

ANNEXE 5 :
GRANDS PROJETS : INDICATEUR DE RESPECT DES COÛTS ET DELAIS ET ÉTUDE MAREVA

La présente annexe a pour objet de préciser :

- La mise en œuvre de l'indicateur de respect des coûts et délais
- La mise en œuvre de l'étude multi critère type MAREVA

A - La mise en œuvre de l'indicateur de respect des coûts et délais des projets

L'indicateur sera intégré dans le volet performance du programme support ou sur le programme de politique publique lorsque l'ensemble des projets sont portés par ce programme.

Définition de la notion de projet au sens de l'indicateur

Par convention, c'est un ensemble d'actions conduisant à une dépense non récurrente, destinées à la réalisation d'un équipement matériel ou d'un service immatériel, qui s'échelonnent sur deux exercices au moins et exécutées sous maîtrise d'ouvrage publique ; un projet bien mené nécessite en principe un mode de suivi dédié pour s'assurer du respect des objectifs fixés en matière de résultat, de coût et de délai.

Il peut s'agir de projets informatiques – exemple : mise en place d'une application nouvelle – ou d'autres types de projets, immobiliers notamment – exemple : déménagement d'un bâtiment.

Dans tous les cas, le projet est constitué d'une phase de conception (ou son équivalent) suivie d'une phase de réalisation⁷ (ou son équivalent). La date de début de la première phase étant formalisée (la date de lancement du projet) et la fin de la dernière phase étant formalisée (la date de fin du projet).

1. Les coûts et délais dits « initiaux »

Par convention, le coût initial est le coût total prévisionnel à l'achèvement déterminé au lancement du projet⁸, c'est-à-dire le cumul des dépenses prévisionnelles (consommations de CP) directement liées au projet. Le délai initial est la date prévue, au moment du lancement du projet, pour la fin du projet, c'est-à-dire la date du dernier état de service fait du dernier marché dédié au projet.

2. Le périmètre des coûts pris en compte

Les coûts pris en compte concernent le titre 5, le cas échéant le titre 3, ainsi que le titre 2 pendant toute la durée du projet. Les études effectuées préalablement au lancement du projet sont réputées avoir permis d'affiner le délai et le périmètre des coûts à prendre en compte et donc permettre au maître d'ouvrage d'engager le projet sur des bases clarifiées. Les dépenses engagées après la fin du projet sont à exclure du périmètre des coûts.

3. L'initialisation de l'indicateur

Cet indicateur a vocation à favoriser le pilotage de l'éventuelle dérive en coût et délai sur un portefeuille de projets issus des domaines considérés et présentant un enjeu budgétaire significatif.

A cette fin, il est demandé de s'intéresser aux projets de l'année (ceux en cours en fin d'année et ceux terminés dans l'année), à coût initial supérieur à 1 M€ (ce seuil était fixé à 10M€ pour les PAP 2010).

⁷ Dans le cas d'un projet informatique, la phase de réalisation peut se décliner par exemple en une phase de développement, une phase d'intégration et de test et enfin d'une phase de déploiement.

⁸ La détermination des conditions initiales de lancement, concernant notamment des projets en cours de réalisation au moment du démarrage de cet indicateur, est de la responsabilité des programmes maîtres d'ouvrage, ainsi que le maintien dans le temps de la cohérence de la communication interne et externe sur leur avancement. Les coûts et délais initiaux sont ceux déterminés à l'issue de l'étude préalable, lorsqu'une telle étude a été conduite et en tout état de cause préalablement à la passation du premier contrat dédié au projet.

Le cas échéant, un seuil supérieur peut être discuté avec la direction du budget dans le cadre des conférences de performance.

La mesure de cet indicateur nécessite de la part des ministères la surveillance de l'avancement des projets concernés, notamment avec le suivi de leur objectif, de leur coût et de leur délai d'achèvement prévisionnels.

La mise en place de cet indicateur suppose, pour les projets en cours, de se mettre d'accord rétrospectivement sur le coût initial et le délai initial. Ceci fera l'objet d'échanges avec les maîtres d'ouvrage.

