

Rapport spécial

Projet E-go



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES.....	5
PARTIE I : LE PROJET E-GO	5
1. La présentation du contrôle de la Cour	5
2. La chronologie des travaux de contrôle	7
3. Les objectifs initiaux du projet E-go	8
4. Les différents intervenants dans le projet E-go.....	8
5. Le projet E-go	11
6. Conclusion.....	25
PARTIE II : GUIDE POUR LA GESTION D'UN PROJET DE GRANDE ENVERGURE.....	27
A. La gestion d'un projet de grande envergure	27
1. Le concept	27
2. L'objectif d'un projet.....	27
3. La structure d'un projet	29
4. La gestion de projet	34
5. Les outils de gestion	37
6. La relation avec les fournisseurs et les sous-traitants	39
7. La gestion financière.....	40
B. La maintenance	48
1. Transfert de connaissance.....	48
2. Planning de reprise	49
3. Travaux de maintenance.....	49
4. Support technique.....	50
5. Environnement de test.....	50
6. Charge de maintenance	51
7. Budgétisation de la maintenance	51
II. LA CORRESPONDANCE AVEC LE CONTROLE	60



I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

PARTIE I : LE PROJET E-GO

1. La présentation du contrôle de la Cour

1.1 Historique

Dès 1995, les exploitants des transports publics ont étudié en coopération avec le ministère des Transports, la possibilité d'introduire un nouveau système de perception tarifaire. En 2000, la société Smart-Tec S.A a présenté un dossier pour un projet de perception électronique tarifaire via carte à puce.

C'est ainsi qu'en décembre 2001, le Conseil de Gouvernement a autorisé le ministre des Transports à passer le contrat pour la fourniture, l'installation et le maintien de l'équipement de perception tarifaire électronique relatif à la phase pilote par marché de gré à gré avec la société Smart-Tec S.A. Comme la phase pilote a été jugée satisfaisante, le Conseil de Gouvernement a décidé en juillet 2003 d'attribuer le marché relatif à la phase finale du système par marché de gré à gré à la société Smart-Tec S.A.

Notamment à la suite de dérapages financiers, le ministre des Transports a soumis en mai 2006 au Conseil de gouvernement une note sur l'état du dossier E-go ainsi qu'une proposition sur la marche à suivre consistant à faire élaborer un projet de loi spéciale pour l'introduction d'un système de perception tarifaire électronique dans les transports publics à l'issue d'un audit fonctionnel et financier. Cette démarche ayant été approuvée par le Conseil de Gouvernement, l'audit a été réalisé par la société KPMG entre mai et octobre 2006 et présenté à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire le 27 avril 2007. Par ailleurs, le ministre des Transports a chargé en novembre 2006 la société KPMG en tant que « project manager » pour l'assister dans la réalisation du projet E-go.

Le 23 mai 2007, une motion a été adoptée par la Chambre des Députés pour inviter le Gouvernement à lui soumettre dans les meilleurs délais un projet de loi permettant de régulariser l'engagement financier de l'Etat et précisant le coût global du projet. La loi relative au financement du système de perception tarifaire électronique dans les transports publics a été votée le 17 juillet 2008. Cette loi dispose, entre autres, que les dépenses occasionnées par la mise en place du système ne peuvent pas dépasser le montant de 16.680.000 euros.

Finalement, le système « E-go de base » a été lancé en septembre 2008.

1.2 Le mandat de la Cour des comptes

L'article 5 (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que la Cour peut, de sa propre initiative ou à la demande de la Chambre des Députés, présenter ses constatations et recommandations portant sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme d'un rapport spécial.

Par les courriers des 6 novembre et 11 décembre 2007, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des Députés a chargé la Cour des comptes de l'élaboration d'un rapport spécial au sujet du projet E-go. La préparation et la rédaction de ce rapport ont été incluses au programme de travail de la Cour pour l'année 2008.

