

Pour la seule période de référence (de 2001 à la moitié de 2007), la Cour a calculé<sup>63</sup> que le nombre de journées prestées par du personnel mis à la disposition de la Région (MRW et MET confondus) par le GIEI s'élevait à 77.750 et ce, pour un montant total (hors TVA) de 43,2 millions d'euros.

Les directeurs de la D 456 et de la DI ont signalé à leurs hiérarchies respectives que le coût de ces mises à disposition est supérieur au double de la charge salariale de ressources internes ayant une qualification équivalente.

Des calculs effectués dans le cadre du présent audit ont permis effectivement de conclure que, durant la période examinée, le coût des agents régionaux était largement inférieur aux prix facturés par le GIEI. Ainsi, en 2007, des informaticiens de niveau 1 et 2+ coûtaient à la Région un maximum respectivement de 357,97 et 278,03 euros par jour, pécules et charges sociales compris<sup>64</sup>.

Ces montants sont à comparer avec les tarifs demandés en 2007 par le GIEI, à savoir 728,96 euros par jour pour un analyste T 1 et 546,69 euros pour un programmeur T 2, sachant que ces tarifs s'entendent hors TVA.

Ces données sont synthétisées dans le tableau suivant.

#### Comparaison du coût journalier du personnel informatique

	Coût journalier niveau 1	Coût journalier niveau 2+
Région wallonne	357,97	278,03
GIEI (TVAC)	882,04	661,49

(en euros)

Un calcul rapide, effectué sur la base des barèmes 2007 et en utilisant une clé de répartition d'un tiers d'informaticiens et de deux tiers de gradués en informatique, aboutit à convertir le coût des jours de prestations externalisées entre 2001 et 2007 en un volume minimum de 31,6 informaticiens et 81,4 gradués rétribués à temps plein pendant la même période<sup>65</sup>.

Le recours intensif à du personnel mis à disposition par des tiers est un choix coûteux pour les finances régionales. La réallocation de tout ou partie de ces montants à l'internalisation de personnel permettrait de réaliser des économies, même si ce personnel était engagé à des conditions barémiques avantageuses. En outre, la Région pourrait ainsi se réappropriier l'exercice de fonctions indispensables à la maîtrise souhaitée de son outil informatique.

<sup>62</sup> Cette manière de procéder n'est pas exclusive au GIEI. Il existe en effet des conventions de mise à disposition de personnel avec les universités (DGRNE) ou avec le Centre wallon de recherches agronomiques de Gembloux (DGA).

<sup>63</sup> Sur la base des données contenues dans les cahiers annuels des charges.

<sup>64</sup> Ceci pour des statuts contractuels, une ancienneté de 30 ans et des échelles, respectivement, d'expert A 5 S et B 1.

<sup>65</sup> Contre respectivement 12 et 34 par du personnel mis à disposition.

#### 4.4 Les profils de fonction et les difficultés de communication

Au MRW, le site intranet de la DI présente, pour chacune des fonctions informatiques<sup>66</sup>, notamment celles de GDI et de CTL, des fiches détaillées reprenant la description de chaque fonction, le profil requis pour l'exercer, le rattachement organique défini et l'évaluation de la charge de travail qu'elle engendre.

Au MET, aucun profil de fonction n'existe au sens strict. Néanmoins un ordre de service interne<sup>67</sup>, non actualisé, décrit la structure de l'organisation informatique du département<sup>68</sup>, ainsi que les fonctions informatiques à assurer, y compris celles de GDI et de CTL.

Selon la plupart des GDI et des CTL, il n'existe pas de profil ou de description de fonction relative à ces rôles. Au MET, seules deux personnes sur neuf ont mentionné l'existence de l'ordre de service du département, mais une ne le possédait pas<sup>69</sup>. Au MRW, cinq interlocuteurs sur treize ont signalé que ces documents sont disponibles sur le site intranet de la DI. Par contre, certains d'entre eux ignoraient même l'existence du site.

La méconnaissance d'un certain nombre d'informations relatives à l'informatique a été constatée à plusieurs reprises dans le chef des utilisateurs, des CTL et même, dans une moindre mesure, des GDI, qui doivent néanmoins jouer le rôle d'interface entre la hiérarchie et la base.

Des manquements ont été relevés quant à la communication effective, notamment des profils de fonction, du plan de sécurité des systèmes d'information (PSSI), du plan qualité projet (PQP) du MRW, de la charte internet, ainsi que des niveaux de service attendus du prestataire.

L'utilisation du site intranet de la DI en tant qu'outil d'information s'avère insuffisant pour assurer une communication efficace. En outre, seule la DI a mis en œuvre des actions de communication. Or, il existe, au sein des ministères, des services spécifiques chargés de la communication, mais, à ce jour, ils n'ont pas mené de campagne d'information en matière informatique.

La communication visant les utilisateurs de l'informatique régionale est perfectible. A cet effet, les services régionaux chargés de la communication interne devraient épauler les directions informatiques et les faire bénéficier de leur expertise professionnelle en la matière.

#### 4.5 Les relais au sein des directions générales

Les CGI s'appuient sur un réseau de personnes chargées de participer à la collecte des besoins et à la mise en œuvre de la convention au sein des directions générales (GDI) et des différentes directions (CTL).

En théorie<sup>70</sup>, les GDI sont, entre autres, responsables dans leur DG :

- de la réalisation de la synthèse annuelle des besoins informatiques ;
- de l'élaboration du cahier de charges annuel ;

<sup>66</sup> Onze.

<sup>67</sup> OSD 90.06 relatif à l'organisation de l'informatique au MET.

<sup>68</sup> Voir le point 2 *L'informatique administrative de la Région wallonne*, p. 14.

<sup>69</sup> Par contre, il a été fait deux fois référence à une description de fonction pour la direction d'un service informatique.

<sup>70</sup> Selon les descriptions de fonction évoquées au point 4.4 précédent.

- de la supervision des plans d'équipement ;
- de la définition et du contrôle du respect des niveaux de service requis pour les prestations ;
- de la coordination de la politique départementale de sécurité ;
- du support technique ;
- de la représentation, dans les comités de pilotage de projets et les comités d'accompagnement, des contrats, des services techniques, etc.

Quant aux CTL, ils doivent assumer, dans leur direction :

- la collecte annuelle des besoins ;
- le support technique local de premier niveau ;
- le suivi des demandes d'intervention technique ;
- la préparation des plans d'équipement et d'affectation du matériel ;
- la consolidation des données de l'inventaire ;
- la passation des commandes et la gestion des consommables (stockage, fourniture, etc.).

Jouant donc un rôle essentiel dans l'organisation informatique de la Région, les uns et les autres servent de relais entre les utilisateurs et les CGI ; ils sont également les conseillers informatiques des directeurs et directeurs généraux.

Pourtant, la liste des GDI et des CTL produite par la DI à la demande des auditeurs de la Cour s'est avérée incomplète et inexacte<sup>71</sup>. En outre, plusieurs interlocuteurs ne savent pas s'ils sont désignés comme CTL ou GDI. Effectivement, il n'existe pas de reconnaissance officielle de ces fonctions, de lien hiérarchique entre CTL et GDI ni entre GDI et CGI, ni de véritable processus de désignation. Les rôles respectifs restent donc flous et leur influence sur le reste de l'organisation est largement tributaire de la personnalité de l'agent concerné.

En effet, les GDI et CTL, qui continuent à dépendre de leur hiérarchie, sont parfois désignés par celle-ci « *au feeling* » (selon les propres termes des fonctionnaires rencontrés), sur la base de connaissances présumées en informatique ou d'un certain attrait pour cette matière.

Ils peuvent assurer des prestations très variables, certains CTL couvrant pratiquement tout l'éventail des fonctions, d'opérateur à directeur. Le temps consacré à ces tâches varie également du temps plein au temps très partiel<sup>72</sup>.

Etant donné que la formation initiale, le temps disponible, le soutien de la hiérarchie et l'investissement personnel des GDI et des CTL diffèrent sensiblement, la qualité et les résultats des missions qu'ils exercent s'avèrent fort contrastés.

Par ailleurs, à l'exception d'une demi-journée d'information, ces correspondants n'ont jamais bénéficié de formations spécifiques qui leur permettent d'atteindre le niveau technique souhaité et, à ce jour, aucun plan de formation n'a encore été établi par les services régionaux chargés de la formation du personnel régional.

<sup>71</sup> Au MET par contre, les données étaient rigoureusement exactes. A cet égard, le MRW a précisé, lors du débat contradictoire, que la mise à jour des listes des titulaires incombe aux directions générales, que les outils pour l'effectuer (annuaire) existent mais qu'ils sont utilisés de manière inégale.

<sup>72</sup> Un CTL a ainsi déclaré qu'il consacrait moins d'un jour par mois à cette fonction annexe.

La DI a fait valoir, d'une part, que l'organisation de sessions de formation ne pouvait être efficace que si les CTL étaient désignés pour de longues périodes, ce qui est loin d'être le cas actuellement et, d'autre part, que la mise au point d'un programme était difficile justement à cause de la diversité des situations.

Soucieux d'améliorer la formation des CTL, certains GDI ont réalisé un effort de communication, en diffusant une lettre d'informations, ou un vade-mecum décrivant les procédures importantes.

Lors du débat contradictoire, le MRW a précisé que, pour que ces formations soient efficaces, il fallait en effet passer par une phase initiale de remise à niveau, avant le développement de formations spécifiques. Il est difficile de mener à terme de tels investissements sans garantie de pérennité dans la fonction du personnel concerné. De surcroît, ces acteurs relèvent hiérarchiquement d'un nombre élevé de personnes, développant parfois des visions différentes de leur rôle.

Les fonctions de GDI et CTL doivent devenir professionnelles et bénéficier d'une reconnaissance officielle afin de clarifier les rôles et les responsabilités.

Il convient de communiquer les profils de fonction, d'organiser le recrutement des personnes adéquates et de leur dispenser une formation suffisante pour permettre de remplir efficacement les missions assignées.

Les formations et communications pratiquées par certaines directions doivent, après validation, sur le fond, par le CGI et, pour la forme, par la direction de la formation, être étendues aux autres services, voire généralisées à l'ensemble de la fonction publique régionale.

#### 4.6 Les responsables de projet métiers

Dans le domaine des solutions logicielles ou applications, la mise en œuvre technique, analyse ou programmation, est assurée par le prestataire externe (ou un de ses partenaires ou sous-traitants). Pour mener sa mission à terme, ce dernier a besoin de disposer d'un interlocuteur représentant l'administration fonctionnelle: le responsable de projet métiers.

Ce responsable de projet métiers est essentiellement chargé<sup>73</sup>:

- de définir les besoins de l'administration ;
- de collaborer à l'établissement des spécifications fonctionnelles ;
- de représenter sa hiérarchie et les futurs utilisateurs de l'application vis-à-vis du prestataire ;
- de recommander au management les adaptations procédurales et organisationnelles nécessaires à la bonne intégration des applications dans l'organisation du travail<sup>74</sup> ;
- de définir et de mettre en œuvre les plans de test ;
- de définir les contraintes d'exploitation futures ;
- de participer à la définition et à l'organisation du plan de formation du personnel, etc.

<sup>73</sup> Voir la description de fonction.

<sup>74</sup> Cette fonction est essentielle puisque tout projet d'informatisation passe nécessairement par une réflexion sur les processus de travail de l'administration. Pour rappel, cette réflexion mérite également d'être menée à un niveau supérieur, notamment dans un esprit de mutualisation des applications développées ou à développer. Voir le point 3.4 *La mutualisation*, p. 29.

En principe, le profil requis pour remplir ce rôle exige que le responsable de projet présente de nombreuses qualités personnelles<sup>75</sup>, qu'il soit investi de la confiance du management et, évidemment, qu'il connaisse parfaitement le métier à informatiser.

Or, la qualité des responsables de projet rencontrés lors de l'audit est fort variable. Aucun n'avait reçu de formation spécifique à la gestion de projet et certains ne savaient pas précisément quelles missions ils devaient remplir, ni quelles procédures ils devaient appliquer<sup>76</sup>. Certains n'avaient pas non plus suffisamment de temps à consacrer à cette fonction estimée accessoire par rapport aux attentes de leur propre hiérarchie.

L'absence de formalisation du mode de désignation du chef de projet a pour effet de privilégier la sélection des responsables sur la base de leurs connaissances de la matière à informatiser, plutôt qu'en fonction de leurs aptitudes à assurer une gestion de projet. Parfois, des responsables de projet ont défendu leur propre vision du métier, qui n'était pas partagée par l'ensemble de leurs collègues. Il s'en est alors suivi des difficultés d'appropriation d'une application perçue comme ne répondant qu'imparfaitement aux besoins du service.

Par ailleurs, les chefs de projet qui ne sont pas techniciens en informatique<sup>77</sup> n'éprouvent pas nécessairement un intérêt pour la discipline et ne possèdent pas forcément une formation de base aux outils informatiques courants. Au MRW, où sont développées nombre d'applications, ces personnes ont alors tendance à s'en référer constamment à la DI, en croyant que cette dernière pilote la totalité du processus.

Or, en raison de ses carences en personnel, la DI n'est pas en mesure de suppléer à tous les manquements manifestés par les responsables métiers. A titre d'illustration, un informaticien de la DI spécialisé en développements applicatifs doit suivre, en moyenne, quarante projets en même temps, alors qu'il n'est objectivement en mesure d'assurer un suivi intensif que du quart.

Etant donné le manque de formation et de qualification constaté chez certains responsables de projet et l'impossibilité pour les CGI d'y suppléer complètement, l'administration régionale n'a pas toujours le savoir-faire souhaité pour traiter d'égal à égal avec le prestataire externe, ni assurer efficacement sa mission de contrôle en matière de délais ou de coûts<sup>78</sup>.

Ainsi, alors que les délais étaient pourtant souvent dépassés, aucune amende n'a jamais été appliquée au prestataire car une part non négligeable des retards incombait à la responsabilité des chefs de projet métiers.

La fonction de responsable de projet doit acquérir le professionnalisme nécessaire pour créer une interface valable entre le métier et les fonctions de support informatique, internes ou externes. A cet égard, une formation adéquate des futurs chefs de projet s'avère indispensable.

<sup>75</sup> Précision, méthode, esprit de synthèse, goût pour l'analyse, dynamisme, sens du dialogue, etc.

<sup>76</sup> PQP pour le MRW.

<sup>77</sup> Ce n'est pas obligatoire.

<sup>78</sup> Voir *La qualité des activités de contrôle*, p. 45.

## 5 Le suivi par la Région de ses activités informatiques

La maîtrise de son outil informatique par la Région implique nécessairement la mise en place d'un suivi de ses diverses activités, qui consistent, pour l'essentiel, en la gestion de projets, la fourniture du matériel et des consommables et le *help-desk* (maintenance et gestion de l'infrastructure).

Pour chacune d'entre elles, trois aspects doivent être analysés. Il faut tout d'abord examiner si des niveaux de service, tant quantitatifs que qualitatifs, ont été définis et si des indicateurs concrets ont été déterminés pour les mesurer. Il convient ensuite de s'assurer que la Région dispose de données fiables et actuelles lui permettant d'apprécier le degré de réalisation de ces niveaux de service. Enfin, il importe de vérifier la réalisation effective des opérations de contrôle et de suivi effectuées par la Région.

Toutes ces activités doivent déboucher sur des actions de rapportage à l'intention des responsables de l'administration et des ministres concernés. Ceci constituera le point final de l'analyse.

### 5.1 Le suivi des activités informatiques selon le référentiel COBIT<sup>79</sup>

Une organisation doit définir et gérer des niveaux de service pour ses activités internes et pour la gestion efficace des services prestés par des tiers. Elle doit, dans ce cadre, élaborer des contrats de niveaux de service, qui formalisent les critères de performance sur la base desquels la qualité et la quantité des services fournis seront mesurées. Le management doit donc établir une procédure pour négocier ces contrats de service.

La définition de niveaux de service n'est pas propre à une organisation dépendant largement de prestations réalisées par un fournisseur externe. En effet, les services de support, tels qu'un service informatique, effectuent des prestations pour les autres niveaux de l'organisation. Dans ce contexte, il importe de définir ce que l'on attend de ces services, notamment au travers d'engagements sur des résultats.

L'importance des niveaux de service est d'autant plus marquée que l'organisation s'appuie quasi exclusivement sur des prestations effectuées en externe. A cet égard, il est essentiel pour l'organisation de définir ses attentes en vue d'effectuer un suivi et un contrôle du prestataire et de garantir un niveau de service suffisant pour lui permettre d'atteindre avec économie, efficience et efficacité, ses objectifs métiers.

Définir des niveaux de services ne suffit cependant pas : l'organisation doit encore mettre en place les outils qui lui permettent d'en assurer effectivement la surveillance et de rendre compte de leur degré de réalisation. L'externalisation nécessite de définir clairement et d'approuver les rôles et les responsabilités des tierces parties et de fixer des mesures de contrôle pour suivre l'exécution des contrats et des procédures existants afin d'en vérifier l'efficacité et la conformité par rapport à la politique définie. Ce processus de surveillance du service rendu par les tiers doit être continu et reposer sur un système d'informations fiable.

<sup>79</sup> Notamment PO 5, 10 et 11 ; DS 1, 2, 6, 8 et 10 ; AMP 1, 2, 4 et 5.

La mise en place des niveaux de services et des mesures de suivi de leur réalisation doit exister pour toutes les tâches informatiques à assumer<sup>80</sup>, de manière à englober le suivi de la qualité de la définition des besoins, la correspondance des fournitures avec ceux-ci, un contrôle de la qualité intrinsèque des services fournis ainsi qu'un contrôle des coûts des prestations<sup>81</sup>.

Enfin, l'ensemble des activités de définition des niveaux de service et de contrôle de leur réalisation doit donner lieu à un rapportage de qualité à l'intention du management de l'organisation.

## 5.2 Le suivi des activités informatiques en Région wallonne

### 5.2.1 La gestion de projet<sup>82</sup>

*La définition des niveaux de service à atteindre*

Certains éléments épars et partiels figurent dans les cahiers annuels des charges.

Pour le MET<sup>83</sup>, le cahier des charges 2007 fait ainsi référence à quelques documents encadrant la gestion de projet<sup>84</sup>, à savoir :

- les directives sur les développements d'applications<sup>85</sup>;
- la standardisation de l'interface graphique<sup>86</sup>;
- la liste des documents à fournir au cours du développement d'une application informatique<sup>87</sup>.

Il ajoute en outre que le prestataire d'un quelconque développement assurera gratuitement, pendant un an, à compter de la date d'installation du logiciel, la maintenance corrective de celui-ci.

Ces documents, qui prévoyaient essentiellement une série de livrables à fournir au cours d'un projet de développement<sup>88</sup>, sont aujourd'hui, aux dires du CGI, obsolètes. D'ailleurs, aucune des personnes rencontrées dans le cadre de l'audit n'y a fait référence.

---

<sup>80</sup> A savoir la gestion des projets, le *helpdesk* et la gestion des incidents, l'achat du matériel et des consommables.

<sup>81</sup> Le contrôle des coûts se décline en contrôles purement comptables, d'une part, et en contrôle de la correspondance du prix offert par le fournisseur avec les coûts du marché, d'autre part.

<sup>82</sup> Voir les normes COBIT PO 10 et 11.

<sup>83</sup> Cahier annuel des charges 2007, chapitre 5, point 2.1, p. 205.

<sup>84</sup> Ces trois documents ont été achevés en février 1997 et transmis officiellement aux GDI, correspondants informatiques, administrateurs-systèmes et prestataires le 17 mars de la même année, avec référence à ces derniers dans le cahier des charges 1997. Suite à l'évolution des environnements de développement, le MET a élaboré plus tard (notamment en 2003) d'autres documents, en collaboration avec les GDI et les prestataires. Ils concernent, par exemple, les standards de développement et d'exploitation des applications *web*.

<sup>85</sup> Version 1.0 du 12 novembre 1996.

<sup>86</sup> Version 1.1.3 du 12 février 1997.

<sup>87</sup> Version 3.0.3 du 12 février 1997.

<sup>88</sup> Un cahier de spécifications, une analyse conceptuelle, une analyse fonctionnelle, une analyse organique, la réalisation comprenant les tests et la documentation.

Depuis peu, la cellule Resyst a repris ces préoccupations en mettant en place un processus de gestion des mises en production<sup>89</sup>, dans le but de gérer la mise en production d'applications web et d'autres éléments d'infrastructure afin de pouvoir garantir la qualité convenue des services. Les activités liées à ce processus consistent principalement à valider techniquement les applications et à contrôler les procédures d'installation et de déploiement<sup>90</sup>. Différents niveaux de service ont été établis concernant la mise en production d'applications web uniquement.

Le cahier des charges 2007 du MRW prévoit également une garantie d'un an sur les développements, libellée comme suit : « *les prestataires techniques garantissent une réalisation conforme aux règles de l'art des prestations dues aux termes des présentes dispositions générales ou des cahiers des spécifications. Cette garantie contre les vices cachés est de 12 mois prenant cours à dater de la réception définitive du projet. Cette garantie porte également sur les interventions nécessaires sur l'appliquatif pour assurer le maintien des temps de réponse de référence (fixés expressément ou par défaut)*<sup>91</sup>. »

Quant à la charge de travail pour les développements, il précise : « *Une répartition dans les développements entre les niveaux 1 et 2, à savoir : une proportion maximum de 1/3 de charge tarifée au 'niveau 1' et 2/3 tarifée au 'niveau 2'*.<sup>92</sup> »

Le cahier du MRW indique également que le GIEI s'engage à fournir, pour chaque application, dans les 30 jours de toute demande de maintenance évolutive dûment spécifiée, une offre détaillant le prix et un calendrier théorique de mise en œuvre de la prestation. Cette offre pourra porter sur l'étude, la conception, l'analyse organique, l'analyse fonctionnelle, la programmation, l'intégration au système informatique existant ou la reprise de données.

Plus généralement, il engage le GIEI à remettre, dans un délai maximum de 30 jours de calendrier de la communication d'une demande par la DI, une offre de réalisation conforme aux conditions définies dans le PQP.

Le PQP est une des innovations importantes mises en place par le MRW en vue de fixer des règles en matière de qualité des projets. Un des objectifs principaux évoqués dans les documents relatifs à la création du GIEI et justifiant la décision de conclure la convention de 1989 consistait à confier l'entière responsabilité technique des outils informatiques à un prestataire de service spécialisé afin que ce dernier porte la responsabilité de la cohérence de ces outils<sup>93</sup>. Or, le GIEI recourait à différents prestataires qui ne se coordonnaient pas nécessairement entre eux et n'exécutaient pas leurs missions de manière identique. Suite à ce constat, la direction informatique a instauré le PQP en vue de forcer cette coordination et de standardiser les documents à produire dans le cadre de la gestion d'un projet de développement.

Le PQP fixe les dispositions générales applicables au déroulement de tout projet et précise le contenu minimal d'une offre<sup>94</sup>. L'ensemble de ces dispositions vont au-delà de la fixation de niveaux de service, puisqu'il s'agit avant tout de descriptions de processus en matière de développement applicatif.

<sup>89</sup> Documents de gestion de la qualité – document AI 6-2 – gestion des mises en production.

<sup>90</sup> Voir le bilan d'exécution de Resyst de décembre 2006, p. 4.

<sup>91</sup> Les temps de réponse de référence sont aujourd'hui définis dans le PQP.

<sup>92</sup> Lire D 1 et D 2, qui sont en réalité des universitaires, d'une part, et des gradués, d'autre part.

<sup>93</sup> Notification de la décision de l'Exécutif régional wallon du 8 juin 1989.

<sup>94</sup> Voir le PQP, p. 13.

Ce type de description contient néanmoins des éléments importants susceptibles de déterminer des niveaux de services, qui demeurent toutefois imprécis et imposent au prestataire des obligations de moyens plutôt que de résultats.

Ces éléments importants comprennent notamment les temps de réponse, pour lesquels quelques éléments chiffrés sont précisés<sup>95</sup>, et la détermination d'un calendrier à respecter, ainsi que l'obligation de déposer les documents relatifs au projet sur une plateforme électronique OWL<sup>96</sup>.

