

COUR DES COMPTES

L'informatique administrative en Région wallonne

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

Bruxelles, novembre 2008

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^e 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.