Des entretiens avec les responsables des différents intervenants du projet E-go ainsi qu'une analyse des documents mis à disposition de la Cour ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

1.3 Les objectifs et le champ de contrôle

Par son courrier du 11 décembre 2007, la Chambre des Députés a précisé le mandat en demandant « (...) d'une part de procéder au contrôle de la légalité et de la régularité du projet E-go et d'autre part de formuler des recommandations quant aux moyens à mettre en place par l'Etat afin d'éviter à l'avenir la dérive financière d'un projet novateur de grande envergure pour lequel l'administration n'a pas forcément l'expertise nécessaire.»

Le rapport sous rubrique examine dans une première partie les causes qui ont conduit aux dérapages financiers et aux retards dans la réalisation du projet. Sur base de ces considérations, la Cour a élaboré dans une deuxième partie un guide organisationnel pour la gestion d'un projet novateur de grande envergure.

Sur base de ce qui précède et compte tenu du fait que la Chambre des Députés a invité le gouvernement dans une motion du 23 mai 2007 à continuer le projet E-go, la Cour s'est abstenue de se prononcer sur l'opportunité de poursuivre le projet et de recourir éventuellement à d'autres alternatives.

2. La chronologie des travaux de contrôle

14.01.2008	Lettre d'information au ministre des Transports ;
13.03.2008	Réunion au ministère des Transports ;
09.05.2008	Réunion avec les responsables de eLuxembourg ;
22.05.2008	Réunions avec les responsables de KPMG ;
27.05.2008	Réunion avec le responsable de la direction des transports publics au ministère des Transports ;
30.05.2008	Réunion avec le responsable de la direction des transports publics au ministère des Transports ;
04.06.2008	Réunions avec les responsables de KPMG ;
12.06.2008	Réunion avec les responsables de la Communauté des Transports (CdT) ;
24.06.2008	Contrôle sur place au ministère des Transports ;
25.06.2008	Contrôle sur place au ministère des Transports ;
03.07.2008	Réunion avec les responsables de l'Inspection Générale des Finances (IGF) ;
17.07.2008	Réunion avec les responsables de la Société Nationale des Chemins de fer Luxembourgeois (CFL) ;
22.07.2008	Réunion avec les responsables des Autobus de la Ville de Luxembourg (AVL) ;
30.09.2008	Réunion avec le responsable de la firme Smart-Tec S.A.;
26.11.2008	Réunion avec les contrôleurs financiers au ministère des Transports ;
09.12.2008	Réception par la Cour du contrat de prestation de services pour la mise en place du système de perception tarifaire électronique « E-go de base » entre l'Etat et la société Smart-Tec S.A ;
09.01.2009	Réception par la Cour du contrat de gestion du système de perception tarifaire électronique « E-go » dans les transports publics entre l'Etat et la Communauté des Transports.

3. Les objectifs initiaux du projet E-go

Partant d'une tarification unitaire déjà en place en 1995, un système de perception électronique devait permettre de remplacer les anciens oblitérateurs considérés comme vétustes. Les nouveaux titres de transport sous forme de cartes à puce électroniques avaient pour but de rendre possible la saisie de données statistiques fiables et, en même temps, d'alléger la charge de travail des chauffeurs par l'émission de décomptes automatiques.

Tels ont été les besoins exprimés par les opérateurs lorsqu'un groupe de travail composé de représentants du ministère des Transports, du RGTR, des CFL et des AVL a été mis en place en vue d'élaborer une solution. Après avoir examiné divers projets de tarification électronique, la société Smart-Tec S.A. a été chargée de mettre en œuvre un projet pilote. L'offre initiale de cette société a été jugée la plus adaptée au transport public luxembourgeois par rapport aux solutions réalisées dans les villes visitées.

Les objectifs initiaux du projet E-go se résument comme suit :

- offrir un système facile à traiter qui reste basé sur les règles et les principes de la tarification nationale actuelle ;
- réduire les ventes des billets dans les moyens de transport et donc réaliser une décharge des conducteurs ;
- rapidité de la procédure de perception et donc un gain de temps dans les horaires des lignes publiques ;
- recueil de données statistiques sur l'utilisation des titres de transport et sur l'occupation des transports publics.