Alors que les chefs de projet de l'administration constituent un maillon tout aussi essentiel de la chaîne de réalisation des projets de développement d'applications, le PQP est essentiellement orienté vers les prestataires<sup>97</sup>. Il faut en effet examiner dans le détail les cahiers des charges pour y trouver quelques obligations relatives aux chefs de projet. Elles concernent surtout le délai dans lequel ceux-ci doivent répondre lors de la procédure de réception<sup>98</sup>.

Le PQP est rendu obligatoire pour les prestataires par le cahier des charges annuel et lors de chaque commande émanant du MRW. Par ailleurs, lors de chaque réunion de lancement de projet, le représentant de la DI fait mention des obligations incluses dans le PQP.

S'il impose certains éléments relatifs au processus de gestion du projet, le PQP ne prescrit pas de méthodologie ou de normes unifiées, notamment pour l'établissement des spécifications fonctionnelles<sup>99</sup>, ni quant à l'écriture et à la documentation des codes sources. Il prévoit seulement l'existence d'une documentation technique, sans fixer de normes de qualité à cet égard.

Lors de la phase contradictoire, le MRW a précisé qu'aujourd'hui, aucune ressource interne ne pourrait contrôler, de manière pratique et systématique, la qualité de la documentation technique, ni l'exploiter pour assurer la transmissibilité des connaissances ou la réversibilité de l'*outsourcing*.

En conclusion, la Région wallonne a défini certains niveaux de service attendus, essentiellement quantitatifs, en matière de gestion de projet. Pour le reste, il s'agit essentiellement d'obligations de moyens imposées au prestataire.

Ces engagements figurent dans un ensemble de documents épars, dont certains, essentiellement au MET, n'ont pas été mis à jour. Les documents rédigés comprennent à la fois des descriptions de processus et des niveaux de service attendus. Il conviendrait de scinder ces deux types de documents, qui n'ont pas la même portée.

<sup>95</sup> Voir le PQP, p. 35. Il est à noter que certains des éléments figurant aujourd'hui dans le PQP existaient déjà auparavant dans le cahier des charges annuel du MRW, notamment les éléments de niveau de service concernant la disponibilité des applications et les temps de réponse.

<sup>96</sup> *On line Writing Lab*. Il s'agit d'une plateforme accessible et commune aux prestataires et représentants de l'administration, sur laquelle tous les documents relatifs aux projets peuvent être déposés.

<sup>97</sup> Selon le MRW, c'est à dessein que le PQP transfère l'essentiel des obligations liées à la conduite des projets aux équipes externes sous contrat de service. Cette situation s'expliquerait par le fait que les règles sont rarement respectées par l'administration.

<sup>98</sup> Sur ce point, le cahier des charges du MET fixe un délai de 30 jours.

<sup>99</sup> Il existe pourtant des méthodologies d'ingénierie des exigences permettant d'assurer la qualité de la détermination des spécifications fonctionnelles en vue de leur correspondance aux besoins exprimés par les utilisateurs.

Les diverses initiatives<sup>100</sup> récemment mises en place afin de pallier ce manquement doivent être poursuivies, approfondies et coordonnées, ainsi que donner lieu à la rédaction de documents de synthèse complets et coordonnés. A la demande du gouvernement, une démarche s'appuyant sur la mutualisation des bonnes pratiques existantes (DI, D 456, DGA) est en cours en ce qui concerne la gestion des services TI.

#### *La disponibilité et la fiabilité des données et outils nécessaires au suivi*

Hormis les processus comptables instaurés au sein des deux ministères pour la liquidation des factures relatives aux projets, aucun enregistrement structuré des données ne permet un contrôle et un rapportage sur leur gestion. Tout au plus des informations ponctuelles figurent-elles dans les procès-verbaux établis lors des réunions des comités de pilotage ou des réunions périodiques de suivi des activités. Certaines données se trouvent également dans les rapports dressés dans le cadre de la procédure annuelle d'évaluation.

La mise en œuvre du PQP au MRW a donné lieu à l'obligation, pour les prestataires, de placer tous les documents relatifs aux projets sur la plateforme informatique OWL. Ainsi, par exemple, l'acceptation d'une facture par le comptable de la DI est conditionnée par la mise à disposition des livrables correspondants sur cette plateforme. Il s'agit néanmoins de documents bruts classés de manière structurée et non d'un enregistrement de données permettant, par exemple, le suivi automatisé des délais de réalisation d'un projet ou la production de rapports statistiques structurés.

En vue d'une meilleure maîtrise et d'une transparence accrue du degré de réalisation des projets, l'administration doit se doter d'un outil qui enregistre de manière structurée les informations nécessaires à leur suivi. Cet enregistrement de données devra s'appuyer sur des indicateurs à définir lors de la détermination des niveaux de service et permettre un contrôle effectif des projets de développements et la production de rapports actuels et pertinents.

#### *La qualité des activités de contrôle<sup>101</sup>*

Tant au MET qu'au MRW, l'audit a relevé une insuffisance des contrôles menés lors de la réalisation des projets. Cette situation résulte, notamment, des difficultés relatives au personnel évoquée au point 4 ci-avant<sup>102</sup>.

#### ➤ Quant au contrôle en général

En raison de son manque de personnel, la DI ne peut contrôler que la matérialité de la présence des livrables prévus dans le PQP et non leur qualité<sup>103</sup>. Un informaticien de la DI est effectivement chargé de superviser, bon an mal an, quarante projets: en réalité, il est en mesure d'en piloter personnellement trois, d'assurer un suivi plus intensif d'une dizaine d'autres et, pour le reste, de se limiter à assister aux réunions de lancement et à la procédure de réception des livrables.

<sup>100</sup> Les documents émis par la cellule Resyst du MET, le PQP du MRW, ainsi que le projet en cours relatif au PQS du MRW.

<sup>101</sup> Voir, pour le contrôle des coûts, les normes PO 5 et DS 6.

<sup>102</sup> Voir p. 33.

<sup>103</sup> Tout au moins pour les projets qui ne sont pas pilotés directement par la DI.

Au surplus, les activités de contrôle sont, dans une large mesure, laissées à la seule appréciation des responsables de projets et des GDI, qui ne possèdent pas nécessairement toutes les qualités requises pour effectuer ce travail<sup>104</sup>.

Il en ressort que :

- le suivi technologique prévu au MET dans les documents de 1996 et 1997<sup>105</sup> n'a jamais été opéré dans des conditions optimales<sup>106</sup> ;
- le PQP n'est pas appliqué à la lettre : ainsi, des prestations sont honorées alors que certains documents ne sont pas produits par le prestataire, comme, par exemple, la documentation technique<sup>107</sup> ;
- au sein des comités de pilotage des projets, l'initiative est souvent laissée au prestataire, qui, dans la plupart des cas, rédige les procès-verbaux, la DI faisant plus confiance au partenaire privé qu'aux responsables de projet de l'administration ;
- la qualité de la procédure de réception est très variable : ainsi les bordereaux de réception ne sont pas complètement remplis par les responsables de projet<sup>108</sup> ; malgré cela, une réception globale était néanmoins accordée et le paiement effectué sans appréciation qualitative sur les différents livrables.

L'insuffisance de contrôles observée résulte, en partie, d'un éparpillement des responsabilités : les chefs de projet peuvent ainsi penser que la DI y supplée, bien que celle-ci ne soit pas en mesure de le faire.

- Quant à la vérification de la correspondance des prestations aux besoins et au contrôle du volume des prestations

(a) Détermination des besoins

Sur le plan qualitatif, les chefs de projet ne sont pas nécessairement en mesure de déterminer clairement les besoins de l'administration, ni de vérifier si les analyses produites par les prestataires permettront de les satisfaire. Cette situation est encore aggravée par le caractère trop technique et néanmoins incomplet des analyses. Ainsi, les cahiers de spécifications examinés sont souvent superficiels et insistent peu sur les problèmes à résoudre en termes fonctionnels. Ils mettent trop l'accent sur la description de la solution technique déjà définie.

En l'absence d'une méthodologie pour définir les besoins, les chefs de projet travaillent généralement seuls, éventuellement sans le soutien de leur hiérarchie fonctionnelle. De plus, ils effectuent cette mission parallèlement à d'autres jugées plus importantes par l'administration. Cette situation peut retarder la réalisation des projets et mettre en péril la bonne correspondance entre les besoins formulés par le chef de projet et ceux ressentis par les autres agents, futurs utilisateurs de l'application, lorsqu'il arrive que le chef de projet ne tienne pas compte des desiderata des autres agents de l'administration, mais relaie uniquement ses propres besoins.

<sup>104</sup> Cette situation est la règle générale au MET, qui ne dispose pas d'une direction informatique.

<sup>105</sup> Voir ci-dessus le point 5.2.1 *La gestion de projet*, p. 42.

<sup>106</sup> Constat notamment posé par le CGI du MET.

<sup>107</sup> Or cet élément est essentiel, notamment pour assurer l'indépendance de la Région par rapport à son prestataire et une meilleure mutualisation des développements. Voir ci-dessus le point 3.4 *La mutualisation*, p. 29.

<sup>108</sup> Alors qu'au MRW, il leur suffit simplement de cocher des cases prédéfinies avant de réceptionner le livrable concerné.

Ainsi, dans le cadre du projet «Caliope»<sup>109</sup>, la Cour a constaté que la mise en production de l'application, au début de l'année 2004, a dû être retardée de cinq mois afin de permettre au prestataire d'apporter les correctifs nécessaires. Cette situation s'est également produite dans le projet «Wamodam»<sup>110</sup> où, lors de la mise en production, il a été constaté que l'application ne correspondait pas aux besoins de tous les utilisateurs.

Ces défauts d'analyse des besoins nécessitent ensuite de corriger l'application, voire de modifier son contenu.

Or la réalisation technique d'un projet par le prestataire est assortie d'une garantie sous la forme d'une maintenance corrective<sup>111</sup>. De multiples remaniements en cours de réalisation rendent difficile le recours ultérieur à cette garantie, qui cède alors la place à la maintenance évolutive, qui est payante, en vue d'adapter l'application a posteriori. Une analyse peu précise permet en effet au prestataire d'arguer de l'absence des demandes formulées dans l'analyse initiale.

Ce constat trouve à s'illustrer dans le projet «Caliope»<sup>112</sup>, volet «Primes à l'emploi».

Préalablement à sa mise en production, le logiciel est testé début janvier 2004. A l'occasion de ces tests, plus de 300 bogues sont décelés, ce qui a pour effet de reporter l'entrée en production de l'application<sup>113</sup>. Quatre mois plus tard, 124 autres problèmes sont à nouveau identifiés<sup>114</sup>, tandis que finalement, à la mi-mai 2004, une liste de 469 problèmes est établie. Parmi ceux-ci, 424 furent imputés à la responsabilité du MRW et 35 à celle du prestataire (NSI)<sup>115</sup>. Sur ces 469 problèmes, 75 % firent l'objet d'une correction et les 25 % restants d'une maintenance évolutive sous la forme d'offres subséquentes<sup>116</sup>. Or, les problèmes faisant l'objet de ces offres auraient pu, dans leur majorité, être détectés dès le départ par une analyse de meilleure qualité, ou par une validation pas à pas des écrans de saisie. Le MRW a d'ailleurs confirmé que la plupart des problèmes se sont avérés être des points repris dans des analyses qui avaient été validées par les responsables de projet désignés. Les modifications ultérieures n'ont donc pas pu être traitées comme des corrections, mais l'ont été comme des changements.

L'insuffisance des tests menés au niveau du prestataire est un autre facteur pouvant nécessiter des interventions ultérieures dans le cadre de la maintenance<sup>117</sup>. La DI et les chefs de projet rencontrés ont par ailleurs confirmé ce constat. Bien qu'attentive à cet élément, la DI est confrontée à la problématique du coût de ces tests, dont la

<sup>109</sup> Projet de gestion des dossiers de primes aux PME. Cette application comprenant une gestion électronique de document et un flux électronique des dossiers (GED et *Workflow*).

<sup>110</sup> Il s'agit de l'élaboration d'une base de données reprenant les coordonnées des conseillers en mobilité. Elle permet en outre de mettre à jour le site internet de la mobilité.

<sup>111</sup> La maintenance consiste en l'entretien des applications. On distingue la maintenance corrective, qui s'attache à corriger les bogues de l'application, de la maintenance évolutive, qui vise à ajouter de nouvelles fonctionnalités ou à faire évoluer une application suite à un changement législatif ou réglementaire.

<sup>112</sup> Projet ayant coûté à la Région près de 2,3 millions d'euros hors TVA.

<sup>113</sup> Le prestataire a considéré que 56 de ces bogues devaient faire l'objet d'une maintenance évolutive (Document préparatoire au comité de pilotage n° 10 du 28 janvier 2004).

<sup>114</sup> Procès-verbal du comité de pilotage n° 11 du 27 avril 2004, p. 2.

<sup>115</sup> Dix d'entre eux n'ont pas été imputés.

<sup>116</sup> Offre 2004-11 du 23 février 2004, commandée sous la référence 2003/175 pour un montant de 42.412,46 euros, et offre 2003/129-2 datant de mai 2004 et adaptée en septembre 2004, pour un montant total de 20.942,08 euros.

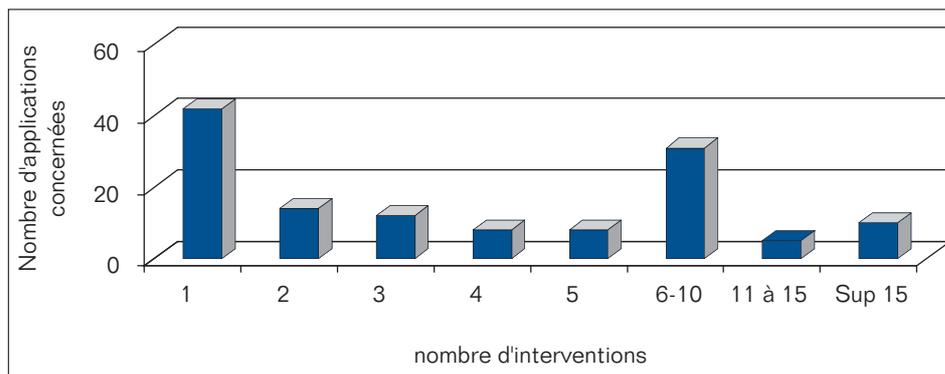
<sup>117</sup> Pour rappel, dans le cadre du projet «Caliope», plusieurs centaines de bogues ont été décelés lors de la phase de test au sein de l'administration.

multiplication a une incidence financière. Pourtant, le PQP<sup>118</sup> impose aux prestataires la réalisation de tous les tests, y compris ceux qui doivent être réalisés à son niveau, avant de fournir à l'administration une version testable de l'application. Or, la faiblesse des expérimentations menées en amont par le prestataire entraîne fréquemment un manque de qualité de l'application présentée au test de l'administration et, par conséquent, une réticence des utilisateurs-testeurs à l'accepter.

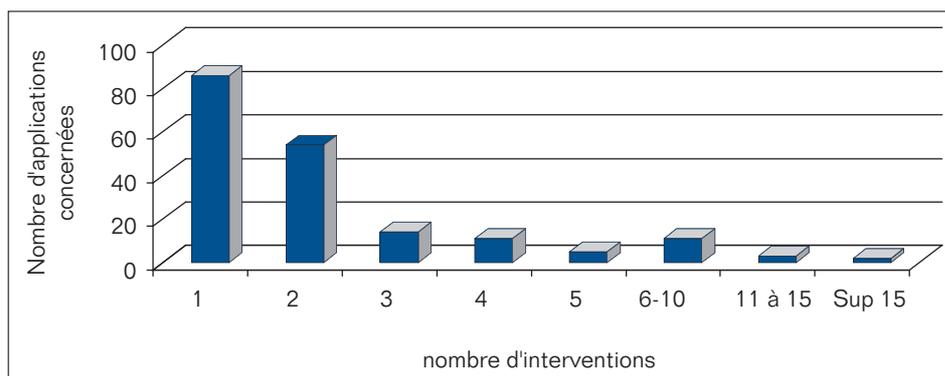
Le nombre de jours de travail consacrés aux tests par le prestataire est assez faible au regard du volume de jours imputés à l'analyse et aux développements. Ainsi, dans le cadre du projet «licences d'armes»<sup>119</sup>, la répartition est la suivante: analyse 21 %, développement 67 % et tests seulement 12 %. Selon une étude comparative des projets informatiques, la norme en la matière serait: analyse 21 %, développement 35 % et tests 44 %<sup>120</sup>. A ce propos, il convient également de signaler l'inertie de certains responsables de projets, qui se refusent à effectuer le nombre d'heures de test exigé parce qu'ils doivent assumer ceux-ci en parallèle avec leurs activités ordinaires.

Le nombre global d'interventions postérieures à la mise en production d'une même application s'avère donc important, ainsi que le nombre d'interventions effectuées dans le cadre de la maintenance.

**Nombre d'interventions entre 2001 et 2007 pour le MET**



**Nombre d'interventions entre 2001 et 2007 pour le MRW**



<sup>118</sup> PQP, point 2.14, p. 40 à 47.

<sup>119</sup> Projet mené par le service chargé de la délivrance des licences d'armes et ayant pour objectif de gérer la signalétique des entreprises demandeuses et les dossiers de demande de licences à l'exportation ainsi que leur production.

<sup>120</sup> *Processus logiciels et modèles du cycle de vie - Modélisation du cycle de vie: Répartition réelle du coût/étapes* – Naji Habra - FUNDP Namur – 2006, p. 30, et *Processus Logiciels Cycle de vie – Répartition du coût des étapes* - Jeanine Souquière – Université Nancy 2 – Loria 2006, p. 62.

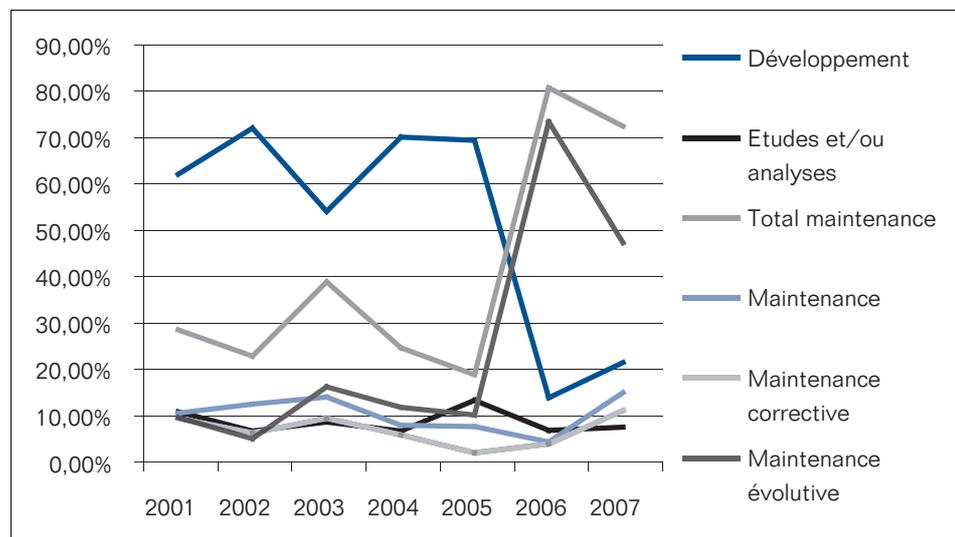
Les graphiques ci-dessus représentent le nombre d'applications au regard du nombre d'interventions (développements et maintenances) qu'elles ont connues durant la période de référence. Nombre d'applications ont été remises sur le métier plus de cinq fois au cours des années 2001 à 2007. Par ailleurs, la situation est beaucoup plus problématique au MET, avec 54 applications sur 130 ayant subi plus de cinq interventions, qu'au MRW avec 21 sur 186<sup>121</sup>.

Le nombre d'interventions sur une même application, combiné à l'absence de méthodologie d'analyse des besoins et au manque de maîtrise des chefs de projet, peut expliquer en partie le recours intensif aux activités de maintenance évolutive.

Cette situation se reflète notamment dans les données tirées de l'analyse des cahiers annuels des charges. Ainsi, les tableaux et graphiques ci-après reprennent, pour chacun des ministères, les données, année par année, de la répartition des charges exprimées en nombre de jours prestés entre les diverses catégories de prestations, avec ventilation par type de maintenance.

Pour le MET :

Année	Développements	Etudes et/ou analyses	Maintenance <sup>122</sup>	Maintenance corrective	Maintenance évolutive	Total général
2001	61,57 %	10,35 %	10,01 %	9,02 %	9,04 %	100,00 %
2002	71,46 %	6,24 %	11,94 %	5,83 %	4,53 %	100,00 %
2003	53,50 %	8,18 %	13,51 %	9,00 %	15,80 %	100,00 %
2004	69,56 %	6,25 %	7,48 %	5,42 %	11,28 %	100,00 %
2005	68,84 %	12,77 %	7,20 %	1,50 %	9,69 %	100,00 %
2006	13,41 %	6,33 %	3,92 %	3,50 %	72,84 %	100,00 %
2007	21,05 %	7,00 %	14,48 %	10,67 %	46,81 %	100,00 %
Total général	49,93 %	8,28 %	9,55 %	6,12 %	26,12 %	100,00 %

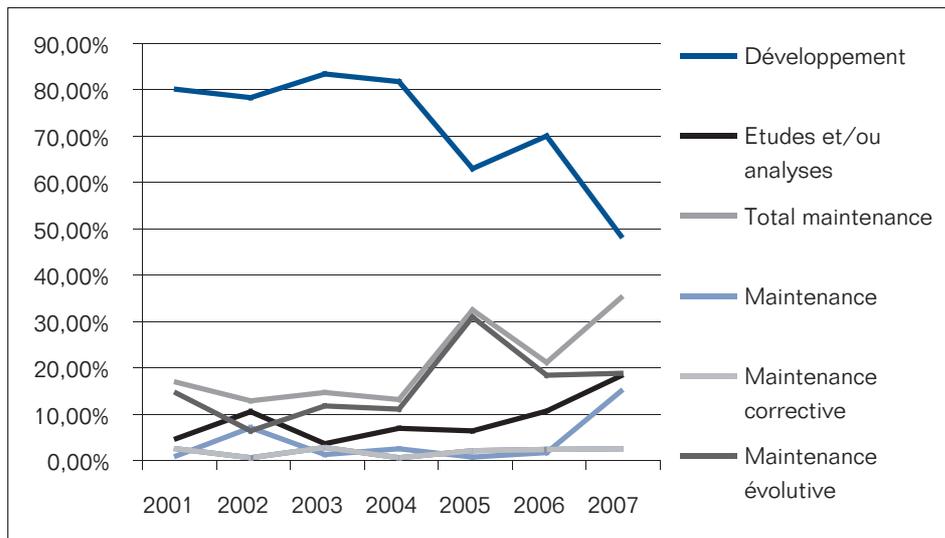


<sup>121</sup> Le MRW signale qu'il convient de tempérer ces comparaisons en les pondérant par la taille des applications et l'amplitude des adaptations apportées.

<sup>122</sup> Ce type de maintenance générale vise l'entretien des applications qui ne concerne ni la correction d'un bogue de l'application (maintenance corrective), ni l'ajout de fonctionnalités (maintenance évolutive).

Pour le MRW :

Année	Développements	Etudes et/ou analyses	Maintenance	Maintenance corrective	Maintenance évolutive	Total général
2001	79,53 %	4,17 %	0,43 %	1,88 %	13,99 %	100,00 %
2002	77,76 %	9,96 %	6,53 %	0,00 %	5,75 %	100,00 %
2003	82,88 %	3,00 %	0,68 %	2,21 %	11,23 %	100,00 %
2004	81,14 %	6,36 %	1,97 %	0,00 %	10,53 %	100,00 %
2005	62,32 %	5,74 %	0,07 %	1,46 %	30,40 %	100,00 %
2006	69,41 %	10,02 %	1,07 %	1,74 %	17,76 %	100,00 %
2007	47,86 %	17,62 %	14,38 %	1,87 %	18,26 %	100,00 %
Total général	70,94 %	7,98 %	3,49 %	1,54 %	16,05 %	100,00 %



La proportion des jours de prestations consacrés à la maintenance évolutive par rapport au total des jours consommés dans l'ensemble des activités a varié entre 5 % et 73 % au cours des années. Plus précisément, au MRW, ce taux varie entre 5 % et 30 %, alors qu'il varie de 4,5 % à près de 73 % pour le MET.