Contenu de l'indicateur

INDICATEUR XX - Respect des coûts et délais des grands projets

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision actualisée	2011 Prévision	2013 Cible
Nombre de projets (coût initial > 1 M€)	Nb						
Proportion des projets en retard (retard > 6 mois)	%						
Proportion des projets en dépassement (dépassement de coût > 5%)	%						
Dépassement de coût cumulé	M€						

Le retard est calculé en fonction de la date d'achèvement réactualisée.

Le dépassement de coût est calculé en fonction du coût total à l'achèvement réactualisé.

NB : Il s'agit d'un indicateur de portefeuille de projets. Le nombre de projets suivis peut donc varier chaque année. Les projets à intégrer dans la colonne 2010 sont les projets en cours en fin d'année 2010 et ceux terminés en 2010. Les projets à intégrer dans la colonne 2011 sont les projets en cours en fin d'année 2011 et ceux terminés en 2011.

L'objectif de cet indicateur n'est pas de mettre en avant d'éventuelles dérives mais bien de favoriser un meilleur pilotage des grands projets.

Cet indicateur devra être assorti d'un commentaire explicatif justifiant, en cas de dérive significative, ce qui relève de décisions d'évolutions, d'évolutions réglementaires, de l'indice des prix d'une part et ce qui relève des aléas d'exécution du projet d'autre part.

Les commentaires porteront également sur l'explication des données chiffrées présentées.

La liste des projets composant le portefeuille servant de base à cet indicateur sera communiquée à la direction du budget.

B - La mise en œuvre de l'étude multi critère type MAREVA

La présentation des projets les plus lourds dans la partie JPE se concentre sur la partie « projets » des activités SI menées par les programmes. Cette activité « projets » ne constitue pas à elle seule l'ensemble des enjeux des SI, même si elle apparaît déterminante pour le pilotage et l'anticipation de l'activité de « maintien » des SI.

Compte tenu de l'intérêt renouvelé pour un suivi annuel de la dépense informatique et télécommunications dans son ensemble, la direction du budget reconduit parallèlement son enquête annuelle sur la dépense informatique et télécommunication réalisée en 2009

1 – La démarche MAREVA

La réalisation des projets est indispensable à la mise en œuvre du service public, en maintenant sa qualité dans le temps et en intégrant les évolutions réglementaires et technologiques. Si la décision de les engager est une prérogative des programmes de politique publique, il est indispensable que ces mêmes programmes aient une vision claire et responsable des conséquences financières et organisationnelles de leurs décisions et il est tout aussi souhaitable que la direction du budget et les assemblées aient une vision consolidée des budgets à soutenir.

L'évaluation des grands projets constitue la première étape sur la voie de la maîtrise de tous les projets. L'expérience montre que l'acquisition de cette méthode d'évaluation, appliquée d'abord aux gros projets, est en général étendue à tous les projets, ce qui contribue à la performance de la gouvernance d'ensemble.

Cette évaluation est fondée sur la démarche MAREVA (Méthode d'Analyse et de REmontée de la VAleur) qui a donné lieu à la mise au point d'un outil, actuellement sur Excel, bientôt sur web. Cet outil se fonde sur un questionnement systématique et produit une synthèse de type « radar » à cinq axes.

Selon la démarche, l'évaluation du projet comporte deux parties :

- l'évaluation de sa rentabilité économique, en incluant la dépense projet durant la phase projet, le bilan sur les coûts récurrents informatiques et les gains économiques générés pendant la phase d'utilisation,
- l'évaluation des éléments « non économiques » de sa valeur : sa nécessité, son niveau de risque, les bénéfices pour l'administration et les bénéfices pour les usagers.

Pour être crédible, l'analyse multicritère de type MAREVA nécessite un échange d'information et un dialogue enrichis à l'intérieur des ministères, entre maîtrises d'ouvrage et DSI. La synthèse produite à l'aide de l'outil constitue un support de communication homogène qui facilite la compréhension des différents enjeux du projet.