Au point 5.5 du présent rapport, la Cour analyse l'accomplissement des objectifs initiaux du système E-go.

4. Les différents intervenants dans le projet E-go

Le ministère des Transports assure la coordination des transports publics au Luxembourg, qui sont subdivisés en quatre réseaux exploités par des opérateurs différents. La tarification des différents réseaux est unitaire et se base sur le règlement ministériel du 12 juin 2007 fixant les tarifs dans les transports publics.

4.1 Le maître d'ouvrage du projet E-go: Le ministère des Transports

C'est à l'initiative du ministère des Transports que les travaux préliminaires ont débuté en vue d'introduire un nouveau système de tarification électronique. Au sein du ministère des Transports, la direction des Transports publics a été en charge du dossier dès le début du projet. En tant qu'initiateur et seul financier, le ministère des Transports est à considérer comme maître d'ouvrage du projet E-go.

4.2 Les différents opérateurs : RGTR, CFL, AVL et TICE

Les opérateurs des quatre réseaux de transports publics luxembourgeois se distinguent par leur statut, leur zone d'activité, leur importance en termes de passagers et leurs sources de financement respectives.

Le Régime général des transports routiers (RGTR) dessert un réseau de liaisons intercommunales routières à travers l'ensemble du pays et organise également le transport des étudiants de l'enseignement secondaire. Le RGTR assure ainsi pour le compte du ministère des Transports la gestion des services de transport public par route. Les conditions d'octroi et de validité de l'autorisation d'établissement et d'exploitation d'un service de transport public sont réglées par des contrats de service public entre le ministère et l'opérateur.

La Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL) gère le réseau ferroviaire et un certain nombre de lignes d'autobus régionales. Alors que l'Etat est propriétaire de l'infrastructure ferroviaire et en assume la responsabilité financière, les CFL assurent la gestion du réseau. Les missions assignées au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre sont consignés dans un contrat de gestion conclu avec l'Etat.

Les Autobus de la Ville de Luxembourg (AVL) organisent les transports en commun de la capitale. Les 25 lignes de ce service communal s'étendent jusqu'aux abords de la Ville de Luxembourg.

Le Syndicat des Tramways Intercommunaux du Canton d'Esch (TICE) complète l'offre de transport public dans le canton d'Esch/Alzette en prenant en charge les transports en commun ainsi que les transports scolaires dans le sud du pays.

4.3 Le maître d'œuvre du projet E-go : Smart-Tec S.A.

La société Smart-Tec S.A., qui a été créée le 13 mars 2000, peut être considérée comme maître d'œuvre du projet E-go. Il s'agit d'une société de petite taille disposant d'une direction de

deux personnes, de deux développeurs informatiques et d'une équipe de montage dont le nombre de personnes varie en fonction de la demande.

4.4 L'exploitant du projet E-go : La Communauté des Transports

La Communauté des Transports (CdT) est un établissement public qui a été créé en 2006 et qui agit sous la tutelle du ministère des Transports. Sa mission principale consiste en l'amélioration de la coordination du réseau des transports publics. A ces fins, elle définit des actions et propose des projets en collaboration avec ses partenaires. Le transfert du projet E-go vers la CdT est réglé par le « contrat de gestion du système de perception tarifaire électronique « e-go » dans les transports publics » conclu le 19 décembre 2008 entre le ministère des Transports et la CdT.

4.5 Le groupe de travail et le comité de pilotage

A partir de 1995, des exploitants du transport public national ont formé en coopération avec le ministère des Transports un groupe de travail pour étudier la possibilité d'introduire un nouveau système de perception tarifaire. Par la suite, ce groupe a été élargi et a obtenu la mission d'assurer le suivi du projet E-go. Ledit groupe a été principalement composé de représentants du ministère des Transports, du RGTR, des CFL, des AVL, du TICE et de la société Smart-Tec S.A. Toutefois, il est à noter que la composition du groupe de travail a varié fréquemment et que les décisions prises lors des réunions n'ont pas été formalisées. De plus, ce groupe ne s'est réuni que de façon irrégulière.