Dans les cahiers des charges, il existe une charge importante de maintenance corrective alors qu'une garantie d'un an est pourtant systématiquement assurée par le prestataire une fois l'application en production. Ainsi, la moyenne de cette charge calculée de 2001 à 2007 atteint 1,54 % (MRW) et 6,12 % (MET) du nombre total de jours prestés dans le cadre des projets.

Par ailleurs, la moyenne des dépenses de maintenance se situe, pour la même période de référence, à 20,8 % et à 43 % des coûts totaux des projets, respectivement, du MRW et du MET. Cette moyenne masque cependant des situations annuelles variables, particulièrement visibles au MET, où, en 2006 et 2007, ce taux dépasse largement les 70 %.

La mise en place d'une méthodologie de gestion de projet et de détermination des besoins, pour des prestations internalisées ou externalisées, permettrait de mieux objectiver le travail à accomplir et de s'assurer, au moment de la livraison, qu'une application correspond aux besoins réels des utilisateurs. Une implication plus forte de l'administration dans ce processus conduirait en outre à élaborer des offres plus précises et complètes<sup>123</sup>. L'administration pourrait ainsi mieux encadrer et maîtriser les développements et, par là-même, éviter des dérapages budgétaires et fonctionnels.

Au surplus, la désignation de chefs de projet formés et encadrés, capables de jouer le rôle d'interface entre l'administration fonctionnelle et les prestataires informatiques, est également indispensable.

Lors du débat contradictoire, tout en marquant son accord avec les recommandations formulées ci-dessus, le MET a estimé qu'il fallait interpréter prudemment les données chiffrées, notamment en vue de détailler les causes des pics constatés.

#### (b) Le volume des prestations

Cette problématique revêt une importance particulière car les prestataires s'engagent, dans le cadre des développements mis en œuvre à la Région, sur la base d'un volume de prestations qu'ils établissent forfaitairement.

Des prestations au forfait comportent le risque, important pour les fournisseurs, de sous-évaluer le travail à réaliser. Pour y remédier, la tentation est grande de reporter des tâches sur un projet ultérieur, par le biais de la maintenance, ou de se constituer une réserve financière en surévaluant le volume des prestations à réaliser par des agents de niveau 1 (D 1) par rapport aux tâches des agents de niveau 2 (D 2)<sup>124</sup>.

De manière générale, les chefs de projet et la DI éprouvent une réelle difficulté pour déterminer a priori le volume de travail nécessaire et, a posteriori, pour quantifier la réalité des prestations effectuées. Ainsi, le fait que le prestataire ne travaille pas souvent sur place, ni à livre ouvert, rend malaisée la détermination de la charge réelle de travail effectuée. Sauf quelques exceptions<sup>125</sup>, l'administration n'est pas en mesure de vérifier la matérialité des prestations réalisées par les prestataires, tant en volume qu'en ce qui concerne la qualité des personnes impliquées<sup>126</sup>.

Des méthodologies permettent toutefois, par exemple, sur la base de la théorie des points de fonction, d'évaluer, avec une précision relative, la charge de travail de développement d'une application. Ces méthodologies sont mises en œuvre en parallèle au déploiement d'une méthodologie d'ingénierie des exigences, qui permet de définir clairement, en termes non techniques, les besoins des utilisateurs et d'en dériver les fonctionnalités à développer.

<sup>123</sup> Par un service informatique interne ou un prestataire de services externe.

<sup>124</sup> Une journée de D 1 (informaticien universitaire) coûte en effet plus cher qu'une journée de D 2 (gradué en informatique) de l'ordre de 25%. Il est à noter que le risque lié au travail à forfait fut une des justifications avancées par le GIEI pour augmenter le tarif de la journée de prestation en matière de développement. L'augmentation fut de 14% et étalée sur deux ans (2003 – 2004). A ce propos, voir ci-après p. 69.

<sup>125</sup> Les prestataires ont en effet travaillé sur place pour le développement de quelques applications. Ce fut notamment le cas pour les applications « Trora » (du moins dans sa première phase de développement) et « Météoroutes ».

<sup>126</sup> Il est ainsi difficile pour l'administration de déterminer si le prestataire a effectivement fait appel à des profils d'analyste et de programmeur pour effectuer les tâches prévues.

La mise en œuvre de ces méthodes permettrait donc de connaître plus précisément les besoins des utilisateurs et d'objectiver le calcul des charges de prestations nécessaires à l'accomplissement de la mission de développement.

Lors de la phase contradictoire, le MRW a estimé que l'application de ces méthodes et outils est à la portée de ressources spécialement formées et praticable avec une prévision importante des besoins<sup>127</sup>.

Le cahier des charges annuel du MRW prévoit que la répartition du volume des prestations entre les analystes (D 1) et les programmeurs (D 2) se fasse selon une proportion d'un tiers de D 1 et deux tiers de D 2. La Région ne tient aucune statistique à ce propos.

Les données prévisionnelles relatives à cette proportion recueillies dans les différents cahiers des charges annuels du MRW et du MET sont les suivantes.

Pour le MRW :

	2003	2004	2005	2006	2007	Total
D 1	46,67 %	47,95 %	52,48 %	52,47 %	47,50 %	49,34 %
D 2	53,33 %	52,05 %	47,52 %	47,53 %	52,50 %	50,66 %
Total général	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Les ratios précités ne sont pas respectés, puisque le rapport était de 47,5 % de D 1 et de 52,5 % de D 2 pour le MRW, en 2007. Il est toutefois plus favorable qu'en 2005 et en 2006.

Ce taux est meilleur que celui du MET (où il n'existe pas de norme dans le cahier des charges). Comme en témoigne le tableau ci-dessous, ce dernier est, avec deux tiers de D 1 et un tiers de D 2, l'inverse de celui recommandé par le MRW.

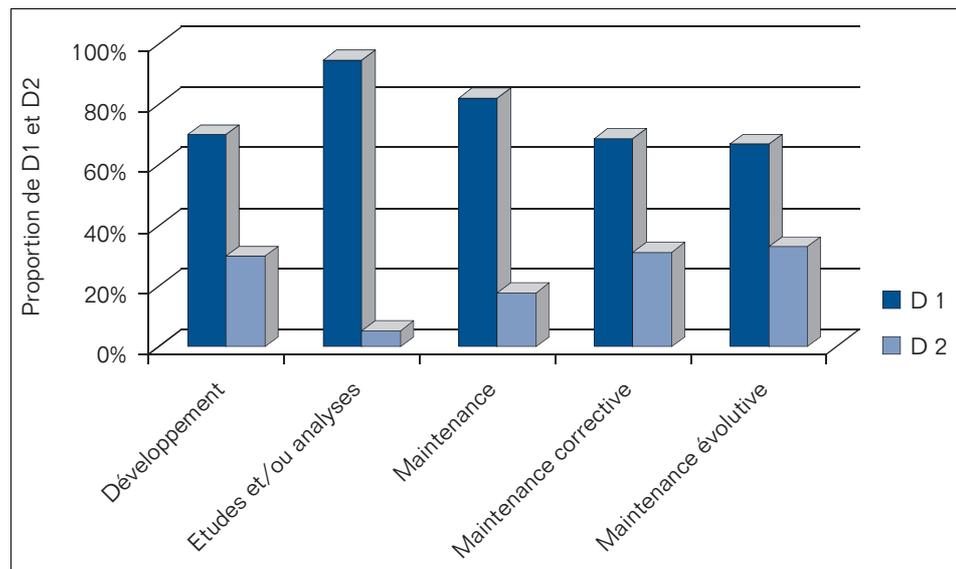
	2003	2004	2005	2006	2007	Total
D 1	70,74 %	66,27 %	62,77 %	72,29 %	64,27 %	66,10 %
D 2	29,26 %	33,73 %	37,23 %	27,71 %	35,73 %	33,90 %
Total général	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Le comportement des deux ministères diffère fondamentalement : le MRW utilise moins d'agents de niveau 1 pour la maintenance que le MET.

Les graphiques ci-après représentent la part respective des D 1 et des D 2 pour les prestations de développements, d'études et de maintenance pour chacun des deux ministères.

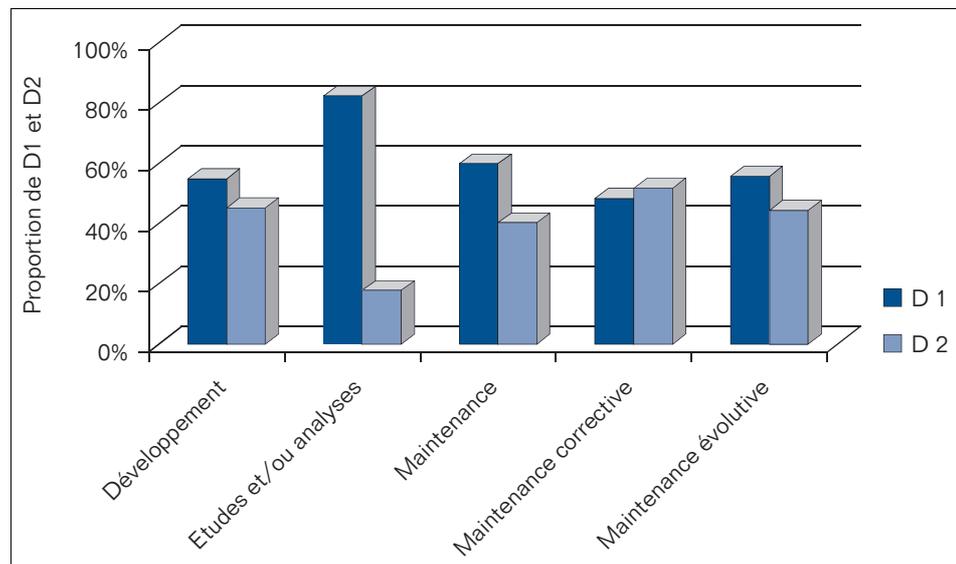
<sup>127</sup> D'où l'importance d'une bonne planification.

Pour le MET :



La situation est assez semblable entre les développements et les maintenances, si ce n'est qu'en matière de maintenance « pure », il y a une forte surreprésentation des D 1. La proportion 2/3 D 1– 1/3 D 2 constatée ci-dessus est confirmée.

Pour le MRW :



Le MRW enregistre une similitude de la répartition en D 1 et D 2 du personnel affecté aux développements et aux maintenances<sup>128</sup>. Les études nécessitent effectivement le recours majoritaire à des D 1.

Les données ci-dessus plaident pour la mise en place d'un système d'indicateur et de mesure permettant de vérifier dans quelle mesure les proportions déterminées d'affectation d'agents de niveau 1 et de niveau 2 sont respectées.

<sup>128</sup> A l'exception de la maintenance corrective.

Un facteur supplémentaire de nature à accroître l'importance des prestations des agents de niveau 1 dans le cadre des développements réside dans le volume de prestations réservé à la direction de projet: le taux prévu initialement dans le cahier annuel des charges pour cette direction de projet était de 10 % maximum du volume de jours consacrés aux développements. En 2003, sans justification, il est passé à 13 %. Hormis les réunions de pilotage, il est malaisé de déterminer les prestations couvertes par cette direction de projet.

Lors de la phase contradictoire, le MRW a précisé que cette augmentation pouvait s'expliquer par divers éléments: nombre d'intervenants appartenant parfois à des organisations différentes, difficulté à dégager entre eux un accord sur des priorités, nombre de réunions, rédaction des minutes de ces dernières, etc.

Les données recueillies dans les cahiers des charges font néanmoins apparaître que cette limite est respectée.

➤ Quant au contrôle des délais de réalisation

L'examen du rythme d'ordonnement, c'est-à-dire de mise en paiement, des dépenses afférentes aux projets informatiques<sup>129</sup> a souligné la longueur des délais de réalisation des projets.

Le cycle budgétaire et administratif prévoit que les paiements soient liquidés en une année<sup>130</sup>. Or, le taux de mise en paiement au terme du premier exercice budgétaire est très faible; par contre, il s'améliore nettement l'année suivante<sup>131</sup>.

Année	Ministère	Taux d'engagement	Taux d'ordonnement		
			Année t	Année t + 1	Total
2006	MRW	99,99 %	24,78 %	75,12 %	99,90 %
	MET	100,00 %	22,39 %	77,61 %	100,00 %
2007	MRW	99,99 %	21,57 %	n.d.	
	MET	100,00 %	8,41 %	n.d.	

La réalisation des projets, qui devraient normalement être exécutés en un an, nécessite, dans la réalité, près de deux années.

Outre l'engagement lié au lancement d'un nombre important de projets auprès d'un nombre restreint de fournisseurs, il convient de mettre en exergue un problème de rotation du personnel chez le prestataire, principalement au niveau des chefs de projet techniques. Ainsi, un cas a été signalé où de multiples changements de chef de projet chez le prestataire ont entraîné des pertes de temps à cause de l'obligation de mettre au courant les nouveaux responsables; à défaut de transfert des compétences par le prestataire, l'administration a dû assumer cette charge.

<sup>129</sup> Allocations de base relatives à la réalisation des projets de développement: 10.12.13.03 et 50.12.13.06.

<sup>130</sup> Voir ci-dessus le point 3.2.2 *L'état des lieux en Région wallonne*, p. 25.

<sup>131</sup> Au MET, ce phénomène est notamment tributaire de la procédure de réception administrative. Pour une analyse de cette procédure, voir ci-après *Le contrôle comptable et la gestion budgétaire*, p. 55.

En matière de retards, la responsabilité du prestataire externe et de ses sous-traitants doit cependant être relativisée, car les problèmes liés au respect des délais ont été causés, à plusieurs reprises, par l'administration. Cette situation est essentiellement imputable au manque d'implication de certains responsables de projet (métiers), à leur surcharge de travail retardant leurs réponses aux sollicitations des prestataires, ainsi qu'à leur formation insuffisante et à leur inaptitude à se prononcer sur le document d'analyse fourni.

Faute de données chiffrées au sein de l'administration, une analyse plus précise des différentes causes s'avère impossible. Elle pourrait cependant apporter des solutions susceptibles d'éviter certaines dérives en termes de budget et de délai dans l'exécution des projets de développement.

En conclusion, aucun suivi spécifique n'est mis en place au niveau de la Région pour permettre de vérifier le respect des délais de réalisation des projets, si ce n'est lorsque des plaintes apparaissent dans le cadre de la procédure annuelle d'évaluation.

Les constats relatifs à la répartition des charges entre les niveaux 1 et 2, à la part des prestations relatives à la gestion de projet et aux délais de réalisation plaident pour la mise en place d'un dispositif de collecte des informations, qui permette le suivi des différentes phases des projets, ainsi que l'élaboration d'un processus d'évaluation pour en déterminer les résultats, les délais de réalisation et le coût final.

#### ➤ Le contrôle comptable et la gestion budgétaire

Au MRW, la comptable de la DI, dont le directeur est également CGI, liquide les factures après vérification de la seule présence des livrables et lorsqu'il est constaté que la réception a été accordée par le responsable de projet fonctionnel. Il s'agit donc d'un contrôle formel et non d'un contrôle qualitatif<sup>132</sup>. Le MRW estime d'ailleurs que ce dernier type de contrôle n'est pas du ressort du comptable et que la réception quantitative et qualitative s'effectue en dehors de la DI.

Le caractère superficiel de ce contrôle se double d'une difficulté liée au calcul du coût global d'un projet, notamment au regard de la compensation qui est effectuée entre les factures et les notes de crédit, pratique contraire au principe d'universalité budgétaire<sup>133</sup>.

Au MET, la mise en liquidation et la vérification de la présence de la réception par le responsable de projet sont du ressort exclusif du CGI.

Confier le contrôle aux CGI revient, dans les faits, à faire contrôler le prestataire par ses propres employés, même si ceux-ci sont, aux termes de la convention de 1989, placés sous la responsabilité hiérarchique des secrétaires généraux. Cette situation présente des risques auxquels il convient de remédier rapidement.

Le manque de transparence devrait être corrigé par une imputation rigoureuse des dépenses sur les allocations de base concernées et par l'abandon de la compensation entre factures et notes de crédit.

<sup>132</sup> Pour rappel, le contrôle qualitatif est fonction de la valeur des responsables de projet, donc d'une variable.

<sup>133</sup> Qui implique que le budget et les comptes doivent contenir toutes les recettes et toutes les dépenses sans exception et qui exclut donc toute compensation ou contraction entre dépenses et recettes.

Au MET, par souci de consommer tous les crédits budgétaires avant qu'ils ne tombent en annulation, le CGI procède à des réceptions administratives avant que les prestations ne soient exécutées.

La réception administrative<sup>134</sup> s'opère sur les crédits non dissociés. En théorie, un crédit non dissocié peut être engagé l'année de son budget et ordonnancé durant cette même année ou, au plus tard, avant la fin de l'année budgétaire suivante.

Il arrive que, les prestations n'ayant pas encore été effectuées, certains projets ne soient pas en état d'être réceptionnés au bout de la seconde année et ne puissent donc être ordonnancés. Pour éviter l'annulation des crédits budgétaires concernés, et pour autant que le CGI ait une assurance raisonnable que le travail sera réalisé au cours du trimestre suivant, celui-ci opère alors une réception administrative afin de payer la facture, alors que les prestations n'ont pas encore été effectuées<sup>135</sup>. Si les prestations sont effectuées par la suite dans la plupart des cas, il arrive cependant qu'elles ne le soient jamais : le CGI reporte alors la somme sur des cahiers des charges ultérieurs<sup>136</sup>. Ainsi des sommes payées à tort pour des prestations de 2003 et 2004<sup>137</sup> ont été recyclées dans un projet de 2006<sup>138</sup> ; des prestations de 2003<sup>139</sup> ont été recyclées de la même manière dans un autre cas<sup>140</sup>.

Fin 2007, le CGI du MET a évalué que cette pratique de réception administrative portait sur un montant de 185.000 euros, représentant 4% du coût des développements de l'année<sup>141</sup>. Une part importante de cette somme devrait donner lieu à des prestations au cours du 1<sup>er</sup> trimestre de 2008, mais ce n'est cependant pas garanti.

Visant à utiliser les budgets au maximum, cette pratique ne respecte pas le principe du service fait et accepté, en vertu duquel une prestation doit être effectuée avant d'être payée. Au surplus, seul le CGI est au courant de ce fonctionnement ; le secrétaire général du MET, chargé de la procédure de réception des factures et de l'octroi du bon à payer, a, quant à lui, indiqué ne pas avoir connaissance de cette pratique.

Des paiements ont ainsi été effectués au bénéfice du GIEI sans contrepartie et sans qu'aucun membre de l'administration régionale n'en soit au courant. Outre que cette pratique présente des risques, il s'agit d'une violation du principe du service fait et accepté.

La Cour recommande qu'il soit mis fin sans tarder à cette manière de procéder.

Lors du débat contradictoire, le MET a annoncé que, depuis l'audit (le 30 juin 2008), le secrétaire général a demandé aux directeurs généraux de ne plus procéder à ce type de réception, suivant en cela la recommandation formulée par la Cour.

<sup>134</sup> Terminologie utilisée par le CGI du MET.

<sup>135</sup> Etant donné les délais de paiement, il arrive fréquemment que la prestation soit néanmoins effectuée avant paiement au GIEI.

<sup>136</sup> Il en résulte que pour une même somme, la Région obtiendra un peu moins de jours de prestations par le simple fait de l'indexation des barèmes journaliers.

<sup>137</sup> Projets 1.2.5 de 2003 et 2.2.5 de 2004.

<sup>138</sup> Projet 2.2.3 de 2006.

<sup>139</sup> Projet 2.3.13 de 2003.

<sup>140</sup> Projet 2.1.5 de 2006.

<sup>141</sup> Donnée transmise par le CGI du MET le 31 janvier 2008.

La pratique des réceptions administratives résulte en partie<sup>142</sup> de la politique de commande des différents projets. Si, au MRW, celles-ci se font séparément au fur et à mesure des besoins, le MET, pour sa part, pratique une commande par blocs des différents projets prévus au cahier annuel des charges. Le volume, qui est donc important, peut provoquer un engorgement au niveau des prestataires ou des responsables de projet fonctionnels, alors mis dans l'impossibilité d'assumer leur mission dans les délais permettant un ordonnancement avant l'annulation des crédits budgétaires.

Au MRW, à défaut de réception par le chef de projet, les prestations sont réceptionnées par les comités de pilotage<sup>143</sup>. Le PQP prévoit une réception automatique par défaut uniquement dans le cas, très limité, de la réception d'un livrable de type «document»<sup>144</sup>. Il s'agit là d'une procédure d'arbitrage permettant d'éviter les contentieux en cas d'inaction des chefs de projet.

### 5.2.2 La fourniture du matériel et des consommables<sup>145</sup>

*La définition des niveaux de service à atteindre*

Un certain nombre d'éléments quantitatifs sont repris dans le cahier annuel des charges et dans les catalogues du matériel et des consommables que le GIEI doit mettre périodiquement à disposition de l'administration. Ces éléments ne s'avèrent cependant pas – ou très peu – connus des interlocuteurs rencontrés au cours de l'audit.

*Fourniture du matériel et des consommables*

Les cahiers des charges annuels prévoient que le GIEI mette trimestriellement<sup>146</sup> à la disposition du MET et du MRW<sup>147</sup> un catalogue mis à jour des produits et des prix.

Tout matériel, logiciel ou consommable courant commandé par un service doit être livré en respectant les délais figurant au catalogue.

Pour le matériel courant, le délai prévu est de trente jours, sauf pour les scanners où il s'élève à quarante-cinq jours. Le délai est de sept jours pour les consommables. Enfin, les produits classés dans la catégorie «divers» sont livrables dans les quinze jours. La date de référence pour le calcul du délai de livraison est, pour le MET, la date à laquelle le CGI signe le bon de commande pour approbation et, pour le MRW, la date d'envoi de la commande par le CTL<sup>148</sup>.

<sup>142</sup> Voir également la longueur des développements, p. 54.

<sup>143</sup> Voir le PQP, p. 28.

<sup>144</sup> Celle-ci ne pourrait donner lieu qu'à l'établissement d'un état intermédiaire et non au paiement de l'ensemble des prestations relatives à un projet. Voir le PQP, p. 53.

<sup>145</sup> Voir les normes COBIT AMP 1, 2, 4 et 5.

<sup>146</sup> Aux 1<sup>er</sup> janvier, 1<sup>er</sup> avril, 1<sup>er</sup> juillet et 1<sup>er</sup> octobre.

<sup>147</sup> Pour le MRW, le cahier des charges prévoit qu'un catalogue soit établi en début de chaque année et mis à jour trimestriellement. Seul le prix des consommables peut évoluer en cours d'année, hormis à la baisse pour le matériel.

<sup>148</sup> En effet, au MRW, le processus prévoit que les commandes soient directement envoyées par le CTL au GIEI, alors qu'au MET, il existe une procédure d'acceptation des commandes par le GDI, voire même, dans certains cas, par les hiérarchies respectives des CTL et GDI et, ensuite, par le CGI.

La procédure prévue aux cahiers des charges implique la livraison sur site et, pour le matériel, l'installation, les tests de bon fonctionnement et les premiers conseils d'utilisation.

Au MRW, le cahier des charges précise également que, pour les fournitures hors plan d'équipement et sauf mention expresse d'un autre délai lors de la commande, la fourniture de tout matériel ou logiciel doit en principe être satisfaite dans un délai de trente jours.