2 – Les projets concernés

Avant de revenir sur le critère de choix du projet à présenter, nous proposons une définition de ce qu'est un projet.

LE CONCEPT DE PROJET :

Un projet correspond à une action spécifique, avec une date de lancement et une date de fin, un résultat attendu, un délai objectif ainsi qu'un ensemble de ressources, en principe dédiées, affectées à son exécution. Pendant la durée du projet, on lui affecte les dépenses qui n'auraient pas été supportées en son absence.

L'étude préalable effectuée avant la décision de lancement du projet est en principe financée sur les dépenses récurrentes, sauf à ce que le niveau de son coût nécessite une décision d'engagement particulière ; dans ce cas, elle est financée sur la dépense « projets ». Le déroulement d'un projet consiste successivement en une phase de conception (quelles spécifications pour l'application), une phase de développement (codage de l'application), une phase d'intégration et de test (vérification du fonctionnement en environnement réel de production et d'utilisation) et enfin d'une phase de déploiement (sur les sites de production et les postes de travail). Ce découpage est fourni à titre d'exemple.

Un projet qui dure en longueur n'est pas un vrai projet. Il est nécessaire de reconsidérer périodiquement l'intérêt d'un projet en cours, de façon à l'arrêter le cas échéant et a minima mettre à jour sa planification. Un projet qui se termine débouche en principe sur une application en production.

Après la fin du projet, c'est-à-dire pendant la phase de production, toutes les dépenses liées au fonctionnement de l'application sont comptabilisées dans le budget des dépenses récurrentes de l'application. Ces dépenses de type maintenance curative ou évolutive sont à surveiller de près dans le temps car elles ont une tendance naturelle à la hausse. Leur surveillance permet d'anticiper au mieux la refonte ou le remplacement de l'application.

A noter aussi qu'en passant en phase de production, la nouvelle application permet souvent des gains économiques ou qualitatifs hors de la sphère DSI.

LE CRITÈRE DE CHOIX DES PROJETS À PRÉSENTER :

Quels programmes sont concernés :

Ce sont les programmes porteurs du financement de projets informatiques ; il s'agit en général des programmes de soutien (ou de conduite et pilotage, etc.). Il arrive toutefois que d'autres types de programmes de politique publique financent directement des projets informatiques lorsqu'ils sont importants ; dans ce cas ils fournissent en la matière les mêmes renseignements.

Les projets concernés :

Chaque programme concerné expose au moins un projet important.

La définition de « projet le plus important » est harmonisée : il est choisi d'adopter le critère du plus gros «**montant CP cumulé post 2009 restant à payer jusqu'à l'achèvement**». Il s'agit donc de prévisions de consommations de CP. Cette mesure de l'importance ne préjuge donc pas du fait que le projet soit «en cours » à fin 2009 ou «à lancer» sur 2010.

3 – Les informations demandées

LA PORTÉE DE L'ÉTUDE MULTICRITÈRE (TYPE MAREVA) :

L'étude type MAREVA constitue une analyse multicritère qu'il est convenu de placer dans la partie JPE des programmes concernés. Elle peut compléter un exposé plus stratégique fait sur le même projet et localisé ailleurs.

LES INFORMATIONS A FOURNIR :

Il s'agit d'abord de rendre compte de la maîtrise de la « soutenabilité financière » du projet jusqu'à son achèvement ; à cette fin, les ministères sont invités à fournir les informations suivantes :

- 1 l'identification du projet
- 2 la référence LOLF de l'action finançant le projet
- 3 la référence LOLF [Programme/Action] de l'action bénéficiaire du projet (éventuellement plusieurs)
- 4 le cas échéant, la référence de la mesure RGPP concernée
- 5 le cas échéant, l'appartenance au domaine concerné par le programme CHORUS
- 6 le cas échéant, l'appartenance au domaine concerné par le programme ONP

- 7 le cumul jusqu'à 2009 inclus, et la prévision, à partir de 2010, des consommations annuelles de CP et d'AE, liées au projet et mises à jour ; l'ensemble historique et prévision mise à jour met en évidence le coût total prévisionnel à l'achèvement du projet et notamment le reste à payer CP après 2009.