Avec l'assistance de KPMG en tant que project manager à partir de novembre 2006, une structure organisationnelle du projet a été mise en place. A la tête de cette nouvelle structure a figuré un comité de pilotage qui s'est réuni mensuellement. Il a été initialement composé de deux responsables du ministère des Transports ainsi que du responsable de KPMG en tant qu'invité.

Par la suite, la composition du comité de pilotage a été élargie par des représentants des opérateurs et de la CdT. Ce comité a été l'organe décisionnel du projet. Il a été secondé par un Project Management Office (KPMG), composé d'un responsable respectivement du ministère et de la CdT, qui s'est réuni de façon hebdomadaire. Sur initiative du comité de pilotage, des réunions régulières ont eu lieu entre les différents intervenants du projet. Les points discutés ainsi que les décisions prises lors de ces réunions ont été documentés dans des procès-verbaux.

5. Le projet E-go

Les événements principaux ainsi que les dates-clé du projet E-go sont repris sous forme d'un historique et d'une trame chronologiques aux annexes 1 et 2 du présent rapport.

5.1 Les constatations relatives à la gestion du projet

Dans le cadre du projet E-go, on peut distinguer deux périodes distinctes :

5.1.1 La période de 1995 à 2006

Pour ce qui est de cette période, la Cour fait les constatations suivantes :

➤ **Absence d'une étude de faisabilité par un expert indépendant**

La Cour constate qu'une étude de faisabilité n'a pas été réalisée par une société de consultance experte en matière de tarification électronique dans les transports publics. Cette étude aurait facilité la mise en place d'une solution adéquate pour le Luxembourg en prenant en compte les besoins des différents opérateurs ainsi que la complexité technique du projet. Cette façon de procéder aurait permis l'estimation chiffrée de l'envergure du projet et la rédaction d'un cahier des charges susceptible d'être à la base d'une soumission publique.

➤ **Absence d'une organisation de projet**

Le maître d'ouvrage, en l'occurrence le ministère des Transports, a chargé une seule personne en charge de la gestion du projet. Il s'agit du chef de service de la coordination des transports publics du ministère, qui ne possédait ni la compétence, ni l'expérience nécessaires pour la gestion d'un tel projet. Ses supérieurs hiérarchiques n'ont pas été impliqués en détail dans le dossier. Un comité de pilotage pour entériner les décisions du projet a fait défaut. Il n'existait qu'un groupe de travail composé de représentants des opérateurs, de l'administrateur délégué de la société Smart-Tec S.A. ainsi que dudit chef de service.

Du fait qu'un maître d'œuvre n'a pas été désigné pour la gestion et le contrôle de la réalisation du projet, Smart-Tec S.A. a très vite repris cette responsabilité. Ainsi, elle a exécuté les tâches qu'elle a proposées elle-même comme maître d'œuvre. De même, l'offre de Smart-Tec S.A. au début du projet a été considérée comme cahier des charges.

Comme la société Smart-Tec S.A. a été représentée aux réunions du groupe de travail, elle a également participé à la prise des décisions qu'elle a ensuite été appelée à réaliser. Les décisions stratégiques du projet, qui auraient dû être prises par le maître d'ouvrage, ont été prises par le groupe de travail alors que les divergences d'intérêts des membres composant ce groupe sont allées à l'encontre d'un tel processus de prise de décision.

➤ **Forte dépendance vis-à-vis de Smart-Tec et divergences au sein du groupe de travail**

Au vu de cette constellation, il résultait rapidement une forte dépendance du ministère des Transports vis-à-vis de Smart-Tec S.A. Cette dépendance s'est accentuée du fait qu'aucun contrat en bonne et due forme n'a été signé entre le ministère et Smart-Tec stipulant, entre autres, la date butoir du projet, les obligations de délivrance et les sanctions pécuniaires en cas de non réalisation.