Les dispositions des cahiers annuels des charges qui concernent la fourniture de matériels et consommables ne règlent que des niveaux de service quantitatifs et ne fixent que des délais de livraison. Aucun indicateur formalisé ne permet de mesurer le niveau qualitatif des livraisons, c'est-à-dire les situations où le matériel fourni ne correspond pas au matériel commandé<sup>149</sup>. En outre, des indicateurs devraient refléter le niveau de satisfaction des utilisateurs par rapport au matériel et aux consommables fournis, ainsi que le niveau des pannes subies et leurs causes<sup>150</sup>.

#### *La disponibilité et la fiabilité des données et outils nécessaires au suivi*

##### ➤ Quant au matériel

L'administration (MET et MRW) ne tient pas attachement des dates de commande, de livraison et d'installation du matériel. Seuls les CTL disposent des bons de commande<sup>151</sup> et des bordereaux de livraison sans que ceux-ci ne soient gérés de manière centralisée. Lors de la facturation, le GIEI envoie une copie de ces bordereaux en annexe de la facture.

L'inventaire du matériel, à quelques exceptions près, n'est pas tenu par l'administration car c'est le GIEI qui en est chargé. A cet égard, les différents interlocuteurs rencontrés au cours de l'audit ont signalé qu'ils devaient régulièrement le corriger.

La portée de ces corrections doit cependant être précisée: même si une imprimante ne disposait pas de l'étiquette du GIEI et risquait donc de ne pas être inventoriée, la plupart des problèmes relèvent d'erreurs de localisation ou d'affectation du matériel à tel ou tel agent déterminé, plutôt que d'absence de machine dans l'inventaire.

Le système actuel rend cependant difficile la détection des machines «dormantes», c'est-à-dire celles qu'un GDI ou un CTL conserverait en vue de constituer un stock tampon à réaffecter si un nouvel agent arrivait. A cet égard, plusieurs des interlocuteurs rencontrés au cours de l'audit ont signalé disposer d'un tel type de stock. Au MRW, la DI, consciente du problème, souhaiterait supprimer ces stocks tampons, coûteux pour la Région<sup>152</sup>. Cependant, elle ne peut réagir qu'en fonction des renseignements qu'elle possède. Ainsi, informée du cas d'un agent disposant de trois ordinateurs, la DI a décidé de ne plus livrer de nouvelles machines pour du personnel supplémentaire dans sa direction générale avant que ce matériel ne soit réaffecté.

<sup>149</sup> Indicateur qui pourrait refléter l'aspect qualitatif des fournitures effectuées par le GIEI.

<sup>150</sup> Voir à ce propos les éléments relatifs à l'analyse des interventions dans le cadre du *helpdesk*, p. 66 et 67.

<sup>151</sup> Au MRW, seuls les bons de commande relatifs à des demandes de fournitures sont conservés par les CTL, les autres sont émis de manière centralisée par la DI.

<sup>152</sup> En effet, une machine dormante est toujours reprise à l'inventaire et reste donc soumise aux contrats d'assurance et de maintenance, ce qui représente un coût pour la Région, alors que le matériel n'est pas en service.

Face à une gestion de l'inventaire jugée peu efficace par les agents de terrain, certaines réactions ont vu le jour. Ainsi, la DG 1 du MET a décidé de gérer son inventaire en faisant développer sa propre application<sup>153</sup>. Toutefois, le fonctionnement de cette dernière restait tributaire du prestataire, puisque ses données provenaient de l'application du GIEI. La liaison entre ces deux applications n'ayant pas fonctionné correctement, il a été mis fin à l'utilisation de ce logiciel et une étude est menée pour en créer un nouveau.

➤ Quant aux consommables

Tout comme pour le matériel, les deux ministères wallons n'effectuent aucun enregistrement systématique et centralisé des dates de commande et de livraison des consommables.

Néanmoins, trois GDI et un CTL<sup>154</sup> encodent les données relatives aux bons de commandes et aux bordereaux de réception pour suivre les délais de livraison.

Par conséquent, les seules données globales disponibles au niveau de l'administration se trouvent dans des fichiers *Excel* établis par le GIEI et normalement destinés à la facturation. Ils contiennent cependant les dates de commandes et de livraison, ce qui, le cas échéant, permettrait à l'administration de calculer les délais.

En conclusion, tant pour ce qui concerne le matériel que pour les consommables, l'administration est largement tributaire des informations transmises par le GIEI et donc de leur qualité.

*La matérialité des activités de contrôle*<sup>155</sup>

➤ Fourniture du matériel

(a) La procédure de contrôle des factures

La fourniture de matériel<sup>156</sup> donne lieu à l'émission, lors de la livraison du matériel, d'un bordereau de réception, signé par le CTL, qui sera joint en copie à la facture transmise par le GIEI. Il permet à la comptable de la DI et au CGI du MET de contrôler la matérialité de la livraison et de mettre la facture en liquidation.

Dans les deux ministères, ces contrôles sont exécutés par une seule personne, alors qu'ils concernent une masse importante de factures. Cette situation n'est pas sans risque. Le présent audit a ainsi permis de mettre au jour les éléments suivants<sup>157</sup>.

<sup>153</sup> Il s'agissait de l'application «GIRO», pour laquelle il a été dépensé, selon les données reprises dans le cahier annuel des charges, une somme de 159.354,80 euros.

<sup>154</sup> Sur les 6 GDI et 14 CTL rencontrés au cours de l'audit.

<sup>155</sup> Voir, pour le contrôle des coûts, les normes PO 5 et DS 6.

<sup>156</sup> Basée sur le plan pluriannuel de renouvellement du matériel au MRW ou sur les dossiers d'acquisition du MET.

<sup>157</sup> Après l'examen de quelques factures seulement, le contrôle ne présentant à ce sujet aucun caractère exhaustif.

D'abord, les primes d'assurances liquidées par le MRW et le MET<sup>158</sup> sont payées depuis le début de la convention en appliquant un taux de TVA<sup>159</sup>, à laquelle elles ne sont cependant pas soumises. Suite aux remarques de la Cour, les CGI ont immédiatement pris contact avec le GIEI, qui a décidé de régulariser, dans la mesure du possible, cette situation. A cet effet, après contact entre le GIEI et l'administration de la TVA, il a été décidé de rembourser à la Région les sommes payées indûment pour les années 2005 à 2007, soit un montant de l'ordre de 40.000 euros.

Par ailleurs, ce contrôle est effectué, au MET, par le CGI, qui est lié au prestataire, et, au MRW, par une personne dépendant hiérarchiquement du CGI. Cette situation est de nature à créer des conflits d'intérêts et ne garantit pas l'indépendance des activités de contrôle de l'administration.

(b) La facturation au prix coûtant

Le cahier annuel des charges du MRW prévoit explicitement que les fournitures faites à la Région wallonne sont à facturer «à prix coûtant en provenance directe du fabricant ou du circuit de distribution désigné par celui-ci».

La correspondance du prix facturé par le GIEI au prix coûtant n'est généralement pas vérifiable, car le GIEI ne transmet pas les factures d'achat et ne donne pas accès à sa comptabilité.

Cependant, dans le cadre des dossiers d'acquisition, le CGI du MET dispose des éléments requis pour effectuer ce contrôle.

Sur ce point, il convient néanmoins de relever que la procédure de sélection des fournisseurs de matériel est conduite par le GIEI, auquel les firmes envoient directement leurs soumissions et avec lequel elles négocient. L'administration, qui participe partiellement à la procédure<sup>160</sup>, ne se prononce que sur la base des éléments et analyses fournis par le GIEI. La Région n'est donc pas en mesure de vérifier si le matériel est effectivement refacturé au prix coûtant.

En conclusion, le service comptable ne dispose pas du personnel suffisant pour assurer le contrôle de toutes les dépenses. Il est donc nécessaire de renforcer cette cellule, qui doit, en outre, être indépendante du CGI.

Il est anormal que le contrôle des factures ne soit opéré au MET que par le CGI. L'administration doit mettre en place un système de contrôle financier dans les plus brefs délais.

Si la Région est en mesure de contrôler la réalité des livraisons, ce contrôle, qui s'effectue sur des copies de bordereaux de livraison, n'exclut cependant pas le risque de double facturation. Par contre, elle ne peut vérifier le respect de la disposition prévoyant que les livraisons de matériel sont faites au prix coûtant.

<sup>158</sup> En effet, le matériel est protégé contre les risques de détérioration et de vol par une police d'assurance souscrite auprès d'Ethias, par l'intermédiaire du GIEI. Ce dernier facture annuellement la prime d'assurance, établie sur la base de l'inventaire du matériel qu'il tient.

<sup>159</sup> Actuellement de 21 %. En 2006, cela représentait, pour les deux ministères, une somme de 14.621,36 euros, sur un montant total de primes de 84.246,84 euros.

<sup>160</sup> En effet, au MET, c'est le CGI qui participe à cette procédure, tandis qu'au MRW, il s'agit d'un fonctionnaire de la DI, sous la responsabilité du CGI.

### (c) Le préfinancement des dossiers d'acquisition

Le MET pratique une procédure d'achat à tempérament du matériel sur deux ou trois ans<sup>161</sup>, qui prête le flanc à plusieurs critiques.

Ce préfinancement constitue une dette qui ne figure pas au budget de la Région, en contravention au principe de transparence budgétaire, selon lequel toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être inscrites au budget.

Par ailleurs, cet endettement se réalise au profit de la firme Ethias, qui perçoit des intérêts à la charge de la Région. Cette pratique a pour effet d'hypothéquer les achats futurs par accroissement de l'encours des années antérieures. A cet égard, l'inspection des finances a imposé un ratio d'endettement au CGI du MET, selon lequel la charge de l'endettement reportée l'année suivante ne peut dépasser 10% du budget relatif à l'informatique administrative.

Enfin, le préfinancement accordé par Ethias constitue un marché de service pour lequel il n'y a pas eu d'appel à la concurrence, en violation des dispositions de la loi sur les marchés publics.

Par conséquent, même s'il a pu permettre à la Région d'augmenter le volume d'achat de matériel dans les premières années de son existence, ce système doit être supprimé<sup>162</sup>.

#### ➤ Fourniture des consommables

##### (a) La procédure de contrôle des factures

Les contrôles sont effectués sur la base des tableurs fournis par le GIEI, lesquels reprennent, par direction générale et par CTL, les commandes effectuées.

Alors qu'il s'agit de valider la réalité des fournitures, le contrôle ne peut s'appuyer que sur des photocopies de bordereaux de livraison, ce qui, comme pour le matériel, n'exclut pas le risque de double facturation. Les originaux se trouvent pourtant chez les CTL, qui ne se voient cependant imposer aucune obligation de les conserver, ou de les transmettre aux GDI ou à la comptabilité.

Ce dispositif, basé sur des copies de bordereaux et un tableur récapitulatif, est conforme au cahier des charges annuel du MET, qui précise en l'espèce que « ces factures sont accompagnées d'une copie des commandes, des notes de réceptions ou bordereaux de livraison signés et d'un récapitulatif détaillé des fournitures portées en compte »<sup>163</sup>.

Les factures ne sont pas toutes contrôlées par la comptable de la DI. Au MET, le contrôle des factures de consommables, qui devrait être effectué par les GDI, n'est toutefois pas systématique.

Quant à la refacturation à prix coûtant des consommables, elle n'est pas non plus vérifiable.

Enfin, les contrôles présentent les mêmes problèmes d'indépendance que ceux évoqués dans le cadre des contrôles comptables liés au matériel.

<sup>161</sup> Voir le point 3.2.2 *L'état des lieux en Région wallonne*, p. 25.

<sup>162</sup> Le système a existé au MRW mais il a été abandonné depuis de nombreuses années.

<sup>163</sup> Cahier des charges annuel 2007, p. 163.

La Cour a effectué un test de circularisation sur la base d'une vingtaine de bons de commandes et n'a pas constaté d'erreur. Il n'en demeure pas moins une importante zone de risques, pour laquelle des mesures de renforcement de la matérialité des contrôles doivent être envisagées à brève échéance.

(b) La gestion des stocks de consommables

Hormis deux exceptions, il n'existe pas de processus de gestion des stocks de consommables au sein des ministères wallons, alors que chaque CTL dispose d'un stock afin de répondre aux demandes des utilisateurs. En outre, il n'existe aucune comptabilisation des consommables livrés par utilisateur.

Cette situation présente également des risques quant à d'éventuels détournements de consommables et à des excès de stockage pouvant entraîner péremption et gaspillages.

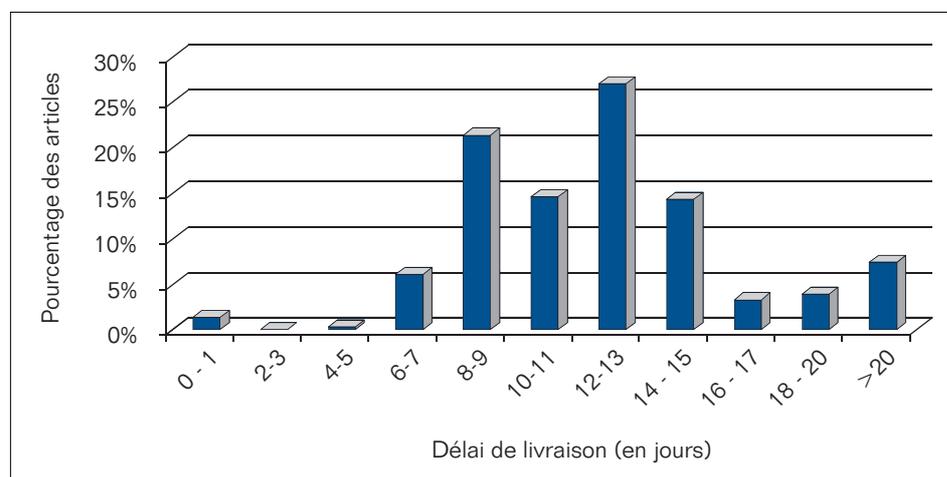
En outre, la gestion des stocks de consommables permettrait de détecter les services ou le matériel engendrant une surconsommation et, le cas échéant, d'y remédier.

(c) Le contrôle des délais de livraison

Malgré l'existence d'engagements quantitatifs de niveau de service, la Région<sup>164</sup> n'a mis en place aucun contrôle<sup>165</sup> structuré des délais de livraison<sup>166</sup>.

Certains renseignements, qui émanent uniquement du GIEI et sont confectionnés en vue de la facturation, pourraient néanmoins constituer une première approche de ces délais. Ils ont d'ailleurs été exploités pour élaborer les graphiques ci-dessous.

Délai de livraison 2007 MET

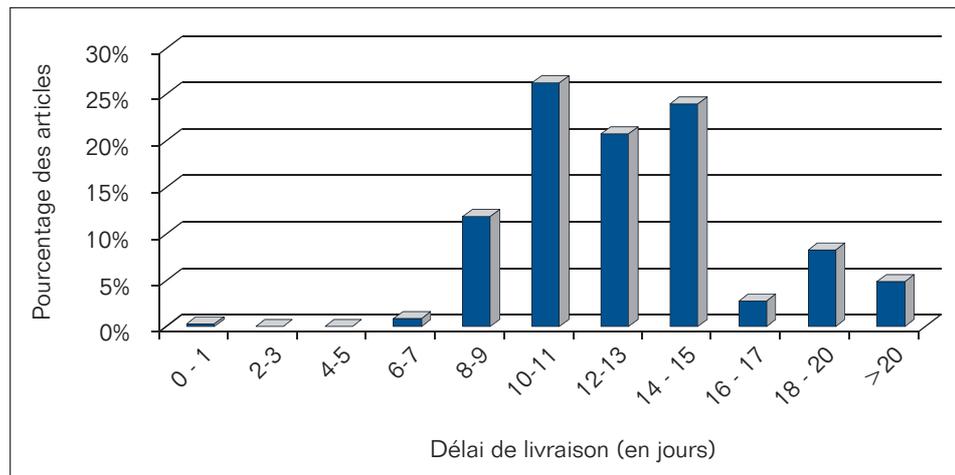


<sup>164</sup> Cette situation est la conséquence d'une absence de politique de collecte de données au sein de l'administration.

<sup>165</sup> A l'exception d'un GDI qui effectue ce contrôle dans le cadre de la procédure annuelle d'évaluation.

<sup>166</sup> Délai s'écoulant entre l'envoi du bon de commande par l'administration au GIEI et la réception, par le CTL concerné, de la marchandise commandée.

### Délai de livraison 2007 MRW



La majeure partie des articles commandés sont livrés entre huit et quinze jours après la date d'envoi de la commande. Très peu d'articles sont livrés dans les sept jours. Par contre, il existe une part non négligeable d'articles qui sont livrés dans des délais supérieurs à quinze jours.

En conclusion, même si la situation semble acceptable au regard des données disponibles, il importe que la Région surveille les niveaux de service imposés aux prestataires. Elle doit effectuer les enregistrements nécessaires à cet effet et produire les statistiques qui lui permettent de suivre le degré de réalisation des engagements, afin de prendre les mesures correctrices éventuelles. A défaut, tout contrôle du respect des niveaux de services prévus resterait vide de sens.

### 5.2.3 Helpdesk, maintenance et gestion de l'infrastructure<sup>167</sup>

*La définition des niveaux de service à atteindre*

De même qu'en matière de fournitures de matériel et de consommables, seuls certains niveaux de services essentiellement quantitatifs ont été prévus aux cahiers annuels des charges en ce qui concerne le *helpdesk* et la maintenance.

➤ *Le helpdesk et la maintenance du matériel*

Le cahier annuel des charges du MET prévoit uniquement un délai d'intervention de 48 heures, tandis que le cahier du MRW précise plusieurs niveaux de service, essentiellement quantitatifs.

➤ *Dispositions supplémentaires concernant la gestion de l'infrastructure*

Etant le seul à recourir au GIEI dans le cadre de l'exploitation des systèmes<sup>168</sup>, le MRW a également prévu un certain nombre d'obligations en matière de disponibilité et d'intervention du prestataire sur les applications et, plus spécifiquement, sur l'application GCOM. Ces éléments sont assortis de pénalités.

<sup>167</sup> Voir les normes COBIT DS 8 et 10.

<sup>168</sup> Le MET a internalisé cette fonction au sein de la cellule Resyst.

Le cahier des charges du MRW est donc plus précis que celui du MET.

Une bonne pratique a cependant été relevée au MET qui, dans le cadre de la cellule Resyst, a mis en place des éléments de niveau de service et de rapportage. Un ensemble de documents basés sur les normes ITIL<sup>169</sup> ont ainsi été établis afin de fixer les démarches et les délais dans lesquels Resyst doit intervenir. Ces documents se composent d'un catalogue de quinze services et d'un ensemble de fiches de service reprenant leur description et les niveaux de service offerts; des indicateurs sont également prévus pour établir le bilan des activités de la cellule.

Egalement conscient du problème, le MRW a mis en œuvre une procédure visant à déterminer un plan qualité support (PQS) devant regrouper les engagements du GIEI. Ce plan devait définir les relations entre l'administration et le prestataire en termes de définition des différents services attendus (*helpdesk*, maintenance, fourniture de consommables, etc.) afin de déterminer leurs niveaux et qualités, de préciser les engagements des parties à cet égard et d'organiser un rapportage. Une première version encore à négocier a été élaborée par le prestataire et soumise à discussion, mais le processus de négociation n'est cependant jamais arrivé à son terme<sup>170</sup>.

La situation évolue donc et des niveaux de service, essentiellement quantitatifs, sont prévus dans divers documents.

Les démarches engagées dans le cadre de la cellule Resyst et lors de l'élaboration du projet de Plan Qualité Support du MRW doivent être poursuivies afin d'établir un catalogue unique des niveaux de service attendus, au niveau quantitatif et qualitatif. Un support doit être à même non seulement de répondre durant des plages horaires prédéfinies, mais aussi de fournir, dans le même temps, une réponse adéquate.

#### *La disponibilité et la fiabilité des données et outils nécessaires au suivi*

Aucun enregistrement de données ne permet de rendre compte de la mesure dans laquelle le prestataire satisfait à ses engagements.

A défaut, l'administration ne peut s'appuyer que sur les tableaux de bord des différents contrats de maintenance définis par la DI ou le MET mais tenus par le GIEI, lesquels sont établis pour les deux ministères.

Par ailleurs, la partie élaborée par le GIEI reprend certaines données chiffrées diffusées dans le cadre de l'évaluation annuelle, à savoir le volume global des interventions et le volume des codes 9 – erreur de l'utilisateur<sup>171</sup>.

Le cahier des charges du MRW prévoit, pour sa part, une série de données de rapportage.

<sup>169</sup> *IT Infrastructure Library* – ensemble de bonnes pratiques pour la gestion d'un système d'informations.

<sup>170</sup> Après une première date d'achèvement prévue en juillet 2007 et un report de l'échéance en décembre, son élaboration a été momentanément interrompue.

<sup>171</sup> Il s'agit d'un code attribué par le GIEI pour des interventions effectuées dans le cadre du *helpdesk* et que le GIEI estime avoir réalisées à tort, car il s'agit d'une erreur de l'utilisateur ou d'un cas qui aurait pu être résolu par l'intervention d'un CTL. Les interventions du *helpdesk* se font dans le cadre des contrats de maintenance. Néanmoins, un volume excessif de codes 9 peut entraîner une facturation supplémentaire.

En exécution de ces dispositions, le GIEI a transmis au MRW les statistiques suivantes.

Evolution des dossiers d'interventions ouverts au <i>helpdesk</i> GIEI										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
janvier	235	196	230	361	463	459	581	668	757	711
février	217	259	226	402	409	415	510	577	661	672
mars	193	216	327	386	361	492	563	702	757	711
avril	163	219	232	332	313	386	514	527	665	557
mai	166	222	269	428	389	474	645	618	599	605
juin	202	252	275	353	300	395	645	617	699	623
juillet	149	228	287	285	356	508	540	590	494	455
août	190	166	308	327	323	406	439	617	616	532
septembre	238	276	398	385	365	622	707	825	708	673
octobre	287	280	330	412	420	640	622	712	615	838
novembre	192	221	257	416	416	531	614	621	693	683
décembre	210	253	270	315	297	449	495	640	512	624
Total	2.442	2.788	3.409	4.402	4.412	5.777	6.875	7.714	7.776	7.684

Passant de 2.442 en 1997 à 7.684 en 2006, le nombre d'interventions du *helpdesk* a connu une forte croissance en dix ans. Cette augmentation pourrait s'expliquer par divers phénomènes (baisse de qualité du matériel, mauvaise formation des utilisateurs, qualité insuffisante des prestations de maintenance, augmentation du parc et du nombre d'utilisateurs, complexité et intégration des diverses technologies, non-respect des procédures, multiplication des intervenants techniques, etc.), qu'il conviendrait d'analyser. La Région n'a cependant pas entrepris une telle démarche.

Le GIEI fournit également des informations relatives à l'évolution des codes 9 – erreur de l'utilisateur, lesquelles sont détaillées afin de permettre une analyse par direction générale, voire par CTL. Leur examen pourrait également s'avérer utile notamment pour établir une politique ciblée de formation des CTL et des utilisateurs.

Des statistiques sont également transmises à propos des différents délais de réaction à la suite d'appels au *helpdesk*.

Le cahier des charges annuel du MRW prévoit différentes mesures concernant plus spécifiquement le support applicatif.

Etant donné que les informations existantes sont produites et transmises par le prestataire, la Région wallonne ne maîtrise pas pleinement l'évaluation des niveaux de service visés. De plus, elle exploite trop peu les données disponibles.

La Région doit mettre en place les outils nécessaires afin d'enregistrer de manière indépendante les données nécessaires à l'évaluation des niveaux de service quantitatifs et qualitatifs. A cet effet, un processus doit être établi et des outils fournis aux différents intervenants (CGI-DI, GDI et CTL).

## La matérialité des activités de contrôle<sup>172</sup>

### ➤ Contrôle comptable

Les rares données disponibles fournissent peu d'éléments de contrôle.