Il s'agit ensuite de présenter de façon plus large le projet et ses conséquences, notamment sa « valeur » vis-à-vis des agents et des usagers, ainsi que les risques inhérents au projet.

- 8 le graphe de notation à 5 axes, produit par l'outil MAREVA, à saisir dans Farandole par copier-coller à partir des résultats fournis par l'outil d'analyse
- 9 la date de l'analyse multicritère, l'objectif étant qu'elle soit récente
- 10 la période annuelle sur laquelle la rentabilité a été évaluée
- 11 le montant de la valeur actualisée nette, produite par l'outil MAREVA
- 12 le délai de retour, calculé par l'outil MAREVA
- 13 un commentaire expliquant brièvement :
 - les enjeux du projet,
 - les étapes significatives déjà réalisées et celles restantes,
 - si nécessaire (en principe pour les notes A et D du graphe) des explications sur la note attribuée,
 - l'identification de l'outil d'analyse (et de sa version s'il évolue) utilisé pour la notation (MAREVA, autre outil, etc.)

4 – Les pré-requis nécessaires

Pour que puissent être déterminés les programmes concernés, il y a lieu de recenser au préalable tous les programmes finançant des projets en cours ou à lancer. Ce recensement est d'autant plus facile que le ministère dispose :

- d'un schéma directeur de son informatisation (1)
- d'une instance de gouvernance des projets (2)
- d'une liste des projets (3)

Pour que puisse être déterminé le projet le plus lourd financièrement, en termes de "soutenabilité", il y a lieu d'effectuer pour chaque programme financeur et pour chaque projet à financer un suivi de la dépense passée et de la dépense à venir jusqu'à achèvement (séquence budgétaire en AE et CP).

La dépense à venir en CP est utilisée pour décider quel est le projet à présenter, étant entendu qu'il est fait le choix par convention de présenter le plus lourd. La surveillance du reste à dépenser, d'une année à l'autre, est susceptible de confirmer (ou d'infirmer) la tenue du budget prévu initialement, au moment de la décision de lancement. Ce suivi est d'autant plus facile que le ministère dispose :

- d'un suivi budgétaire en AE et CP des projets (4)

Pour que l'analyse multicritère du projet retenu soit crédible, il est nécessaire que le DSI réunisse tous les moyens pour faire une bonne évaluation de la dépense, des risques techniques et de l'impact sur les coûts récurrents après achèvement du projet. Il est nécessaire aussi que la maîtrise d'ouvrage commanditaire du projet assume pleinement les évaluations des gains et des retours qui constituent implicitement les objectifs du projet. Ce suivi est d'autant plus facile que le ministère dispose :

- d'un suivi budgétaire en AE et CP des applications en production (5)

L'existence même de l'étude multicritère MAREVA, qui ne porte pas exclusivement sur la rentabilité économique, témoigne du fait que certains projets peuvent apparaître non rentables quoique totalement justifiés. Les DSI s'attacheront toutefois à ne mettre en chantier que des projets à niveau de risque bien maîtrisé ; les projets à rentabilité nulle ou négative devront logiquement faire état d'un niveau de maîtrise des risques et d'un niveau de nécessité élevés. Ce suivi est d'autant plus facile que le ministère dispose :

- d'une relation « contractualisée » entre programmes de politique publique et DSI, sous forme de contrats/conventions de service pour chaque application/projet (6)

La conférence « performance » peut être l'occasion pour les ministères de préciser leur situation par rapport aux pré requis (1) à (6) précédemment évoqués. Elle doit aussi leur permettre, en cas de besoin et à leur convenance, d'apporter les compléments d'information qu'ils jugent nécessaires à la bonne compréhension des résultats de l'enquête annuelle sur la dépense.

La liste des grands projets sera évoquée lors de la conférence « performance ».