Par ailleurs, avec le progrès technique qui s'est manifesté durant les années du projet, les divergences au sein du groupe de travail se sont intensifiées fin 2004 au point de compromettre la poursuite du projet. Certains opérateurs se sont prononcés en faveur d'autres solutions techniques.

➤ **Documentation insuffisante du projet**

Quant à la documentation du projet E-go, la Cour constate qu'elle a été pratiquement inexistante. En effet, une documentation concernant, entre autres, une analyse des besoins, des analyses fonctionnelle et technique de la solution à mettre en place, un planning de réalisation, des indicateurs d'avancement du projet ou un inventaire du matériel et des logiciels achetés a fait défaut.

Comme les réunions du groupe de travail n'ont pas fait systématiquement l'objet de procès-verbaux, les décisions prises n'ont pas été formellement entérinées par les différentes parties. De ce fait, les opérateurs ont pu mettre régulièrement en question des acquis antérieurs entraînant un retardement sensible du projet ainsi qu'un éloignement de la solution technique préconisée au départ.

5.1.2 La période après 2006

➤ **Restructuration du projet et consensus formalisé**

Avec l'assistance du project management (KPMG) à partir de fin 2006, le projet a été restructuré. Le ministère des Transports a impliqué davantage le conseiller de Gouvernement pour réaffirmer son rôle de maître d'ouvrage, et KPMG a repris le rôle du maître d'œuvre pour gérer et contrôler les réalisations du fournisseur Smart-Tec S.A. Un comité de pilotage a été mis en place permettant de sanctionner les décisions du projet.

Ainsi, il est devenu possible de résoudre les points de discordance entre les intervenants en formalisant un consensus accepté par toutes les parties concernées.

Suite à la motion du 23 mai 2007, le maître d'ouvrage a fixé à Smart-Tec S.A. les dates butoir de la réalisation et de la mise en production du projet. De plus, la loi du 17 juillet 2008 a fixé un budget maximal pour le projet « E-go de base » jusqu'au 31 décembre 2008.

➤ **Documentation améliorée**

La formalisation des prises de décisions s'est nettement améliorée à partir de 2007. En effet, KPMG s'est chargé de la rédaction des procès-verbaux des différentes réunions du comité de pilotage qui ont été par la suite approuvés par tous les intervenants afin d'éviter toute remise en question ultérieure.

KPMG a réalisé un inventaire plus précis du matériel acheté dans le cadre du projet E-go et géré le projet par le biais d'un outil de planification permettant de mieux communiquer son état d'avancement.

Cependant, la Cour constate que certaines documentations élémentaires, comme la description détaillée de la solution technique, continuent de faire défaut. Il faut souligner que cette documentation est essentielle pour assurer par la suite l'organisation des travaux de maintenance.

5.2 Les constatations relatives à la légalité et la régularité

5.2.1 La « phase pilote » : le marché de gré à gré du 21 décembre 2001

Par arrêté du Conseil de Gouvernement du 21 décembre 2001, le ministre des Transports a été autorisé à passer le contrat pour la fourniture, l'installation et le maintien de l'équipement de perception tarifaire électronique par marché de gré à gré avec Smart-Tec S.A..

Dans la feuille de renseignements du ministère des Transports du 21 novembre 2001 relative à la proposition de conclusion d'un marché de gré à gré, il a été notamment argumenté que la firme Smart-Tec S.A. aurait assisté aux travaux de préparation du dossier et serait la seule firme luxembourgeoise à pouvoir fournir l'équipement nécessaire à la perception électronique dans les gares CFL et dans les autobus et à en garantir la maintenance. Dans le même document, le coût pour la phase pilote à partir de 2002 a été chiffré à 2.656.710 euros, tandis que le coût pour les équipements supplémentaires nécessaires pour tout le réseau après 2002, au cas où la phase pilote serait jugée concluante, a été évalué à 4.293.250,14 euros.