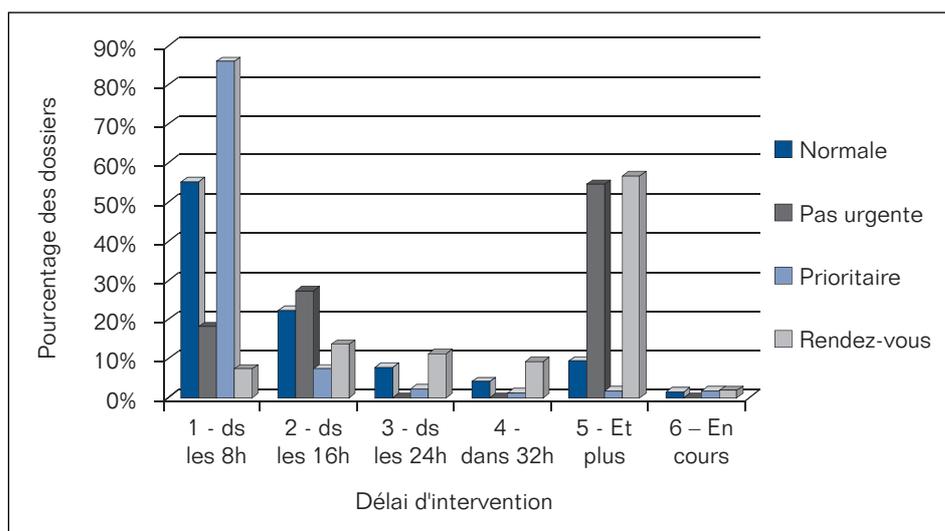
Sur le plan comptable, il n'existe pas de facturation spécifique pour les interventions, qui sont portées en compte annuellement sur la base des contrats de maintenance. Au surplus, le seul élément de contrôle sur les factures de maintenance est constitué par le tableau de bord des contrats de maintenance fourni par le GIEI, ce qui n'est pas de nature à assurer l'indépendance du contrôle comptable de la Région sur son fournisseur.

Pour éviter les risques, la Région doit disposer de ses propres données, qui lui permettent de recouper l'information comptable en provenance du prestataire.

### ➤ Contrôle des niveaux de service

L'administration ne met en œuvre aucun suivi et n'effectue aucun rapportage, même sur la base des données transmises par le GIEI.

A partir de ces données 2006<sup>173</sup>, la Cour a établi, pour le MRW, le graphique ci-après.



Il en ressort les observations suivantes :

- les interventions normales se font dans les huit heures dans près de 55% des cas; il n'en demeure pas moins que dans près de 10% des cas, ces interventions prennent plus de trente-deux heures;
- 85% des interventions prioritaires se font dans les huit heures; en outre, dans les autres cas, le délai dépasse rarement les vingt-quatre heures;
- les interventions non urgentes sont généralement résolues plus de trente-deux heures après avoir été sollicitées.

<sup>172</sup> Voir, pour le contrôle des coûts, les normes PO 5 et DS 6.

<sup>173</sup> Données transmises par le GIEI au MRW dans le cadre du rapportage imposé par le cahier annuel des charges.

De telles données ne sont pas disponibles pour le MET.

Une analyse et un suivi des délais d'intervention du prestataire doivent être menés par l'administration, sur la base de données fiables et collectées de manière indépendante.

#### 5.2.4 Le contrôle des prix

Outre le contrôle comptable évoqué ci-avant, il convient d'examiner dans quelle mesure la Région compare les prix proposés par le GIEI et ses sous-traitants à ceux pratiqués sur le marché. La Région est liée exclusivement depuis de nombreuses années avec le même cocontractant et celui-ci a notamment autorité pour rechercher les prestataires et sous-traitants qui interviendront pour la Région. La question est donc d'autant plus importante que cette situation entrave le libre jeu de la concurrence

##### *Un appel à la concurrence restreint*

En ce qui concerne les acquisitions de matériel et de consommables, le recours à la concurrence est limité et la Région n'est pas en mesure d'exercer un contrôle très étendu, même si les CGI sont impliqués, à leur niveau, dans le cadre de la procédure de sélection des fournisseurs. Comme déjà évoqué<sup>174</sup>, cette procédure est largement mise en œuvre par le GIEI qui en est l'intermédiaire: c'est seulement sur la base de l'analyse des offres par ce dernier et des données qu'il transmet à la Région, ou plus exactement aux CGI, que l'administration peut prendre sa décision quant au choix du soumissionnaire.

Quant aux prestations de développements applicatifs, il n'est pas fait appel à la concurrence: le GIEI est seul prestataire et recourt à une série de sous-traitants. Les tarifs journaliers de prestations sont fixés et indexés annuellement sur la base de l'indice Agoria<sup>175</sup>.

##### *La comparaison des prix obtenus par le GIEI avec ceux du marché*

Sur la base de contexte hors concurrence, la Cour a analysé dans quelle mesure les prix payés par la Région étaient conformes à ceux du marché.

##### ➤ Pour le matériel et les consommables

Il a été examiné, pour certains produits, s'ils étaient obtenus, à qualité comparable, à un prix conforme à celui obtenu par une entité d'envergure comparable à celle de la Région<sup>176</sup>.

<sup>174</sup> Voir ci-dessus le point 3.3.2 *L'état des lieux en Région wallonne*, p. 28.

<sup>175</sup> L'indice Agoria est le salaire de référence et les coûts salariaux de référence destinés à n'être utilisés que dans les clauses de révision des prix. Il présente de façon chiffrée l'évolution salariale et ne donne aucune indication sur les salaires réellement payés ni sur les charges salariales réelles dans l'entreprise. Le calcul tient compte de l'indexation, des charges légales et conventionnelles et des autres charges liées au contrat de travail. Cet indice est calculé mensuellement par la fédération Agoria, partenaire de 1.500 entreprises actives dans l'industrie technologique.

<sup>176</sup> Comparaison a été faite avec les prix obtenus dans le cadre des procédures d'achat effectuées en 2007 par l'Etat fédéral pour un volume de commande comparable (4.500 postes fédéraux pour 2.500 postes régionaux majorés des commandes d'Ethias).

Le tableau suivant, qui présente les résultats de cette analyse, indique la différence en plus et en moins en montant, mais également en pourcentage du prix payé par le GIEI. Pour la plupart des articles, le prix peut être considéré comme comparable.

Matériel	Prix GIEI	Prix entité comparable	Différence	en %
PC fixe	551,73	540,00	11,73	2,17
PC portable	1.181,84	1.077,37	104,47	9,70
Ecrans	237,98	245,00	-7,02	-2,87
	80,50	78,20	2,30	2,86
Cartouches Toners HP3800 <sup>177</sup>	107,00	100,67	6,33	5,92
	107,00	100,67	6,33	5,92
	107,00	100,67	6,33	5,92

(en euros)

Seuls les portables et les cartouches retiennent l'attention car des suppléments de prix significatifs ont été constatés en défaveur de la Région<sup>178</sup>.

Par ailleurs, alors que les conditions actuelles de paiement dans le cadre de la convention en matière d'acquisition de matériel prévoient un règlement à nonante jours, la Région effectue ses paiements dans les cinquante jours. Un raccourcissement du délai de paiement, par ailleurs demandé régulièrement par le CGI du MRW, permettrait de diminuer le coût du matériel en raison de la charge de ce crédit client que le fournisseur intègre inévitablement dans son prix.

#### ➤ Pour les développements d'applications

Concernant les développements d'applications, l'analyse comparée des prix du prestataire par rapport à ceux du marché s'avère plus malaisée. Il semble cependant que les prix pratiqués à la journée soient relativement semblables à ceux du marché. Ce type de service pose toutefois problème en termes de volume de prestations et de contrôle de leur matérialité<sup>179</sup>, surtout dans un contexte où la définition des besoins est imprécise<sup>180</sup>.

Même si ces tarifs sont, à l'heure actuelle, comparables à ceux du marché, divers éléments et mécanismes mis en place ne permettent pas d'assurer que cette correspondance a été réelle à tout moment.

Ainsi, ces tarifs sont liés aux prix du marché par une indexation automatique basée sur l'indice Agoria, qui reflète le niveau des salaires du secteur des industries technologiques. Cependant, le marché évolue en fonction d'autres facteurs que celui de l'indexation des salaires. Dans une période de forte concurrence liée à une offre supérieure à la demande, les tarifs proposés auront tendance à baisser, même si la rémunération dans le secteur n'évolue pas nécessairement de la même manière. Le mécanisme d'indexation prive donc la Région du bénéfice de ces effets du marché.

<sup>177</sup> Il s'agit ici des prix pour une commande visant 600 postes de travail.

<sup>178</sup> Il faut noter, pour les cartouches, que le contrat de la Région implique une livraison gratuite dans toutes les localisations. Ceci n'est cependant pas déterminant car, même en ayant recours à des fournisseurs séparés, ceux-ci livrent généralement gratuitement au-delà d'un certain seuil, assez bas, de commande. Il n'y a donc que très peu d'effet quantité à ce niveau.

<sup>179</sup> Comme cela a été évoqué ci-dessus p. 45.

<sup>180</sup> Voir ci-dessus p. 46.

Le tableau ci-dessous présente les tarifs journaliers hors TVA pratiqués par le GIEI pour les années 2000 à 2007.

Tarifs	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
T 1	599,73	614,18	636,25	658,69	666,87	685,72	710,63	728,96
T 2	449,78	460,61	477,16	493,99	500,13	514,27	532,95	546,69
T 3	354,69	363,24	376,29	389,56	394,40	405,55	420,28	431,12
T 4	220,77	226,10	234,22	242,48	245,49	252,43	261,60	268,35
D 1				680,79	728,45	749,04	776,25	796,27
D 2				510,56	546,30	561,74	582,15	597,16
D 3				402,63	430,81	442,99	459,08	470,92

(en euros)

Les tarifs ont fortement augmenté (de deux fois 7 %, soit 14 % au total) en 2002 – 2003 et en 2003 – 2004. En outre, à partir de 2005, l'effet de l'indexation a été pris en compte à 100%<sup>181</sup> au lieu de 80%<sup>182</sup>, comme précédemment. Selon les responsables de l'administration, cette augmentation a été justifiée par la reprise du personnel du GIEI par la société NRB<sup>183</sup> et par la crainte de voir la Région mettre fin au contrat d'exclusivité.

N'acceptant pas totalement cette augmentation, les CGI ont fait pression pour qu'un tarif non majoré soit maintenu, à savoir le tarif T, pour les mises à disposition de personnel. Ce tarif n'a pas subi l'accroissement de 14 %. La différence de tarif se justifie par le fait que les mises à disposition de personnel ne représentent aucun risque pour le prestataire, alors que le travail « à forfait » comprend un risque, qui explique un tarif supérieur.

Parallèlement à cette augmentation, le GIEI se rémunère par l'application d'une marge de l'ordre de 10 %. Cet ordre de grandeur a été confirmé par diverses pièces récoltées au cours de l'audit et également par la lecture du cahier des charges du MRW, qui stipule : « *Le GIEI s'engage à ne percevoir du fait de la sous-traitance sur les activités de projet, directement ou indirectement, qu'une marge brute correspondant à un maximum de 10 % du montant valorisé des prestations (hormis les prix des matériels et logiciels) reprises au plan de charges d'un projet. Cette marge et celle du sous-traitant interne ou externe sont incluses dans le montant des tarifs fixés dans le présent contrat de service, non dans une majoration du plan de charge (volume des journées). Cette marge couvre notamment la prise de risque, la gestion de la relation de sous-traitance, la vision transversale avec les projets proposés pris en charge par les sous-traitants, la participation aux réunions du comité d'accompagnement des projets.* »<sup>184</sup>

L'application de cette marge a pour effet d'accroître le coût des prestations, sans que l'intervention du GIEI n'ajoute une réelle valeur économique. En effet, les raisons de cet accroissement couvrent des missions qui devraient normalement être prises en charge par la Région.

<sup>181</sup> Cahier des charges annuel du MET 2005, p. 172.

<sup>182</sup> Cahier des charges annuel du MET 2004, p. 162.

<sup>183</sup> Filiale informatique d'Ethias. Le coût salarial était supérieur chez NRB à ce qu'il était au GIEI.

<sup>184</sup> Cahier des charges 2007 du MRW, p. 8.

Par ailleurs, l'absence de concurrence au niveau des développements applicatifs aboutit également au recours systématique aux mêmes prestataires. La majeure partie des développements sont ainsi sous-traités à quelques sociétés, dont la plupart sont membres du GIEI. Le tableau ci-dessous représente la répartition des différentes missions de développement pour les années 2001 à 2007 entre les différents prestataires. Cinq prestataires seulement, qui sont tous membres du GIEI, dépassent les 2% d'activités; un seul prestataire ne faisant pas partie intégrante du GIEI emporte 29,6% des prestations de développement<sup>185</sup>.

Selon le MRW, le caractère transférable du savoir-faire devrait probablement être assuré par la Région de manière à garantir la réversibilité de la sous-traitance. A défaut, le fait de limiter le nombre de prestataires serait un moindre mal.

Prestataire	Développement	Etudes et/ou analyses	Maintenance	Maintenance corrective	Maintenance évolutive	Total général
Aii/NSI	29,60 %	1,44 %	1,54 %	0,82 %	10,02 %	43,43 %
Capgemini	2,85 %	0,40 %	0,59 %	0,71 %	1,96 %	6,50 %
Capgemini Ernst & Young	2,01 %	0,05 %	0,12 %	0,01 %	0,28 %	2,47 %
CIGER	4,20 %	0,91 %	0,92 %	0,42 %	1,88 %	8,33 %
Comase	0,17 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,05 %	0,22 %
Cosytec	0,00 %	0,00 %	0,04 %	0,00 %	0,00 %	0,04 %
Crr	0,00 %	0,01 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,01 %
De Boek	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Devoteam	0,00 %	1,35 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	1,35 %
Erjitis	0,01 %	0,00 %	0,09 %	0,00 %	0,00 %	0,10 %
E-systems	0,39 %	0,11 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,50 %
GIEI	14,40 %	3,67 %	0,64 %	0,34 %	1,72 %	20,77 %
INSIS&T	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
IRIS	0,06 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,06 %
Kisters	0,07 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,07 %
LOGON SI	0,02 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,02 %
NRB	6,80 %	0,84 %	0,85 %	0,35 %	2,89 %	11,72 %
n-SIDE	0,00 %	0,01 %	0,01 %	0,00 %	0,01 %	0,03 %
Oracle	0,04 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,04 %
OTTI	0,71 %	0,01 %	0,06 %	0,30 %	0,02 %	1,10 %
SEGI	0,18 %	0,19 %	0,15 %	0,06 %	0,96 %	1,53 %
Solelec	0,36 %	0,00 %	0,16 %	0,00 %	0,07 %	0,59 %
Spiece	0,38 %	0,10 %	0,08 %	0,05 %	0,27 %	0,88 %
Uniwan	0,10 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,10 %
Walphot	0,12 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,12 %
Total général	62,49 %	9,09 %	5,24 %	3,06 %	20,13 %	100,00 %

<sup>185</sup> La société NSI.

En conclusion, la Région, malgré son pouvoir d'achat étendu, n'a pas été en mesure d'exercer un contrepois efficace face au prestataire pour contrôler la détermination de ses prix et la correspondance de ceux-ci aux prix du marché. Au surplus, la Région ne dispose pas d'un personnel suffisant pour assumer cette mission importante. Il eût certainement été possible de réaliser des économies à ce niveau, notamment par la mise en concurrence directe de différents prestataires pour la réalisation des applications et l'évitement de certains coûts, tel que celui de la marge bénéficiaire du GIEI.

### 5.2.5 Conclusions et recommandations

La maîtrise de la Région sur son outil informatique passe par un suivi et un contrôle des activités menées tant par l'administration que par les prestataires externes. Cette condition est essentielle pour que l'informatique atteigne ses objectifs avec économie, efficacité et efficacité.

Pour y parvenir, il convient :

- d'améliorer la gestion des projets, notamment par un meilleur suivi de ces derniers ; l'évaluation globale des causes ayant provoqué des dépassements budgétaires ou de délais ainsi que celles ayant entraîné l'arrêt de certains d'entre eux doit permettre à la Région de mieux préparer, suivre et encadrer les projets futurs ;
- d'enregistrer les délais de livraison du matériel et des consommables ; cette procédure permettrait à la Région de suivre le niveau de réalisation des engagements pris par ses fournisseurs ;
- de gérer les stocks de consommables et leur utilisation afin de détecter des surconsommations éventuelles et des surstockages pouvant entraîner des gaspillages lorsque, par exemple, les cartouches d'imprimantes deviennent périmées ;
- d'analyser et de faire rapport sur les interventions du *helpdesk* ; cette veille doit permettre de détecter le matériel et les entités qui posent problème afin de pouvoir y remédier ; une multiplication des interventions sur un même matériel peut être engendrée par un manque de qualité de celui-ci ou par des problèmes qualitatifs liés aux interventions effectuées dans le cadre de la maintenance, ou encore par une mauvaise utilisation dudit matériel ;
- d'organiser un rapportage global et structuré sur le coût de l'informatique afin, notamment, d'améliorer la transparence.

La mise en place d'un suivi des activités doit permettre à la Région de maîtriser ses activités informatiques et lui fournir une assurance raisonnable quant à la qualité et au coût normal de celles-ci.

L'analyse ci-dessus a fait apparaître que la Région n'a pas créé les conditions de maîtrise de ces différents aspects.

#### *Quant à la définition des niveaux de service à atteindre*

La convention de 1989, réduite à quelques pages, ne comprend aucune précision quant à la définition des niveaux de service à atteindre par le prestataire.

L'attention portée à la définition des niveaux de service que l'administration est en droit d'attendre est bien réelle, mais formulée uniquement de manière quantitative et non qualitative. En conséquence, les obligations du GIEI sont essentiellement des obligations de moyens, mais non de résultats.

Les éléments épars ne couvrent pas l'ensemble des prestations. En outre, les documents faisant mention de niveaux de service attendus, mais rarement exprimés de manière explicite, proviennent de sources différentes, ce qui provoque un manque de transparence. En conséquence, ces éléments sont souvent méconnus, même des utilisateurs avertis que sont les GDI et CTL. Ceux-ci ne sont donc pas informés de l'existence d'un processus de suivi de ces obligations du prestataire, ce qui les empêche d'y être impliqués alors qu'ils devraient naturellement y prendre part.

Par ailleurs, ces obligations ne figurent pas dans un document contractuel, mais dans le cahier des charges annuel émanant uniquement de l'administration. Ce document ne peut être comparé à un cahier des charges en matière de marchés publics, qui aurait, lui, valeur de document contractuel entre les parties.

Consciente de ce fait, l'administration du MRW s'est efforcée de mieux fixer les engagements du GIEI en rédigeant un PQP<sup>186</sup> et un PQS<sup>187</sup>.

L'établissement d'un Plan Qualité Support constituait une démarche importante destinée à regrouper les engagements concrets du prestataire, quantitatifs et qualitatifs, à définir un ensemble d'indicateurs et ensuite à mettre en œuvre une mesure et un contrôle de leur niveau de réalisation. Cette démarche n'a pu aboutir à l'heure actuelle<sup>188</sup>.

Dans le même ordre d'idée, il convient également de relever l'initiative de la cellule Resyst qui, par la mise au point de son propre accord de niveau de service, peut être considérée comme une première bonne pratique à poursuivre dans le cadre de la définition future des niveaux de service à atteindre.

Dans le cadre de la future organisation de l'informatique régionale, une telle démarche permettant de définir contractuellement les niveaux de service quantitatifs et qualitatifs attendus doit impérativement être entreprise, que ce soit pour contrôler un prestataire externe ou pour permettre aux services opérationnels de déterminer leurs attentes à l'égard des services informatiques et d'évaluer, par la suite, dans quelle mesure ces engagements sont atteints.

#### *Quant à la disponibilité et à la fiabilité des données et outils nécessaires au suivi*

Une chose est de définir des niveaux de service à atteindre, autre chose est de disposer des informations d'une qualité suffisante permettant un suivi des niveaux de service et un contrôle de la réalisation des activités par les prestataires externes ou par les services internes en charge de l'activité informatique.

Sur ce point, l'administration n'effectue à l'heure actuelle aucun enregistrement structuré et organisé d'informations en vue d'assurer des contrôles.

Les seules informations dont elle dispose sont celles qui lui sont fournies par le prestataire.

Dans ces conditions, l'administration n'est pas en mesure de maîtriser son outil informatique de manière indépendante.

---

<sup>186</sup> Rendu obligatoire par la référence qui en est faite au niveau de chaque commande de prestations. Néanmoins, comme déjà évoqué, son contrôle actuel reste lacunaire.

<sup>187</sup> Dont l'élaboration est actuellement abandonnée.

<sup>188</sup> Pour rappel, après l'élaboration d'une première version par le GIEI, une négociation a été menée avec la Région. Celle-ci devait aboutir en juillet 2007 et puis en décembre. A l'heure actuelle, cette démarche a été arrêtée.

### *Quant à la matérialité des activités de contrôle<sup>189</sup>*

Les contrôles sont tributaires des données disponibles et de la mise à disposition d'un personnel suffisant pour les effectuer. Il convient de situer les contrôles aux endroits pertinents et de responsabiliser les personnes les mieux placées pour les réaliser.

Les contrôles mis en place par la Région se sont révélés lacunaires et différentes zones à risques ont été identifiées.

- Certains contrôles sont confiés au prestataire lui-même, notamment par l'intervention du CGI.
- Les services comptables manquent de personnel pour permettre un contrôle exhaustif et de qualité.
- Les contrôles n'impliquent pas suffisamment les acteurs de terrain, qui devraient être les plus à même d'évaluer les prestations fournies. Ils ne sont impliqués que dans le cadre de la procédure d'évaluation annuelle, qui, de plus, s'est révélée insuffisamment structurée, notamment en raison du manque de données objectives produites par l'administration. Il s'agit plutôt d'un mécanisme de retour d'informations, insuffisamment objectivé pour être crédible face aux prestataires, seuls à disposer de l'information structurée. L'audit a constaté, chez bon nombre de CTL et de GDI, une démotivation vis-à-vis de cette procédure annuelle d'évaluation.

Une plus grande implication des personnes de terrain et la mise en place d'un processus de contrôle interne issu de la base doit permettre d'améliorer la matérialité et l'indépendance du processus de contrôle interne, en ce qui concerne la qualité et le coût des prestations effectuées.

Le contrôle des prix est embryonnaire. Néanmoins, hormis quelques produits, le coût est globalement comparable à celui du marché. Le raccourcissement des délais de paiement et une meilleure mise en concurrence au niveau de la procédure d'achat du matériel et des consommables, ainsi que dans le cadre des développements applicatifs, permettraient sans doute de réduire les prix. L'économie du système pourrait être fortement améliorée par l'abandon du système de tarif journalier indexé et par la suppression de marges pour des prestations notamment de coordination et de participation aux réunions de comité de pilotage, qui, normalement, devraient être prises en charge par la Région. En outre, elle serait garantie dans le long terme par le rétablissement de la concurrence.

### **5.3 Un rapportage perfectible relatif aux processus informatiques**

Selon les normes communément utilisées en matière de rapportage<sup>190</sup> relatif, entre autres, aux processus informatiques<sup>191</sup>, une organisation doit s'assurer que les objectifs liés à ces processus sont atteints. Pour ce faire, elle doit définir des indicateurs pertinents et collecter les données nécessaires pour publier systématiquement et en temps opportun des rapports sur la performance et réagir rapidement aux anomalies.

Le rapportage doit être fiable, basé sur des données vérifiées et fourni au moment approprié. Les objectifs et les indicateurs doivent être «SMART», c'est-à-dire spécifiques, mesurables, ambitieux et acceptables, réalistes et déterminés dans le temps.

<sup>189</sup> Voir, pour le contrôle des coûts, les normes PO 5 et DS 6.

<sup>190</sup> Voir COSO (cf. ci-dessus, p. 12).

<sup>191</sup> COBIT: AMP 5, S 1, S 3.

La Cour a examiné dans quelle mesure la Région détermine des objectifs et des indicateurs, enregistre ou dispose des données nécessaires, élabore des rapports de qualité et communique ceux-ci au management, et dans quelle mesure ce dernier les analyse et met en œuvre les mesures correctrices nécessaires.

### 5.3.1 Un management peu impliqué

Lors de réunions tenues avec les auditeurs de la Cour, les secrétaires généraux ont reconnu n'avoir jamais formulé de demande précise en matière de rapportage sur les activités informatiques. En outre, hormis les données de l'évaluation annuelle du cahier des charges, aucune demande de rapportage n'a émané du Gouvernement.

Les secrétaires généraux ne reçoivent que le rapport consécutif à l'évaluation annuelle<sup>192</sup>. Ils en prennent connaissance, sans toutefois l'utiliser pour demander la mise en œuvre de mesures correctrices.

Ce rapport annuel d'évaluation permet certes de transmettre un certain nombre d'informations des CTL vers les GDI et les CGI, mais il ne s'agit pas d'un rapportage complet et organisé. De plus, en l'absence de plaintes, la situation rapportée est présumée satisfaisante.

Ce rapport ne comprend pas non plus de mesure de satisfaction des utilisateurs et ne présente pas de chiffres précis tels que, par exemple, le nombre de projets interrompus, arrêtés ou en retard. Au surplus, l'absence de communication relative aux niveaux de service attendus du prestataire n'incite pas les utilisateurs à veiller au respect de ceux-ci.

Enfin, son élaboration, même si elle tient compte des arguments du GIEI et de l'administration<sup>193</sup>, est très largement l'œuvre des CGI, dont les liens avec le prestataire externe ont été analysés ci-avant<sup>194</sup>. En outre, elle dépend largement de l'implication des CTL et des GDI. Or, bon nombre d'entre eux, spécialement au MRW, se sont montrés déçus par les limites de cette procédure et ont reconnu ne plus vouloir s'y investir.

### 5.3.2 Absence d'un véritable rapportage

Le rapport annuel d'évaluation ne correspond pas aux normes en la matière et ne constitue donc pas un véritable rapportage centralisé, systématique, généralisé et automatisé.

Un tel instrument, pouvant servir d'outil de contrôle du prestataire, n'a jamais été demandé. Par ailleurs, la mise en place de cet outil aurait été largement conditionnée par les termes de la convention de 1989: la Région eût été tributaire du prestataire, partiellement pour son élaboration et intégralement pour sa validation. Dès lors, du fait notamment de l'absence de définition systématique de niveau de service à atteindre par le cocontractant<sup>195</sup>, la dépendance de la Région n'aurait paradoxalement pas été atténuée. En effet, les données nécessaires à l'élaboration du rapportage sont, à l'heure actuelle, quasi exclusivement issues d'enregistrements effectués par le prestataire.

<sup>192</sup> Rapport issu de la procédure annuelle d'évaluation du niveau de réalisation du cahier annuel des charges, appelé par certains «rapport annuel d'activités».

<sup>193</sup> Lors du débat contradictoire, il a été signalé qu'au MET, le GIEI et les directions générales pouvaient s'exprimer librement, par écrit puis oralement, et que le rapport de synthèse rédigé par le CGI était soumis à l'approbation de toutes les parties.

<sup>194</sup> Voir ci-dessus le point 4.1 *Le rôle prépondérant joué par le prestataire*, p. 33.

<sup>195</sup> Voir ci-dessus p. 42, 57, 63 et 71.

Au moment de l'audit, aucune démarche stratégique globale<sup>196</sup> ni de détermination structurée de niveaux de service<sup>197</sup> n'avait été définie. Aucun projet n'avait donc été mis en œuvre pour identifier l'existence ou l'absence des données utiles et étudier la manière dont celles-ci pourraient être collectées ou, le cas échéant, agrégées. Préalablement, il n'existe pas de système d'indicateurs pertinents destiné à effectuer un rapportage orienté sur la mesure dans laquelle l'outil informatique répond aux objectifs qui lui sont fixés. Un tel projet, certes lourd et coûteux, devrait permettre à la Région d'exercer un contrôle plus efficace de son partenaire et donc de mieux maîtriser son outil informatique, même en l'absence d'un personnel suffisant.

### 5.3.3 Les outils existants

Interrogés à propos du rapportage, les CGI ont souligné à juste titre l'existence d'un certain nombre d'éléments.

- Il y a, tout d'abord, des activités qui devraient plutôt être qualifiées d'activités de suivi, telles que l'ensemble des réunions périodiques à l'occasion desquelles les différents dossiers en cours sont passés en revue et analysés<sup>198</sup>.
- Ensuite des indicateurs (dépenses, dépenses par projet, rapportage comptable et budgétaire, etc.) ont été élaborés par les personnes qui les gèrent et leur sont essentiellement destinés.
- Certains outils ont été déterminés dans le cahier annuel des charges du MRW. Ainsi, concernant la continuité de service : *« chaque prestataire tient en temps réel un registre dans lequel chaque panne affectant la disponibilité d'une ou de plusieurs applications dont il assure le support ou la maintenance est mentionnée. Quelle qu'en soit la cause, la Direction informatique est immédiatement informée par le helpdesk organisé par le GIEI, de toute indisponibilité totale ou partielle d'une application se prolongeant de manière continue pendant plus de 3 heures. Cette information est complétée dans les 24 heures par un rapport indiquant un diagnostic, les mesures prises et un délai probable de résolution du problème si celui-ci n'est pas encore résolu<sup>199</sup>. »* Ces dispositions sont cependant limitées aux incidents et à leur gestion et ne permettent pas un suivi du niveau de service. Concernant le support aux utilisateurs, le même cahier prévoit<sup>200</sup> que *« cette gestion de helpdesk implique la production de rapports hebdomadaires, mensuels, trimestriels et semestriels du type<sup>201</sup> :*
  - *situation hebdomadaire des interventions clôturées ou non par le GIEI reprenant la localisation, la nature, les dates de demandes, de l'intervention, de la clôture ou de la prévision de clôture et les conclusions ;*

<sup>196</sup> Voir ci-dessus le point 3.1 *Plan informatique stratégique*, p. 22.

<sup>197</sup> Voir ci-dessus le point 5.2.5 *Conclusions et recommandations*, p. 71, et notamment l'échec relatif à la négociation, avec le GIEI, d'un PQS au niveau du MRW.

<sup>198</sup> Voir ci-dessus le point 5.2 *Le suivi des activités informatiques en Région wallonne*, p. 42.

<sup>199</sup> Cahier des charges 2007 du MRW, p. 151.

<sup>200</sup> Cahier des charges 2007 du MRW, p. 164.

<sup>201</sup> L'utilisation de cette terminologie implique qu'il s'agisse d'exemples et non d'obligations strictes pour le prestataire.

- *rapport mensuel du suivi des interventions faites par les prestataires extérieurs;*
- *rapport trimestriel comprenant le nombre, la nature précise des interventions, l'analyse de leur cause, les conclusions du GIEI sur les interventions triées par Direction et toute recommandation de nature à améliorer le niveau de support et/ou à en réduire la charge et donc le coût global».*

Il s'agit certes d'un premier élément mais qui dépend entièrement de la qualité des informations fournies par le prestataire.

- Par ailleurs, en matière de gestion de projet, le MRW a imposé la mise à disposition, par le prestataire, d'états d'avancement mensuels<sup>202</sup>, ainsi que l'organisation de réunions de comité de pilotage<sup>203</sup>. Certains éléments étaient antérieurement fixés dans le cahier annuel des charges du MRW<sup>204</sup>.
- Enfin il existe des données, des statistiques remises par le GIEI lui-même, relatives, par exemple, au *helpdesk*<sup>205</sup>, au délai de livraison des consommables, au volume d'achat de ces derniers par DG<sup>206</sup>, à la fourniture d'un tableau de bord pour le suivi des contrats de maintenance<sup>207</sup>.

Ces activités ou documents, certes utiles, ne suffisent pas car ils sont trop partiels, ne sont pas communiqués systématiquement au top management et, dans une large mesure, sont élaborés par le prestataire lui-même.

#### 5.3.4 Le cas particulier de la cellule Resyst

La cellule Resyst de la D 456 fournit, elle aussi, des services informatiques au MET et au MRW<sup>208</sup>, comme, par exemple: l'hébergement d'applications web, l'hébergement de serveurs, le relais des courriels entre intranet et internet, les traitements anti-spam et anti-virus, l'accès aux réseaux et la gestion des réseaux locaux ainsi que des routeurs et *switches* qui les composent, etc.

<sup>202</sup> Voir le PQP du MRW approuvé par le Gouvernement wallon le 20 avril 2006, p. 39.

<sup>203</sup> Voir le PQP du MRW, p. 28.

<sup>204</sup> Voir le cahier des charges 2005 du MRW, p. 2 à 9.

<sup>205</sup> Données relatives aux « Codes 9 » dans le rapport annuel d'évaluation.

<sup>206</sup> Voir le cahier annuel des charges 2007 du MRW, p. 159, qui précise: « *un relevé mensuel indiquant les coordonnées des commandes client (n° et date) non entièrement satisfaites est communiqué au service en charge de la coordination générale informatique (Direction informatique). Le GIEI tient à la disposition de la Direction de l'Informatique un fichier des commandes en cours c'est-à-dire des commandes non entièrement réceptionnées et donc non enregistrées dans l'inventaire. Ce fichier est mis à jour quotidiennement. Les commandes fournisseur peuvent être obtenues sur demande. Le système informatique gérant l'encours doit impérativement permettre d'extraire de l'encours total des commandes, celles qui sont ou ont été satisfaites hors du délai.* »

<sup>207</sup> Voir ci-dessus p. 64.

<sup>208</sup> Ainsi qu'aux cabinets ministériels et à Easi-wal (commissariat assurant la coordination générale et transversale des actions en matière de simplification administrative, d'informatisation des processus et d'e-gouvernement).

Cette activité spécifique fait depuis peu l'objet d'un bilan d'exécution annuel, où figurent des informations sur l'organisation du service et les processus de gestion, ainsi qu'un catalogue des services fournis, certaines données chiffrées relatives aux performances de la cellule et les résultats d'une enquête de satisfaction des clients<sup>209</sup>.

De plus, un tableau de bord est mis à jour plusieurs fois par an. Pour chaque activité, une valeur mesurée est comparée à une valeur cible. A titre d'exemple, la disponibilité moyenne des services atteignait en septembre 2007 une valeur de 99,85 %, supérieure à la valeur cible de 97,7 %<sup>210</sup>.

Ce type de rapportage est cependant insuffisant pour permettre à la cellule Resyst d'anticiper les incidents de sécurité ou les problèmes de stabilité. Afin d'augmenter les capacités de surveillance de la cellule et ses capacités de corréler les différents incidents, il a été décidé de mettre en place une plateforme intégrée (pour éviter de traiter des données disparates) de supervision<sup>211</sup>. Cette plateforme doit permettre à la cellule Resyst de surveiller en ligne les services, de contrôler les niveaux de disponibilité de ceux-ci, de suivre et mettre en relation les incidents, de suivre les demandes d'intervention, etc.

En déterminant les niveaux de service à atteindre et en se donnant les moyens de les mesurer et de faire rapport sur le degré de réalisation des objectifs, la procédure suivie par la cellule Resyst constitue une bonne pratique, à généraliser au niveau de la Région.

A fortiori en cas de recours à des services externes, fixer des niveaux de service attendus et mesurer, en interne et de manière structurée et indépendante, le niveau de réalisation de ceux-ci constituent une condition sine qua non de la maîtrise de l'outil informatique par la Région wallonne.

Enfin, la mise en place d'un outil de supervision visant à mieux piloter les activités d'un service informatique régional devrait être étendue à la surveillance des services fournis par des prestataires externes.

### 5.3.5 Le cas particulier de la gestion des projets

Un rapportage de qualité pourrait permettre à la Région de répondre utilement à certaines interrogations. A titre d'illustration, l'examen des dépenses relatives à l'allocation de base consacrée à la réalisation des projets de développements informatiques (crédits non dissociés)<sup>212</sup> révèle des taux d'ordonnancement assez faibles durant l'année budgétaire: pour 2006 et 2007, ils atteignent, respectivement, pour le MRW, 24,8 % et 21,6 % et, pour le MET, 22,4 % et 8,4 %. Par contre, les taux d'ordonnancement des crédits reportés à la fin de l'année précédente<sup>213</sup> s'élèvent à 99,9 % pour le MRW et à 100 % pour le MET<sup>214</sup>.

<sup>209</sup> Réduite: onze réponses en décembre 2006.

<sup>210</sup> Voir le rapport d'activités Resyst du 12 septembre 2007, p. 2.

<sup>211</sup> Mise en œuvre prévue en décembre 2007 mais non réalisée au moment de l'audit (fin janvier 2008).

<sup>212</sup> Il s'agit des dépenses afférentes aux allocations de base 10.12.13.03 pour le MRW et 50.12.13.06 pour le MET. Pour une vue globale, voir les tableaux ci-dessus, p. 19 et 20.

<sup>213</sup> En effet, les crédits non dissociés d'un exercice t peuvent être ordonnancés, pour autant qu'ils aient été engagés l'année t, au cours de l'année t + 1. A cet égard, seuls les chiffres de l'année 2006 sont actuellement disponibles.

<sup>214</sup> Ce taux de 100 % est obtenu à l'aide de la procédure de réception administrative.

La faiblesse des taux d'ordonnancement pourrait indiquer la durée de réalisation des différentes phases d'exécution des projets, qui, pour la plupart, s'étaleraient sur deux ans. Elle pourrait également mesurer la longueur du processus décisionnel en matière de cahier des charges. Un rapportage de qualité devrait permettre d'analyser plus finement ces données et d'en identifier clairement les causes, afin d'apporter les éventuelles mesures correctrices appropriées.

Un processus d'évaluation a posteriori du déroulement de chaque projet devrait être mis en œuvre, notamment en vue de clarifier les raisons qui ont déterminé sa réussite ou son échec et de justifier sa durée. Une telle procédure, couplée à une évaluation périodique du processus de gestion de projet, permettrait également d'expliquer le faible taux d'ordonnancement constaté en cours d'exercice.

## **6 La mise en œuvre de la politique de sécurité**

### **6.1 En théorie<sup>215</sup>**

La maîtrise de l'outil informatique requiert une politique générale de sécurité et de contrôle interne qui instaure et consolide la protection des ressources et l'intégrité des systèmes. Il incombe au management de l'organisation d'approuver cette politique et d'en assumer la responsabilité. Elle doit demeurer évolutive en fonction des changements techniques, environnementaux et professionnels et être connue de toute l'organisation; une sensibilisation des techniciens et des utilisateurs est nécessaire à cet effet.

La politique de sécurité doit couvrir un certain nombre d'aspects qui ne se cantonnent pas à l'informatique. Ainsi, la sécurité physique des installations ne doit pas être négligée. Il convient également de mettre en place et de tester régulièrement un plan de continuité des activités et une gestion de crise.

La sécurité des systèmes informatiques implique également le contrôle des accès logiques: il s'agit de garantir la limitation, aux utilisateurs autorisés, de l'accès aux systèmes, aux données et aux programmes. Ce contrôle couvre notamment l'identification, l'authentification, les droits d'accès, la gestion des comptes utilisateurs, la revue de ces comptes par le management, la gestion des données et leur classification, ainsi que la gestion des incidents. Les données doivent demeurer complètes, exactes et valides au cours de leur entrée, de leur mise à jour et de leur stockage.

Enfin, pour s'assurer que les processus informatiques atteignent les objectifs de sécurité fixés, il convient de définir des indicateurs pertinents, de collecter les données nécessaires et d'évaluer les performances et la satisfaction des utilisateurs. Un rapportage doit être organisé en vue de réagir rapidement aux anomalies<sup>216</sup>.

La mise en œuvre de cette politique doit s'accompagner de la désignation d'un responsable de la sécurité informatique, qui doit être indépendant de la structure informatique de l'organisation. Sa mission vise à assurer un fonctionnement du système d'information conforme aux normes établies par la politique de sécurité<sup>217</sup>.

### **6.2 La situation de la Région wallonne**

#### **6.2.1 L'existence de politiques de sécurité**

En 2006, le MRW a adopté son PSSI, en ayant recours à l'expertise d'une société sous-traitante du GIEI<sup>218</sup>. Ce plan de sécurité, qui s'appuie sur la norme ISO 17799<sup>219</sup>, s'adresse aux services techniques et aux utilisateurs finaux.

<sup>215</sup> Cette partie a été établie sur la base du référentiel COBIT cité ci-dessus.

<sup>216</sup> Ce dernier point a été traité, aux pages 57, 58, 59 et 71 dans le cadre du suivi des activités, au point 5.2.

<sup>217</sup> Cet ensemble théorique est une synthèse du COBIT.

<sup>218</sup> *Devoteam*.

<sup>219</sup> Norme ayant elle-même servi de base à la partie du référentiel COBIT relative à la sécurité.

Il se compose des documents suivants :

- un référentiel de classification des ressources informatiques déterminant les critères de classification des ressources, les niveaux de sécurité, les catégories de classification, l'étiquetage et la manipulation des informations classifiées, la circulation des informations classifiées, le stockage, l'archivage et la déclassification et, enfin, la destruction ;
- une politique de contrôle des accès logiques reposant sur quatre principes : l'identification, l'authentification, l'habilitation et la journalisation ;
- une politique de gestion des traces informatiques selon cinq axes : la définition des informations à enregistrer, l'installation et la configuration des services de journalisation, l'exploitation et les traitements opérés autour des traces et la protection des traces ;
- une politique de lutte contre les codes malveillants ;
- une politique de sécurité de la messagerie électronique ;
- une politique de sécurité de l'internet ;
- une politique de sécurité des accès nomades ;
- une politique de sécurité des postes de travail ;
- une politique de sécurité des réseaux informatiques ;
- une politique de sécurité des systèmes d'exploitation ;
- une politique de sécurité physique des systèmes d'information, recouvrant la sécurité des accès physiques, la sécurité incendie, la protection contre les dégâts des eaux, la climatisation et la sécurité des alimentations électriques ;
- une politique de sécurité des études et des développements informatiques, devant comporter une analyse des risques systématique pour chaque développement applicatif ;
- une politique de continuité ;
- un ensemble de chartes de l'utilisateur relatives au comportement de celui-ci, à la classification des ressources, à l'utilisation des mots de passe, des postes de travail, de l'internet et de la messagerie électronique ;
- une politique d'accès aux sources de données au regard de la réglementation relative à la protection des données à caractère personnel ;
- une politique d'accès aux ressources du MRW.

Cette énumération atteste que le plan traite de l'ensemble des aspects devant être abordés par une politique de sécurité. En outre, cette politique doit être revue périodiquement afin de l'adapter aux évolutions technologiques.

Ce plan de sécurité a été approuvé par le Gouvernement wallon le 13 juillet 2006.

Le MET a fait appel au même prestataire du GIEI pour élaborer sa propre politique de sécurité. Néanmoins, suite à la fusion du MRW et du MET en une seule administration wallonne<sup>220</sup>, il a été décidé d'interrompre la mission du consultant et de recycler les jours non utilisés dans l'établissement d'une politique de sécurité unique pour les deux ministères. Cette adaptation du plan de sécurité a été réalisée au cours du second semestre de 2007 et la politique de sécurité commune a été adoptée par le Gouvernement wallon le 6 décembre 2007.

---

<sup>220</sup> Décisions du Gouvernement wallon des 14 juin et 22 novembre 2007.

En marge de cette politique de sécurité commune, il en existe d'autres, plus spécifiques.

Ainsi, la division des aides de la DGA a élaboré sa propre politique de sécurité, dont la mise en œuvre est plus aboutie que celle de la politique générale de la Région. Cette situation résulte du statut de la DGA, dont une division constitue un organisme payeur assujéti aux standards de contrôle de l'Union européenne dans le cadre de la politique agricole commune. Au moment de l'audit, une réflexion était cependant en cours afin d'aligner la politique particulière de sécurité de la DGA sur celle de la Région.

Par ailleurs, la direction des relations internationales (DRI), qui travaille en étroite collaboration avec le Commissariat général aux relations internationales (CGRI) de la Communauté française et l'Agence wallonne à l'exportation (AWEX), dispose également de mesures de sécurité particulières: elle emploie un autre standard en terme de système d'exploitation et de messagerie électronique, qui lui permet une meilleure sécurisation, et elle a élaboré ses propres documents, notamment en ce qui concerne l'utilisation d'internet.

### **6.2.2 La communication et la mise en œuvre d'une politique de sécurité**

L'existence d'une politique de sécurité ne suffit pas à garantir le bon fonctionnement de l'informatique de la Région wallonne: encore faut-il que cette politique fasse l'objet d'une bonne communication et soit mise en œuvre.

#### *La communication*

L'introduction de la politique de sécurité du MRW<sup>221</sup> précise clairement que:

*«La sécurité informatique doit être l'affaire de chacun, à son niveau.*

*Le rôle du management (fonctionnaires généraux) est particulièrement important, tant au niveau de la promotion de la Politique de Sécurité au sein de son administration que pour donner l'impulsion et les moyens nécessaires à sa réalisation, dans les projets et dans l'organisation de ses services.*

*Un plan de communication est en cours d'élaboration, utilisant divers canaux (notamment les Comités Stratégiques et l'intranet) en fonction des acteurs à toucher.»*

Une communication a été réalisée, d'une part, envers les prestataires du GIEI et, d'autre part, à l'occasion d'une présentation aux divers directeurs généraux.

Lors du débat contradictoire, le MRW a affirmé que chaque membre du personnel avait été informé de cette politique de sécurité et qu'une charte utilisateur regroupant les mesures de sécurité de base avait été diffusée par courriel et note de service.

Néanmoins, il ressort des contacts de terrain pris aux différents niveaux, que la majeure partie des personnes rencontrées, GDI, CI ou chef de projet, ne connaissaient pas la politique de sécurité du MRW, même si certains en avaient entendu parler.

<sup>221</sup> Plan de sécurité des systèmes d'informations, document I.01, p. 5.

L'objectif de communication du plan de sécurité n'est donc pas encore atteint. La communication n'a en effet jamais été dirigée vers les utilisateurs finaux, mais s'est arrêtée au management, sans relais vers la base. Cette situation résulte d'un choix des responsables de la DI, selon lesquels les avancées en matière de politique de sécurité dépendent plus des prestataires externes et du management que des utilisateurs.

Le MRW a précisé que le choix, mentionné par la Cour et effectivement réalisé et assumé par la DI, est un choix de priorité sur la base d'une appréciation objective de la situation, notamment des moyens disponibles. Ainsi, non seulement les techniciens développant les applications ou gérant les services ont un rôle «*structurant et pédagogique*» à jouer mais, surtout, les efforts (limités) que le MRW a pu consacrer à cette sensibilisation ont eu un meilleur rendement avec des interlocuteurs en nombre limité.

#### *La mise en œuvre*

Une fois adoptée, la politique de sécurité doit encore être mise en œuvre par l'administration wallonne.

Le plan de sécurité<sup>222</sup> prévoit diverses étapes :

*«Tout d'abord, dresser un état des lieux et évaluer l'écart entre la situation actuelle et celle requise par la politique de sécurité des systèmes d'information qui définit des objectifs à moyen ou long terme.*

*Ensuite, définir un plan d'alignement qui permettra d'identifier les actions à mener, d'en évaluer la charge de réalisation et de les positionner sur une ligne du temps en fonction des priorités et des moyens disponibles.*

*Enfin, mettre en œuvre, sous la responsabilité de chaque Direction générale et avec le support et la supervision de la Direction Informatique, les procédures, les mesures et les outils qui mèneront la Région à une sécurisation de ses systèmes d'information.»*

La Région envisage d'atteindre les objectifs définis dans le plan de sécurité par paliers successifs. Cependant, la définition du premier palier n'a pas encore été établie et l'analyse de l'existant n'a pas encore eu lieu. En conséquence, aucun plan d'action n'a pu être défini.

Il était prévu de désigner, au sein de chaque direction générale, un coordinateur départemental de sécurité. Aux dires de la DI, les GDI joueront également le rôle de coordinateurs, et ils n'ont pas encore été activés. Les GDI n'étaient d'ailleurs pas au courant de leur futur rôle en matière de sécurité, même si, au MRW, chaque directeur général les a désignés par écrit pour jouer le rôle de relais sécurité.