Dans sa délibération motivée, le Conseil de Gouvernement a entre autres considéré qu'il serait impossible de procéder par adjudication publique ou restreinte vu :

- les recherches scientifiques et techniques effectuées dans le cadre de ce projet afin de trouver un système de perception adapté aux conditions du tarif uniforme national en vigueur ;
- que ces travaux de préparation ont dû être confiés à une firme spécialisée dans cette matière.

De même, Smart-Tec S.A. est considérée comme la seule firme au niveau national à pouvoir garantir la fourniture et l'installation de l'équipement spécialisé.

La Cour tient à faire les constatations suivantes :

- La société Smart-Tec S.A., créée seulement en mars 2000 avec la seule finalité de mener le projet E-go, est considérée comme la seule firme luxembourgeoise à pouvoir garantir la fourniture et l'installation de l'équipement spécialisé. La Cour s'interroge sur la raison pour laquelle le recours à une firme étrangère a été exclu. La Cour estime que l'attribution du marché n'aurait pas dû se faire par voie de marché de gré à gré, mais qu'une adjudication publique se serait imposée, étant donné que d'autres prestataires et solutions techniques ont existé.
- Bien que l'offre de Smart-Tec S.A. ait été dûment acceptée par le ministère des Transports, ce dernier aurait dû élaborer un cahier des charges détaillé qui aurait pu servir de base pour la conclusion d'un contrat réglant les droits et les obligations des deux parties en cause.
- Les dépenses pour la réalisation de la phase finale du projet E-go, au cas où le projet pilote serait jugé concluant, avaient d'ores et déjà été prévues et estimées à 4.293.250,14 euros dans la feuille de renseignement. La délibération du Conseil de Gouvernement ne mentionnait cependant pas le coût estimé de la phase finale.

5.2.2 La « phase finale » : le marché de gré à gré du 30 juillet 2003

Par arrêté du Conseil de Gouvernement du 30 juillet 2003, le ministre des Transports a été autorisé à passer le contrat pour la fourniture, l'installation et le maintien de l'équipement de perception tarifaire électronique par marché de gré à gré avec Smart-Tec S.A..

L'argumentation dans la feuille de renseignements du ministère des Transports du 15 juillet 2003 a été identique à celle dans la feuille de renseignements relative à la phase pilote du projet. Toutefois, l'estimation du coût pour la phase finale a sensiblement augmenté par rapport à 2001 pour passer de 4.293.250,14 euros à 7.397.705,75 euros.

L'argumentaire de la délibération motivée du Conseil de Gouvernement pour exclure une adjudication publique ou restreinte a été complété par rapport à 2001 :

- vu qu'une partie de l'équipement spécial a été installée dans sept gares CFL et dans certains autobus dans le cadre d'une phase pilote ;
- vu les conclusions positives de cette phase pilote, et vu la nécessité d'équiper toutes les gares et tous les autobus en 2003, en 2004 et en 2005 ;
- vu la proposition de la S.A. Smart-Tec de Leudelange / Luxembourg accompagnée de l'offre de prix au montant de 7.397.705,75 euros ; à répartir sur les exercices 2003 (2.146.625 euros), 2004 (2.146.625 euros) et 2005 (3.104.455,75 euros).

La Cour fait les constatations suivantes :