Certaines actions ont néanmoins été entreprises dans le cadre de la politique de sécurité: il a ainsi été demandé aux prestataires du GIEI de mettre en œuvre certains aspects du plan<sup>223</sup> au travers du déploiement des projets de développement, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du PQP.

<sup>222</sup> Plan de sécurité des systèmes d'informations, document I.01, p. 5.

<sup>223</sup> À savoir la politique de contrôle des accès logiques, la politique de sécurité des études et des développements, la politique de continuité et la politique d'accès aux sources de données.

Pour rappel<sup>224</sup>, le suivi du PQP repose essentiellement sur la DI et les responsables de projet de l'administration. Ne disposant pas, à l'heure actuelle, d'un personnel suffisant qui lui permette d'assurer un contrôle de qualité de tous les projets, la DI doit se contenter, pour la plupart des projets, d'une simple vérification de la présence des livrables. En ce qui concerne les chefs de projet de l'administration, leur méthode de désignation et leur qualification ne suffisent pas à assurer la maîtrise de la qualité des livrables. Dans ces circonstances, le respect du PSSI par les différents prestataires ne peut être validé.

La DI compte également mettre en œuvre cette politique de sécurité au travers de divers projets spécifiques, qui étaient toujours en cours de conception et de préparation lors de l'audit. Il s'agit, dans un premier temps, du projet d'annuaire LDAP<sup>225</sup> visant à mettre en place un annuaire du personnel sur lequel pourra s'appuyer un système de *Single Sign On* (SSO), à savoir un système d'identifiant et d'authentifiant unique pour l'ensemble des accès au réseau, applications, internet et messagerie<sup>226</sup>. Un autre projet important pour la mise en œuvre de la politique de sécurité consiste à remplacer le système d'exploitation actuel (*Windows 2000*) par une version plus récente (*Windows XP*), permettant une meilleure gestion de la sécurité. Cette migration nécessite cependant l'adaptation de chaque poste de travail individuel.

En conclusion, il existe bien actuellement une politique de sécurité commune aux deux ministères de la Région wallonne, laquelle est, en tous points, conforme aux dispositions contenues dans les normes internationales en la matière. Il n'est toutefois pas opportun qu'il subsiste des politiques de sécurité particulières. Dès lors, la réflexion doit être poursuivie afin d'élaborer une politique de sécurité unique, sur la base d'un socle minimal, qui pourrait être étendu à certains niveaux, en fonction, par exemple, d'obligations internationales.

Par contre, la politique de sécurité n'a pas fait l'objet d'une communication suffisante. Il importe de définir une politique de communication adéquate et d'entreprendre des actions concrètes de communication à l'attention de tous les utilisateurs, en faisant appel aux services des secrétariats généraux spécialisés en matière de communication et de formation.

Enfin, la politique de sécurité, qui n'était pas encore mise en œuvre au moment de l'audit, doit être instaurée sans tarder et de manière accélérée, eu égard aux failles relevées.

### 6.2.3 Le responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI)

Le responsable de la sécurité des systèmes d'information n'est pas indépendant de la structure informatique de la Région wallonne, puisqu'il fait partie de la DI. Le directeur de cette division, que le plan de sécurité désigne comme responsable de la sécurité<sup>227</sup>, prend une part active à l'élaboration et au suivi de la politique

<sup>224</sup> Voir ci-dessus p. 45.

<sup>225</sup> *Lightweight Directory Access Protocol*, LDAP est le protocole d'annuaire sur TCP/IP. Les annuaires permettent de partager des bases d'informations sur le réseau interne ou externe. Ces bases peuvent contenir toutes sortes d'information, coordonnées de personnes ou données systèmes.

<sup>226</sup> A l'heure actuelle, chaque application nécessite son propre identifiant. Chaque agent a donc une pluralité d'identifiants et d'authentifiants. En outre, les accès à internet ne sont pas individualisés. Ils reposent sur les adresses IP des machines et non sur l'utilisateur.

<sup>227</sup> Plan de sécurité des systèmes d'information, document III.0 – Référentiel de sécurité MRW, p. 8/15.

de sécurité. La DI estime que cette situation n'est pas problématique en raison de l'externalisation de la gestion informatique régionale: en effet, elle exerce essentiellement des tâches de contrôle, tandis que les activités opérationnelles sont assumées par des prestataires externes<sup>228</sup>.

En outre, le RSSI n'effectue pas cette tâche à temps plein, car il estime ne pouvoir consacrer que 40% de son temps de travail à cette fonction, le reste étant réservé à la gestion de projets transversaux de la DI.

La politique de sécurité ne respecte pas les normes concernant l'indépendance du responsable de la sécurité des systèmes d'information. Même si cette situation peut être considérée comme moins problématique dans un contexte d'externalisation, la remise en cause actuelle de la convention nécessite une réflexion approfondie à ce propos.

Le responsable de la sécurité des systèmes d'information doit être placé dans une situation hiérarchique le rendant indépendant de la structure informatique de la Région wallonne<sup>229</sup>. Il convient de souligner que la nouvelle structure organisationnelle n'est pas envisagée dans le respect de ce principe, puisqu'elle crée une direction de l'architecture et de la sécurité au sein même de l'inspection générale chargée de l'informatique. Il importe de revoir cet organigramme en vue d'assurer l'indépendance hiérarchique du RSSI. En outre, il convient que le RSSI soit affecté à temps plein à sa mission.

Lors du débat contradictoire, le MRW a précisé que la nouvelle direction de l'architecture et de la sécurité visait à se mettre en conformité avec diverses législations prônant la sécurité au rang de préoccupation transversale de toute organisation et spécialement informatique. Ces différentes réglementations, telle que la réglementation relative à l'accès aux données du registre national, conditionnent l'accès à certaines informations confidentielles aux efforts d'investissements consentis en matière de sécurité. Ces derniers témoignent également du niveau de maturité du dispositif informatique. Le MRW précise que des mesures seront prises pour organiser des contrôles indépendants de l'organisation de cette sécurité.

#### 6.2.4 La situation de terrain en matière de sécurité informatique

Le fait qu'il n'existe pas de mise en œuvre du plan de sécurité n'implique pas pour autant l'absence d'initiative de la Région en matière de sécurité des systèmes d'information.

Outre les divers projets cités plus haut<sup>230</sup> et les actions de sécurité menées spécifiquement par la DGA et par la DRI, plusieurs actions ont été entamées au sein du MRW et du MET.

- Tant au MET qu'au MRW, l'existence d'une procédure permettant d'ouvrir un accès à internet. Néanmoins, cette procédure a pour objectif d'ouvrir l'accès à une machine et non à une personne. En effet, si elle permet d'accorder l'accès à un agent, c'est techniquement à la machine, via son adresse *IP*, que cet accès est accordé. En conséquence, on ne peut s'assurer que seules les personnes à qui l'on accorde l'accès ont effectivement accès à internet.

<sup>228</sup> Propos recueillis lors d'un entretien avec la DI le 16 octobre 2007.

<sup>229</sup> Même si le directeur de la DI affirme que, dans son rôle de RSSI, le titulaire de la fonction ne lui fait pas rapport.

<sup>230</sup> A savoir la mise en place d'un annuaire LDAP et d'un système d'identifiant et d'authentifiant unique (*Single Sign On*), ainsi que le changement de système d'exploitation.

Cette situation devrait être corrigée par l'entrée en vigueur du LDAP, qui permettra de définir des accès nominatifs (liés à l'identifiant et à l'authentification de la personne). A l'heure actuelle, la règle est que l'accès est refusé sauf procédure formelle d'autorisation. A l'avenir, il est prévu de renverser cette règle et d'ouvrir l'accès à tous les fonctionnaires moyennant l'existence d'une procédure visant à retirer celui-ci en cas d'abus<sup>231</sup>.

- La pratique de sauvegardes systématiques des données situées sur les serveurs. Toutefois, cette procédure automatique est à relativiser étant donné que beaucoup d'agents travaillent sur le disque dur de leur ordinateur personnel (PC). Dans ce cas, la procédure n'a pas d'effet et est tributaire du bon vouloir des agents. C'est en effet à eux d'assurer la sauvegarde des données situées sur leur ordinateur et il n'existe pas de processus ou de procédure à respecter en la matière<sup>232</sup>.

Lors du débat contradictoire, le MRW a précisé que les solutions techniques nécessaires à la sauvegarde des données étaient effectivement opérationnelles et qu'à cet effet, des instructions claires sont régulièrement diffusées par note, courriel et publication sur l'intranet. Ces instructions sont toutefois tributaires du degré d'implication des responsables de services pour ce qui relève de la protection de leurs données propres et le contrôle quotidien des pratiques de leurs collaborateurs.

- La généralisation d'une procédure visant à nettoyer les anciens ordinateurs lors de leur déclassement, afin d'en faire disparaître toutes les données relatives au travail administratif.
- La tenue centralisée d'un journal des accès à internet et des flux de messagerie. Le MET établit certaines statistiques de volume et les communique aux chefs de service. Au niveau du MRW, les traces sont enregistrées mais il n'y a pas encore eu d'exploitation de celles-ci.
- La centralisation du suivi et de la gestion des incidents. A cet effet, des réunions mensuelles sont organisées avec le GIEI en vue d'étudier les modalités de leur résolution. Il n'existe cependant pas de procédure de gestion de crise formalisée. La Région n'a pas non plus mis en œuvre de monitoring permanent, organisé et documenté, en vue de prévenir les incidents. A cet égard, la cellule Resyst du MET a, pour ce qui la concerne, mis en place une procédure de gestion des incidents et souhaite se doter d'une plateforme lui permettant un monitoring de ses installations et une gestion des incidents. L'objectif poursuivi par la mise en place de cette plateforme est de créer une base de données des causes d'incidents et des mesures correctrices prises, afin d'améliorer la détection et la remise en place des services en cas d'incident. Une procédure de gestion des incidents existe également au MRW.

---

<sup>231</sup> La concertation syndicale a été menée pour les deux ministères et cette recommandation est opérationnelle depuis fin 2007 au sein du MRW.

<sup>232</sup> Certaines directions générales ont mis en place un système de synchronisation de l'espace « Mes documents » des ordinateurs avec les serveurs, ce qui permet d'écartier le risque de perte des fichiers en cas de défaillance du disque dur d'un PC. Néanmoins, ces initiatives sont rares et confrontées à la trop faible taille des serveurs, surtout en ce qui concerne le MRW. Cette situation s'explique cependant par le fait que le MRW envisage une évolution de ses standards et a, en conséquence, bloqué le remplacement des serveurs. Cette situation a cependant pour effet que les serveurs fichiers sont occupés à plus de 97 %, ce qui empêche la mise en place de cette synchronisation.

- Enfin, la sécurité physique a également été prise en compte en différents endroits. Ainsi, il existe certains dispositifs visant à assurer cette sécurité (accès, climatisation, etc.) au niveau de la salle des serveurs centraux de Perex, même si des améliorations, notamment au système de conditionnement d'air, doivent encore être réalisées. Les bâtiments de la Place de la Wallonie contenant les serveurs ont également été sécurisés par la mise en place récente d'un système de conditionnement d'air et d'une sécurisation renforcée des locaux principaux.

En conclusion, des procédures ou une attention existent, mais les processus ne sont pas toujours complets et/ou formalisés.

Outre les faiblesses signalées ci-dessus, d'importantes lacunes en matière de sécurité ont été constatées.

#### *Absence de procédure définie dans la gestion des espaces serveur*

Dans la mesure où des agents stockaient les informations sur leurs ordinateurs, des pertes de données ont été constatées à l'occasion de pannes ou de défaillances des disques durs.

Par ailleurs, l'audit a permis de relever que les accès aux espaces serveurs, accordés à l'intervention du CTL, n'étaient pas soumis à un processus formalisé. Ainsi, lorsque le CTL ne donne aucune précision lors de l'installation d'un profil, il appartient au GIEI de définir les accès en tenant compte du service auquel appartient l'agent concerné. Le personnel du GIEI ne faisant pas partie de l'organisation, un risque d'erreur existe à ce niveau. En conséquence, la gestion des accès aux espaces serveurs n'est pas toujours cohérente. Ainsi, il a été constaté qu'une personne présumée ne pas avoir accès à des données logées dans un espace commun parvenait quand même à y accéder. Cette situation comporte un risque important au regard de la protection des données et de leur pérennité. Ainsi, nonobstant les effacements par fausse manœuvre, il est arrivé qu'un agent supprime toutes les données d'un espace serveur avant de quitter l'administration, voire qu'un fonctionnaire efface les données de son supérieur hiérarchique en représailles d'une décision le concernant.

#### *Absence de procédure définie de gestion des mots de passe*

Bien que chaque application dispose de son propre système de mots de passe et de gestion de ceux-ci, il a été constaté, à plusieurs reprises, que les agents d'un même service disposaient d'un même mot de passe.

De manière générale, les entretiens menés dans le cadre de l'audit ont mis en évidence le fait que la plupart des agents sous-estiment l'importance des mots de passe.

#### *Absence de plan de continuité des services*

Il n'existe pas de *Disaster Recovery Plan* (DRP) pour l'ensemble des deux ministères<sup>233</sup>, à savoir un plan permettant la récupération des données et la remise en fonction rapide des outils informatiques de la Région en cas de sinistre<sup>234</sup>.

<sup>233</sup> Un DRP existe cependant sur les systèmes critiques gérant des flux financiers.

<sup>234</sup> Incendie ou catastrophe naturelle, par exemple.

Néanmoins, il convient de relever l'initiative de la cellule Resyst visant à mettre en place un système de copie en temps réel des données et applications se trouvant au Perex vers un espace se trouvant dans les bâtiments du Camet et ce, afin de permettre, en cas de problème, la reprise rapide des activités, en mode dégradé. Il s'agit d'un premier élément important en vue de la mise en place d'un plan de continuité des services.

#### *Non-respect de la protection de la vie privée*

La non-prise en compte d'un aspect relatif au respect de la vie privée a été mis en évidence par le fait qu'une banque de données comportant des éléments relatifs à la vie privée, tels des numéros personnels de mobile, a été basculée vers un site internet de la Région sans l'accord des personnes concernées.

#### *Manquements à la sécurité physique des installations*

Lors de l'audit, il est apparu que certaines salles du centre Perex et du ministère de la Région wallonne (place de la Wallonie) comportant des connexions (*switches*) au réseau étaient ouvertes et accessibles. Cette situation est de nature à permettre à des personnes malveillantes de provoquer de gros problèmes réseau en inversant l'un ou l'autre branchement.

Au surplus, un CTL a déclaré que des personnes se connectaient directement sur les *switches* d'une salle non protégée afin de ne pas être repérées lorsqu'elles utilisent la connexion internet.

#### *Absence de processus et de procédure pour la gestion des postes de travail par les CTL*

Les CTL sont seuls à détenir le statut d'administrateur machine des ordinateurs, permettant notamment l'installation des logiciels comme, par exemple, des pilotes d'imprimante. Or, il a été constaté qu'un CTL avait ouvert les droits administrateur à un utilisateur pour lui permettre d'installer lui-même des logiciels sur son ordinateur.

En conclusion, de nombreuses failles ont été constatées en termes de sécurité, malgré la réflexion menée et les actions entamées dans ce domaine. Les services de la Région wallonne sont conscients de ces carences. Les manquements relevés plaident pour une mise en œuvre rapide et concrète de la politique de sécurité au sein de la Région wallonne.

## 7 Conclusions: la maîtrise de la Région sur son informatique

Il ressort du présent contrôle que la Région n'a pas une maîtrise suffisante de son outil informatique.

Pourtant, l'examen de bonnes pratiques relevées au cours de l'audit a démontré que, dans l'organisation actuelle, lorsque de bons GDI, CTL ou responsables de projets s'investissent, ils peuvent obtenir d'excellents résultats. Ces résultats ne sont cependant pas généralisés et la maîtrise n'est donc pas assurée au travers de toute l'organisation. Les réussites sont essentiellement le fruit d'actions individuelles. La présence de bons résultats démontre cependant que la Région peut maîtriser son outil informatique moyennant les adaptations suffisantes, à savoir :

- la mise en place d'une stratégie en matière informatique impliquant à la fois les décideurs administratifs et ministériels et l'ensemble des responsables métiers de la Région ;
- l'amélioration de la transparence budgétaire et décisionnelle, notamment en privilégiant les choix stratégiques, en évaluant le coût de ces choix et en mettant en place une évaluation des projets réalisés ;
- une réflexion organisée sur les processus métiers en vue de dégager les principaux processus génériques aux fins notamment de permettre la mutualisation des développements ;
- une meilleure affectation des ressources, notamment en recrutant des ressources suffisantes par réallocation des sommes consacrées à la mise à disposition de personnel externe ;
- une formation adéquate des GDI, CTL et chefs de projet ;
- la systématisation des pratiques de gestion de projet et de création d'équipes suffisantes et formées en vue d'assurer la qualité des développements et une meilleure maîtrise des charges qu'ils impliquent ;
- la détermination, en cas de recours à des prestataires externes, d'obligations concernant les niveaux de service attendus ;
- la structuration de la collecte et l'enregistrement de données suffisantes en vue de mesurer le degré de réalisation des services fournis tant en interne que par des prestataires externes ;
- la mise en place d'un contrôle efficace et indépendant des coûts et des circuits de facturation ;
- la mise en œuvre d'un rapportage de qualité utilisable par le management en vue de permettre l'adoption de mesures correctrices idoines ;
- la mise en œuvre de la politique de sécurité.

Plus particulièrement, l'économie et l'efficacité devraient être améliorées par un contrôle plus approfondi non seulement des coûts mais également des volumes de prestations des projets de développement.

L'amélioration de cette maîtrise implique :

- la mise en place d'une méthodologie permettant de définir les besoins de l'administration et de mesurer au mieux les charges nécessaires pour réaliser les développements souhaités ;
- la mise en concurrence de divers prestataires pour le développement des applications ;

- l'implication de l'administration dans l'analyse, notamment des processus, afin de dégager un ensemble de processus métiers génériques en vue de permettre une meilleure mutualisation des développements.

Ces préoccupations étaient déjà présentes dans la décision du 31 mai 1989 de l'Exécutif régional wallon visant à confier la responsabilité de l'infrastructure technique des outils informatiques des ministères régionaux au GIEI. En effet, l'Exécutif avait décidé de créer les coordinations informatiques, dont la charge était, entre autres, de gérer le plan directeur, d'évaluer les besoins de manière permanente et de planifier les solutions et, enfin, d'établir les spécifications des solutions du point de vue de l'utilisateur. Les coordinations informatiques n'ont pas pu prendre en charge ce rôle. Il n'existe pas de schéma directeur et la définition des spécifications demeure l'apanage des prestataires, en relation avec le chef de projet de l'administration.

La décision récente du Gouvernement wallon fait de nouveau référence à ces mêmes éléments et précise, entre autres, que la définition d'une stratégie et des besoins doit être reprise par l'administration, quelle que soit la formule choisie pour remplacer la convention passée avec le GIEI.

Tous ces éléments constituent un préalable essentiel pour permettre à la Région de mieux maîtriser son outil informatique, préalable indépendant de la structure organisationnelle adoptée pour la gestion de celui-ci. Ces prérequis sont de nature à améliorer également la maîtrise des coûts et des activités, l'allocation des ressources aux priorités métiers de l'administration et, partant, l'économie, l'efficacité et l'efficacités des investissements consentis en matière informatique.

Sur le plan organisationnel, une structure pyramidale doit être envisagée. Celle-ci doit comporter une structure centrale assez forte chargée de coordonner et de contrôler la mise en place de l'infrastructure et des développements, ainsi que des structures décentralisées comprenant un CTL local et divers chefs de projet opérationnels, agents travaillant pour leur DG mais ayant été formés et fonctionnant dans un cadre théorique défini au niveau central. Cette structure est la seule qui soit de nature à permettre à la Région d'agir de manière coordonnée et structurée et de maximiser les possibilités de mutualisation au sein de son administration.

## 8 Le lien juridique entre la Région et le GIEI

### 8.1 La légalité de la convention du 28 juin 1989

Le 28 juin 1989, une convention a été signée par la Région wallonne et la SMAP, agissant en qualité de gérante du Groupement d'intérêt économique informatique (GIEI)<sup>235</sup>. La convention confie à ce dernier l'**entière responsabilité** de l'infrastructure technique des outils informatiques des deux ministères de la Région wallonne, ainsi que l'exclusivité des services et fournitures correspondant à la mission attribuée.

Cette convention et son exécution ont suscité une abondante correspondance entre la Cour des comptes et la Région wallonne, ainsi qu'un article paru dans le 148<sup>e</sup> Cahier d'observations régional<sup>236</sup>. Cet article mettait en évidence l'absence de mise en concurrence, de contrôle des prix, d'un véritable contrôle des prestations effectuées par le GIEI, ainsi que la durée illimitée du contrat et les conditions de résiliation de celui-ci.

Dans le cadre du présent audit, la Cour a actualisé l'analyse juridique du contrat liant la Région wallonne au GIEI au regard de l'évolution de la réglementation relative aux marchés publics. Les différents aspects de cette analyse concernent la qualification du contrat, l'absence de mise en concurrence ou de consultation, l'obligation de prévoir un contrôle des prix, le principe du forfait, la notion d'exclusivité, la nécessité de prévoir un cahier spécial des charges, la durée du marché et l'impact éventuel de la réglementation actuelle des marchés publics.

Pour rappel, le Gouvernement wallon a décidé, le 28 février 2008, de mettre fin à cette convention.

#### 8.1.1 La qualification du contrat

La convention du 28 juin 1989 ne précise pas la nature du contrat, mais il apparaît clairement que celui-ci n'était pas considéré par les signataires comme un marché public soumis aux dispositions de la réglementation y relative.

Or, il s'agissait d'un véritable marché public de services touchant des prestations et fournitures informatiques. Le contrat conclu entre le GIEI et la Région wallonne aurait donc dû faire l'objet d'un marché public de services soumis, tant au niveau de la compétence *ratione materiae* que *ratione personae*, à la réglementation issue de la loi du 14 juillet 1976. En effet, celle-ci régissait non seulement les marchés passés au nom de l'Etat mais aussi les marchés conclus par toute autre personne de droit public, dont la Région wallonne<sup>237</sup>. De plus, tous les marchés publics de services relevaient, à l'époque, de la réglementation précitée<sup>238</sup>.

<sup>235</sup> Cette convention a été modifiée par l'avenant n° 1 du 30 avril 1990.

<sup>236</sup> 148<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, Fasc. 1<sup>er</sup>, Doc. Cons., Rég. w., 274 (1990-1991) – N° 1, p. 42 à 48.

<sup>237</sup> Article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 14 juillet 1976.

<sup>238</sup> Il convient toutefois de souligner que les prestations de services étaient, à la différence des travaux et des fournitures, les parents pauvres de cette réglementation et qu'il a fallu attendre la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, ainsi que ses arrêtés royaux d'exécution, pour que les services soient mis sur pied d'égalité avec les travaux et les fournitures.

La réglementation applicable à ce marché était dès lors constituée par :

- la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services ;
- l'arrêté royal du 22 avril 1977 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services ;
- l'arrêté ministériel du 10 août 1977 établissant le cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

### 8.1.2 L'absence de mise en concurrence ou de consultation

Dans le cas à l'examen, la Région wallonne n'a pas respecté le principe de mise en concurrence, principe fondamental de la réglementation des marchés publics, mentionné à l'article 1<sup>er</sup>, §1<sup>er</sup>, de la loi du 14 juillet 1976, et a conféré une exclusivité au GIEI (c'est-à-dire à la SMAP de l'époque<sup>239</sup>).

Le pouvoir adjudicateur n'a pas choisi l'appel d'offres<sup>240</sup>, général ou restreint, comme mode de passation et aucun avis de marché n'a donc été publié dans le Bulletin des adjudications. Quant à l'adjudication<sup>241</sup>, publique ou restreinte, elle paraissait peu appropriée à l'objet du marché.