- Smart-Tec S.A. continue à être considérée comme étant la seule entreprise luxembourgeoise à pouvoir garantir l'exécution des travaux et le recours à une entreprise étrangère est toujours exclu. La Cour estime que l'attribution du marché n'aurait pas dû se faire par voie de marché de gré à gré, mais qu'une adjudication publique se serait imposée, étant donné que d'autres prestataires et solutions techniques ont existé.
- Le ministère aurait dû élaborer un cahier des charges détaillé pour l'élaboration d'un contrat réglant les droits et les obligations des deux parties en cause.
- L'ensemble des dépenses engagées pour la réalisation du projet E-go est entre-temps passé à 10.054.415,75 euros (2.656.710 euros pour la phase pilote et 7.397.705,75 euros pour la phase finale). Le ministère des Transports ainsi que le Conseil de Gouvernement ont considéré les deux marchés comme des marchés distincts. Cependant, la Cour est d'avis que les deux marchés ne sont pas à considérer comme des marchés distincts et que les engagements financiers relatifs à la phase pilote et à la phase finale auraient dû être cumulés pour la détermination du seuil à partir duquel une loi spéciale est obligatoire, et ce conformément à l'article 99 de la Constitution.
- Les marchés de gré à gré pour le projet E-go ont été régis par les dispositions de l'article 36 de la loi du 27 juillet 1936 modifiée par la loi du 4 avril 1974 concernant le régime des marchés publics de travaux et de fournitures. Sauf le cas où le montant total du marché n'excède pas la somme à déterminer par règlement grand-ducal, le mode de passation est déterminé par un arrêté motivé du Conseil de Gouvernement. Les marchés de gré à gré doivent en outre être visés par le ministre des Finances. Cette façon de procéder a été respectée, le ministre des Finances ayant demandé l'avis de l'IGF moyennant une demande d'autorisation d'un marché de gré à gré. Sur ce document, les motifs invoqués pour la conclusion d'un marché de gré à gré ont été d'une part des prestations à caractère spécial exigeant de la part des concurrents des capacités techniques particulières et, d'autre part, un besoin urgent et imprévisible. L'IGF a donné son accord à la demande d'autorisation d'un

marché de gré à gré sans y faire un commentaire spécifique. Alors que la demande d'autorisation du marché de gré à gré concernant la phase pilote du projet E-go a été transmise à la Cour des comptes (n° 927/2001), tel n'a pas été le cas pour la demande d'autorisation relative à la phase finale (n° 777/2003). Quant au fond, la Cour réitère sa position concernant la nécessité de procéder par adjudication publique.

5.2.3 Le contrat entre l'Etat et Smart-Tec S.A.

Un contrat de prestation de services pour la mise en place du système de perception tarifaire électronique « E-go de base » entre l'Etat, représenté par le ministre des Transports, et la société Smart-Tec S.A. n'a été signé qu'en date du 25 juin 2008, c'est-à-dire presque sept ans après la conclusion avec Smart-Tec S.A. du marché de gré à gré relatif à la phase pilote du projet. Par ce contrat, le ministre entendait « formaliser l'ensemble des interactions entre le Ministre et la société dans le cadre de la phase d'implémentation du système « E-go de base », donc depuis fin 2001 ». Le contrat a pris fin le 31 décembre 2008.

La Cour constate qu'au moment de la signature du contrat, une somme de plus de 11 millions d'euros avait déjà été payée à Smart-Tec S.A. en-dehors d'un contrat écrit réglant en détail les droits et les obligations des deux parties en cause.

5.3 Les constatations relatives au contrôle interne et externe

5.3.1 Le ministère des Transports

Le contrôle interne au ministère des Transports a été insuffisant. En effet, comme déjà avancé sous le point 5.1, une seule personne, à savoir le chargé de direction de la Direction des transports publics, a été responsable pour la gestion du projet E-go et n'a pas été soumise à un contrôle adéquat.

5.3.2 La Direction du Contrôle Financier et l'Inspection Générale des Finances

La Cour constate que les instances de contrôle existant au niveau de la DCF et de l'IGF n'ont pas permis d'empêcher les dérapages financiers qu'a connus le projet.

5.3.2.1 La Direction du Contrôle Financier (DCF)

Les contrôles de la DCF relatifs aux marchés conclus avec Smart-Tec S.A. en 2001 et 2003 ont été lacunaires. Le contrôle des dépenses s'est basé exclusivement sur les arrêtés du Gouvernement en conseil et l'offre initiale y afférente. Pour ses contrôles se rapportant à l'engagement et à l'ordonnement de ces dépenses, la DCF n'a disposé de Smart-Tec S.A. ni d'offres de prix ni de commandes relatives aux factures soumises pour paiement.