Le choix du GIEI aurait pu, dès lors, s'inscrire dans le cadre d'un marché qualifié, à l'époque, de gré à gré. Toutefois, la convention reste muette quant à la décision de recourir à un tel mode de passation et à la motivation de celui-ci par référence aux circonstances particulières du marché et aux hypothèses figurant limitativement à l'article 17, §2, de la loi précitée<sup>242</sup>.

Les raisons invoquées dans la convention par le ministre de la Rénovation rurale, de la Conservation de la nature, des Zonings industriels et de l'Emploi<sup>243</sup> ne sont pas de nature à justifier le recours au gré à gré.

En outre, contrairement aux dispositions de l'article 49, §2, de l'arrêté royal du 22 avril 1977, la concurrence n'a pas été consultée, sans aucune justification de la part du pouvoir adjudicateur.

Par conséquent, le marché à l'examen constituait, dans les faits, une procédure de gré à gré, même si son attribution par le pouvoir adjudicateur s'est réalisée délibérément en dehors des dispositions légales et réglementaires inhérentes à ce mode de passation.

### 8.1.3 L'obligation de prévoir un contrôle des prix

S'agissant d'une procédure de gré à gré sans motivation du choix et sans consultation de la concurrence, un contrôle des prix devait être organisé, conformément à l'article 7, §1<sup>er</sup>, §3 et §4, de l'arrêté royal du 22 avril 1977.

Ce contrôle n'a pas été organisé.

<sup>239</sup> Cette firme est mentionnée dans la décision du 31 mai 1989 de l'Exécutif régional wallon, un mois environ avant la date de création du GIEI et de la convention liant celui-ci à la Région wallonne.

<sup>240</sup> Articles 13 et 14 de la loi du 14 juillet 1976.

<sup>241</sup> Articles 10 à 12 de la loi précitée.

<sup>242</sup> Article 49, §3, de l'arrêté royal du 22 avril 1977.

<sup>243</sup> « (...) vu les applications informatisées déjà mises en œuvre par l'Office régional d'Informatique (en abrégé O.R.I.), applications reprises en charge par le G.I.E.I. considérant la nécessité d'assurer la continuité du service public en ce qu'il est concerné par le programme informatique mis en œuvre au sein des ministères. »

#### 8.1.4 Le principe du forfait

Le principe du forfait mentionné à l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 14 juillet 1976 n'a pas été respecté dans la convention du 28 juin 1989.

En effet, l'article 5 de la convention prévoit, pour les fournitures et les services, une estimation de prix périodique et postérieure à la signature de la convention, sans se référer aux dispositions de l'article 3, § 2, de la loi précitée.

#### 8.1.5 La notion d'exclusivité

L'exclusivité a été accordée au GIEI, pendant toute la durée de la convention, pour l'ensemble des prestations et fournitures nécessaires à l'accomplissement de la mission qui lui a été confiée par la Région wallonne. Cette dernière a, en effet, estimé que le prestataire de services devait disposer du choix des solutions techniques et des équipements, afin de porter la responsabilité de la cohérence des outils informatiques choisis.

Il ne s'agit donc pas d'un droit d'exclusivité antérieur au marché et qui pourrait éventuellement justifier le recours à l'article 17, § 2, 3<sup>o</sup>, de la loi du 14 juillet 1976 (notion du prestataire incontournable). Au contraire, ce droit a été conféré au GIEI par le marché lui-même et lui aura été garanti, dans les faits, pendant quelque vingt ans.

De plus, à la lecture de la convention, les termes du marché apparaissent totalement déséquilibrés: la Région wallonne abandonne à un prestataire de services présumé «spécialisé» presque toutes ses compétences au niveau informatique.

#### 8.1.6 La nécessité de prévoir un cahier spécial des charges

Pour un marché de cette envergure (de 25 à 30 millions d'euros par an), le cahier général des charges devait être d'application<sup>244</sup> et un cahier spécial des charges<sup>245</sup> – ou un document en tenant lieu – devait impérativement être rédigé. Ce cahier spécial des charges aurait dû fixer les clauses contractuelles particulières applicables au marché envisagé<sup>246</sup>.

La convention du 28 juin 1989 figure sur quatre pages de format A 4 et contient dix articles relatifs, pour l'essentiel, à l'objet du contrat, aux gestionnaires des informations, aux cahiers annuels des charges, à l'existence d'un comité d'accompagnement, au prix des prestations et des fournitures, à la durée et à la résiliation du contrat, à la propriété des fournitures ainsi qu'à la cession du contrat et à la sous-traitance.

#### 8.1.7 La durée du marché

La convention à l'examen, qui prenait effet au 1<sup>er</sup> juillet 1989, a été conclue pour une durée indéterminée. A cet égard, les dispositions prévoient que chacune des parties conserve la possibilité de dénoncer le contrat, mais les obligations contenues dans celui-ci ne prennent fin qu'à l'issue d'un délai de trois ans.

<sup>244</sup> Article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 22 avril 1977.

<sup>245</sup> Il ne faut pas confondre le cahier spécial des charges initial avec le cahier spécial des charges annuel prévu à l'article 3 de la convention du 28 juin 1989. Un tel cahier spécial des charges définit «les produits, leurs performances et les délais de mise en service ainsi que les phases de développement de chaque application et les exigences de qualité au niveau de leur exploitation».

<sup>246</sup> Article 3, § 2 et 4, de l'arrêté royal du 22 avril 1977.

La durée indéterminée d'un marché s'accorde mal avec le principe de mise en concurrence et conduit tout naturellement à l'établissement d'un monopole, qui est contraire à la philosophie de la réglementation des marchés publics, tant européenne que nationale.

### 8.1.8 L'impact de la réglementation actuelle des marchés publics

Certes, un contrat conclu sous l'empire d'une législation antérieure ne doit pas être automatiquement remis en cause à la suite de l'entrée en vigueur d'une réglementation nouvelle<sup>247</sup>.

Toutefois, les principes généraux de bonne administration (et en particulier celui d'économie) et la *ratio legis* de la loi du 24 décembre 1993 recommandent que des marchés conclus pour une durée indéterminée soient régulièrement comparés aux conditions du marché et, par conséquent, remis en concurrence.

La convention doit être considérée comme illégale au regard de la réglementation actuelle des marchés publics.

- La loi du 24 décembre 1993 donne une définition légale des marchés publics de travaux, de fournitures et de services<sup>248</sup>, et énumère, dans son annexe 2, les différentes catégories de marchés publics de services (en l'espèce, l'objet du marché à l'examen relève de la catégorie A 7 Services informatiques et services connexes).
- A l'exception des quelques cas où une procédure négociée sans publicité préalable est encore autorisée, l'organisation d'une forme de publicité (européenne et nationale, ou simplement nationale, en fonction du montant estimé des marchés et de l'application des seuils européens) est imposée dans toutes les procédures.
- Le pouvoir adjudicateur est tenu, sauf dans le cas des marchés constatés par simple facture acceptée<sup>249</sup>, d'indiquer, dans la décision motivée d'attribution du marché, les considérations de droit et de fait qui ont servi de fondement au choix d'un soumissionnaire, etc.

Les dispositions contenues dans la directive 2004/18/CE<sup>250</sup> et dans la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services (en particulier l'article 37, §2,)<sup>251</sup> accentuent le caractère illégal de la convention de 1989.

### 8.1.9 Conclusion

La transaction faisant l'objet de la convention de 1989 n'a pas été considérée par la Région wallonne comme un marché public soumis à la réglementation y relative. Or, eu égard aux compétences *ratione personae* et *ratione materiae* visées par la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics, la Région se devait d'agir en tant que pouvoir adjudicateur attribuant un marché de services, dans le respect de la réglementation issue de cette loi.

<sup>247</sup> CJCE, affaires C-76/97 du 24 septembre 1998 et C-337/98 du 5 octobre 2000.

<sup>248</sup> Article 5 de la loi du 24 décembre 1993.

<sup>249</sup> Article 122, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

<sup>250</sup> Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, *Journal officiel de l'Union européenne* (JOUE) n° L 134 du 30 avril 2004, p. 114 à 240.

<sup>251</sup> Cette loi, publiée au *Moniteur belge* du 15 février 2007, p. 7355 à 7388, n'est pas encore d'application, à l'exception de trois articles.

Le marché à l'examen constituait, dans les faits, un gré à gré, même si son attribution par le pouvoir adjudicateur s'est réalisée en dehors des dispositions légales et réglementaires inhérentes à ce mode de passation.

La durée indéterminée du marché s'accordait mal avec le principe de mise en concurrence et conduisait naturellement à l'établissement d'un monopole, contraire à la philosophie de la réglementation des marchés publics, tant européenne que belge.

La convention de 1989 doit être considérée comme illégale au regard de la réglementation des marchés publics actuellement en vigueur. Si un contrat conclu sous l'empire d'une législation antérieure ne doit pas nécessairement être remis en cause à la suite de l'entrée en vigueur d'une réglementation nouvelle, les principes généraux de bonne administration (et en particulier celui d'économie) et la *ratio legis* de la loi du 24 décembre 1993 recommandent néanmoins que des marchés conclus pour une durée indéterminée soient régulièrement comparés aux conditions du marché et, par conséquent, remis en concurrence.

## 8.2 La forme juridique du GIEI et son influence sur ses relations avec la Région

Le 26 juin 1989, deux jours avant la signature de la convention informatique, le GIEI a été créé en tant que société interne<sup>252</sup>.

La société interne étant une forme juridique peu connue, la Cour a jugé intéressant d'en préciser la nature. Concernant le GIEI, cet examen vise à clarifier les aspects suivants: les caractéristiques de la société, son assujettissement à la TVA, les modalités de répartition de son patrimoine entre les associés et les recours dont dispose son client, la Région wallonne, en cas d'inexécution contractuelle.

### 8.2.1 La société interne

Notre droit positif connaît deux sortes d'association: les associations sans but de lucre et les associations à but lucratif<sup>253</sup>. Ces dernières sont appelées sociétés; elles sont civiles ou commerciales, selon leur objet. Quelle que soit leur forme, elles sont soumises au régime commun des sociétés des anciens articles 1856 et suivants du Code civil aujourd'hui intégrés dans le nouveau Code des sociétés<sup>254</sup>.

L'article 2, § 1<sup>er</sup>, du Code des sociétés est libellé comme suit: « § 1<sup>er</sup>. La société de droit commun, la société momentanée et la société interne ne bénéficient pas de la personnalité juridique. »

La société interne ne dispose donc pas de la personnalité juridique. Elle n'en demeure pas moins une société commerciale ou civile selon les actes qu'elle pose.

La société interne GIEI doit donc être considérée comme une société, puisqu'elle poursuit un but de lucre. Elle est une société commerciale, car elle réalise des actes de commerce, mais une société qui ne dispose pas d'une personnalité juridique, sur la base de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, du Code des sociétés.

<sup>252</sup> Dénommée « association en participation » à l'époque de la création du GIEI.

<sup>253</sup> H. De Page, *Traité élémentaire de droit civil belge*, tome V volume II, 1975, p. 19 et suivantes.

<sup>254</sup> Code des sociétés du 7 mai 1999, entré en vigueur le 6 février 2001.

Puisqu'elle est assujettie au Code des sociétés, les dispositions générales suivantes lui sont notamment applicables :

*Article 19 : Toute société doit avoir un objet licite, et être contractée pour l'intérêt commun des parties. Chaque associé doit y apporter de l'argent, ou d'autres biens, ou son industrie.*

*Article 20 : La société commence au moment même du contrat (sauf stipulation contraire).*

*Article 21 : Sans convention sur la durée, elle est constituée pour la vie des associés.*

Sur ce point, les statuts du GIEI prévoient explicitement ce qui suit<sup>255</sup> :

- l'objet de la convention est de gérer l'infrastructure technique des outils informatiques des pouvoirs publics par le biais de la mise en commun d'outils et compétences ;
- l'association est conclue pour une durée indéterminée, mais chacun des participants peut, pour ce qui le concerne, la résilier moyennant un préavis d'un an. De l'accord de tous les participants ou à la demande du gérant, l'association en participation peut être dissoute.

En conclusion, le GIEI est une société commerciale à durée indéterminée, appelée société interne, dont l'objet est notamment de gérer les outils informatiques de la Région wallonne.

### 8.2.2 Les relations entre les associés d'une société interne

Celles-ci sont régies par les anciennes dispositions du Code civil, intégrées depuis 1999 dans le Code des sociétés.

*Les engagements des associés entre eux sont précisés aux articles suivants :*

*Article 22 : Chaque associé est débiteur envers la société de tout ce qu'il a promis d'apporter. L'associé est garant de l'éviction lorsque l'apport est un corps certain.*

*Article 23 : Si l'apport est une somme et qu'elle n'est pas apportée, l'associé est débiteur des intérêts.*

*Article 24 : Les associés qui se sont soumis à apporter leur industrie à la société, lui doivent compte de tous les gains qu'ils ont faits par l'espèce d'industrie qui est l'objet de cette société.*

*Article 32 : La convention qui donnerait à l'un des associés la totalité des bénéfices, est nulle. Idem si l'un s'affranchit de toute contribution aux pertes<sup>256</sup>.*

Plus particulièrement, l'article 48 du Code des sociétés<sup>257</sup> précise que « la société interne est une société sans personnalité juridique par laquelle une ou plusieurs personnes s'intéressent dans les opérations qu'une ou plusieurs autres gèrent en leur propre nom ».

<sup>255</sup> Voir les articles 1 et 3 de la convention du 26 juin 1989 créant le GIEI.

<sup>256</sup> Il s'agit de l'interdiction de créer des sociétés léonines.

<sup>257</sup> Situé dans le livre consacré aux sociétés sans personnalité juridique.

Une société sans personnalité juridique ne peut jouir de droits ni contracter d'obligations : elle ne peut conclure un contrat par elle-même et ne peut disposer d'un patrimoine propre. Dès lors, seul un mandat de gérance reçu des autres associés permet à l'un ou plusieurs d'entre eux de conclure un contrat au nom de tous. Mais il s'agit là du résultat d'un autre contrat : le contrat de mandat. Pour le GIEI, c'est Ethias<sup>258</sup> qui assume ce rôle de gérant. La gestion interne de la société, pour sa part, requiert sans cesse l'accord de tous les associés<sup>259</sup>.

Concernant le patrimoine commun, l'absence de personnalité juridique de la société interne implique que les associés sont en état d'indivision. Celle-ci diffère toutefois profondément de l'indivision ordinaire ou de droit commun. Les apports appartiennent en effet à l'ensemble des associés à titre de propriété collective, mais cette indivision est organisée, contrairement à l'indivision découlant des règles générales du Code civil, qui est un état provisoire et inorganisé<sup>260</sup>.

Les articles 815 et 577-2 du Code civil ne s'appliquent pas à la société sans personnalité juridique puisque le contrat de société s'y oppose. En effet, les biens y sont affectés à des fins déterminées et pour une durée définie. Il ne peut donc être mis fin à la propriété collective que conformément aux statuts<sup>261</sup> et non sur la base de l'article 815 du Code civil. Les parts sociales et la gestion du patrimoine ne sont pas régies par les dispositions du Code civil, mais par les dispositions du Code des sociétés et par les règles définies dans les statuts sociaux.

En conclusion, la société interne comprend un ensemble d'associés, gérants ou passifs. Comme elle ne dispose pas de la personnalité juridique, son avoir est en indivision organisée entre ceux-ci. Ils gèrent en commun le patrimoine social.

### 8.2.3 La société interne est assujettie à la TVA

La société interne est spécifiquement reconnue pour l'application de la réglementation sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le gérant de la société interne est censé agir en tant que commissionnaire, dans les conditions des articles 13, §2, et 20, §1<sup>er</sup>, du Code de la TVA.

La matière est explicitée par une circulaire de l'administration<sup>262</sup>. Celle-ci précise que le gérant doit établir les factures et percevoir la taxe, afin de la reverser à l'administration. Il a le droit de récupérer la taxe payée à ses fournisseurs ainsi que sur les apports de ses associés. En effet, le gérant reçoit les biens et les services des associés non actifs et les fournit à son tour aux tiers. De ce fait, les transactions entre les associés et le gérant sont soumises à la taxe, en ce compris les apports en nature imposables que les associés font à la société.

<sup>258</sup> Héritière de la SMAP, membre fondateur de la société interne lors de sa création en 1989.

<sup>259</sup> Voir la description des associés de la société interne GIEI, p. 14.

<sup>260</sup> Pour rappel, l'indivision forcée est gérée par les articles 815 et 577-2 du Code civil, lesquels précisent que nul ne peut être contraint de demeurer en indivision et fixent les règles de la propriété sur une chose indivise à défaut de conventions ou de dispositions spéciales.

<sup>261</sup> A ce niveau, les statuts prévoient que la société interne est créée pour une durée indéterminée. Cependant, chaque associé peut se retirer moyennant un préavis d'une année. Quant à la liquidation, l'article 7 prévoit la désignation d'un expert qui serait chargé de la liquidation des comptes.

<sup>262</sup> Voir la circulaire n° 71/017 du 22 janvier 1971 concernant la TVA sur les associations en participation (aujourd'hui sociétés internes) et les associations momentanées, plus particulièrement les points 1 à 6.

Les biens et les services sont fournis aux tiers par le seul gérant, en son nom propre. Il leur porte en compte la taxe. Il peut cependant opérer la déduction des taxes qui lui ont été réclamées par les fournisseurs ou par ses coassociés pour leurs apports.

En conclusion, la société interne est soumise à la TVA par le biais de son gérant commissionnaire. A cet effet, des factures doivent être émises et des déclarations TVA établies. La taxe est également due dans les rapports entre le gérant et ses coassociés passifs.

#### 8.2.4 Les relations entre la société interne et les tiers

La société interne demeure inconnue des tiers, qui ne traitent qu'avec le gérant de la société. Cette dernière, à défaut de disposer de la personnalité juridique, ne peut nouer de liens contractuels avec des tiers et ne peut engager sa responsabilité à cet égard. En conséquence, il convient d'examiner dans quelle mesure les associés pourraient être tenus responsables des engagements pris à l'égard des tiers par la société interne.

Cette matière est régie par les articles 50 et 54 du Code des sociétés.

Deux questions doivent être abordées : tous les associés sont-ils liés par les actes conclus par un ou plusieurs d'entre eux avec les tiers ? Si oui, dans quelle mesure le sont-ils ?

Le Code des sociétés prévoit que « *la stipulation que l'obligation est contractée pour le compte de la société, ne lie que l'associé contractant et non les autres, à moins que ceux-ci ne lui aient donné pouvoir<sup>263</sup>, ou que la chose n'ait tourné au profit de la société<sup>264</sup>* ». En matière de responsabilité des associés à l'égard des tiers, la réglementation précise : « *Il n'y a, entre les tiers et les associés d'une société interne qui se sont tenus dans les termes d'une simple participation, aucune action directe.* »

Tous les associés n'interviennent pas de manière active dans la gestion de la société interne. Légalement ou statutairement, la gestion est confiée à un gérant, dont les pouvoirs dépendent de l'étendue du mandat qui lui a été confié.

En règle générale, les associés sont tenus responsables de tous les engagements souscrits par le gérant, si ce dernier reste dans les limites des pouvoirs qui lui ont été conférés par les statuts. Hors de ces limites, les associés ne sont pas liés, à moins d'être intervenus personnellement à l'acte ou si la chose a tourné au profit de la société.

En matière de société interne, la réglementation distingue clairement deux catégories d'associés, les associés actifs et ceux qui se sont tenus dans les termes d'une simple participation, les tiers ne disposant d'aucune action directe contre ces derniers.

En conclusion, seuls les associés actifs sont liés par les engagements du gérant pour autant que celui-ci demeure dans les termes de son mandat.

Si les associés actifs peuvent être tenus pour responsables, dans quelle mesure le sont-ils ?

<sup>263</sup> Il s'agit de la mise en œuvre de la théorie du mandat.

<sup>264</sup> Il s'agit d'une application de la théorie de l'enrichissement sans cause.

A priori, ils sont liés sur l'ensemble de leurs biens, la société ne disposant pas de la personnalité juridique. Cependant, si les biens sociaux suffisent, les tiers devront d'abord agir uniquement sur ceux-ci. En cas d'insuffisance de l'avoir social, le cocontractant de la société interne peut se retourner sur le patrimoine des associés actifs, qui peuvent être poursuivis indifféremment pour le tout. En effet, le pacte social et la répartition des parts qu'il comporte ne sont pas opposables aux tiers. Par contre, la contribution finale à la dette se déterminera entre les associés en fonction de leurs parts viriles dans la société<sup>265</sup>.

En l'espèce, la convention constitutive du GIEI désigne la société mutuelle des associations publiques (SMAP, devenue Ethias) comme gérante de l'association. Cette dernière agit au nom de l'association et est seule responsable à l'égard des tiers. Le gérant assure le fonds de roulement et passe, au nom de l'association, les contrats de services et de fournitures avec les utilisateurs. Les engagements relatifs à l'association aux niveaux financier, administratif et de gestion de personnel doivent être obligatoirement signés par le gérant<sup>266</sup>.

Conformément à cette clause, la convention conclue en 1989 entre la Région wallonne et le GIEI a été signée uniquement par le gérant (SMAP), seul associé actif de la société interne GIEI.

En vertu des dispositions du Code des sociétés et de cette convention, seul le gérant est responsable de la bonne exécution de la convention passée avec la Région wallonne. En cas d'inexécution, la Région wallonne n'aurait donc de recours que contre la société Ethias. La responsabilité des autres associés ne pourrait être engagée qu'au moyen d'actions subsidiaires.

En conclusion, seuls les associés actifs peuvent être tenus responsables des engagements de la société interne. En tenant compte des statuts du GIEI, seule la société Ethias pourrait être tenue responsable de l'inexécution contractuelle de la convention de 1989 le liant à la Région.

---

<sup>265</sup> Les parts viriles sont les apports respectifs des associés dans une société.

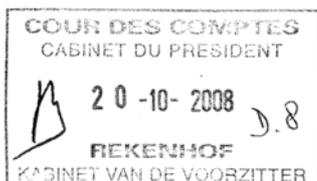
<sup>266</sup> Dispositions de l'article 5 de la convention du 26 juin 1989 créant le GIEI.

## Annexe – Réponse du ministre-président



ROYAUME DE BELGIQUE  
GOUVERNEMENT WALLON  
LE MINISTRE-PRESIDENT

080672



Monsieur Philippe Roland  
Président  
Cour des Comptes  
Rue de la Régence, 2  
1000 Bruxelles

Namur, le 15 OCT. 2008

N/réf : 08/B2/RD/AP/DS/mm/092/54122  
Agent traitant : Denis SIBILLE - Tél : 081/331.305 / E-mail : denis.sibille@gov.wallonie.be

Monsieur le Président,

**Objet : Audit relatif à l'informatique administrative en Région wallonne.**

Par la présente, j'accuse bonne réception du projet de rapport concernant l'audit sous rubrique et vous en remercie.

A cet égard, le Gouvernement wallon s'atèle, comme suite à sa décision du 28/02/2008 relative à la dénonciation de la convention qui lie la Région au GIEI et à la réappropriation par l'Administration de son Informatique administrative, à la rencontre des recommandations préconisées.

Dans ce cadre, mon Cabinet (Monsieur Denis Sibille, Chef de Cabinet adjoint, 081/331.305) tient à la disposition de votre Cour, outre la note au Gouvernement wallon et la décision du 28/02/2008, quelques décisions récentes concernant l'Informatique administrative wallonne, à savoir notamment:

- la circulaire relative aux principes de financement des activités informatiques ;
- la décision du Gouvernement du 9 octobre 2008, relative à des propositions en vue de l'amélioration de la gestion de l'informatique administrative wallonne.

Vous souhaitant une bonne réception de la présente, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance des mes sentiments les meilleurs.

Rudy Demotte

Rue Mazy 25-27 - B-5100 Namur - Tél +32 (0)81 331 367 - Fax +32 (0)81 331 366 -

rudy.demotte@gov.wallonie.be



Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport sur le site internet de la Cour des comptes.

dépôt légal	D/2008/1128/23
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	<a href="http://www.courdescomptes.be">www.courdescomptes.be</a>