Les visas ont été accordés par la DCF, sauf dans un cas précis où elle a refusé en date du 26 mai 2003 son visa à l'égard d'une dépense de 2.146.625 euros en faveur de Smart-Tec S.A. en argumentant que cette dépense n'a pas été couverte par l'arrêté du Conseil de Gouvernement du 21 décembre 2001. Suite à ce refus, le Conseil de Gouvernement a autorisé le ministre des Transports par arrêté du 30 juillet 2003, à passer le contrat pour la phase finale du projet E-go par marché de gré à gré avec Smart-Tec S.A.

5.3.2.2 L'Inspection Générale des Finances (IGF)

➤ **Marchés de gré à gré des 21 décembre 2001 et 30 juillet 2003**

Conformément à l'article 36 de la loi du 4 avril 1974 concernant le régime des marchés publics de travaux et de fournitures, les deux marchés de gré à gré ont été visés par le ministre des Finances. L'IGF a donné un avis favorable sur la demande d'autorisation d'un marché de gré à gré préparée par le ministère des Finances. En émettant son avis, l'IGF s'est prononcée simplement sur la légalité et la régularité des marchés. La demande d'autorisation relative au projet pilote a été transmise à la Cour (n° 927/2001), alors qu'elle n'a pas reçu celle relative au projet final (n° 777/2003).

➤ **Procédure budgétaire**

Dans le cadre de son avis du 17 août 2004 sur les propositions budgétaires du ministère des Transports pour l'exercice 2005, l'IGF s'est prononcée sur l'opportunité du projet E-go. Ainsi, l'IGF a « insisté sur la nécessité de disposer d'une évaluation objective sur l'utilité et sur l'efficacité de ce nouveau système de tarification ».

Dans le cadre de l'élaboration du projet de budget 2006, l'IGF a noté qu'« en additionnant les dépenses qui ont été effectuées à charge des budgets de l'Etat entre 2002 et 2005 dans l'intérêt de la mise en place de ce nouveau système, il y a lieu de constater que le coût afférent s'établira à quelques 10 millions et dépasse dès lors déjà actuellement la limite des 7,5 millions à partir de laquelle le vote d'une loi spéciale s'impose. Il s'y ajoute que d'après les propositions qui ont été présentées par le ministère des Transports en vue de l'actualisation du programme pluriannuel, un investissement supplémentaire de quelques 10,7 millions d'euros serait nécessaire au cours des années à venir. [...] Dès lors, l'Inspection ne peut pas s'empêcher d'insister une fois de plus sur la nécessité de disposer d'une évaluation objective sur l'utilité et sur l'efficacité de ce nouveau système de tarification. Une telle analyse permettrait également de réexaminer la question de l'attribution de ce marché qui, d'après les renseignements dont dispose l'Inspection, n'a jamais fait l'objet d'une mise en concurrence. [...] A cet égard, l'Inspection se demande si les acquisitions dont il est question ci avant (machines de vente automatiques, oblitérateurs mobiles pour autobus, centrale des données) ne pourraient pas être financées par les

opérateurs et si la maintenance du système ne devrait pas être assurée par le personnel de la nouvelle Régie des transports ».

Par la suite, le ministre des Transports a proposé de faire exécuter un audit fonctionnel et financier du projet E-go par un expert externe. Cette proposition a été retenue par le Conseil de Gouvernement.

Dans le cadre de la procédure budgétaire relative à l'exercice 2008, l'IGF a souligné « qu'il ressort de l'analyse opérationnelle et financière du projet E-go qui a été effectuée par un consultant externe que les objectifs initiaux ne sont toujours pas atteints, que l'enveloppe financière a été absorbée et que des décisions fondamentales s'imposent en cas de poursuite du projet ».

La Cour constate que l'IGF ne s'est prononcée sur l'opportunité du projet E-go qu'à partir de l'exercice budgétaire 2005, à un moment où la phase d'exécution a déjà été largement entamée.

5.4 La motion du 23 mai 2007

La motion du 23 mai 2007 invite le Gouvernement :

- « à implémenter un système de perception tarifaire électronique e-go « de base » avec le soutien de la société concernée sous la responsabilité du ministère des Transports endéans 12 mois et avec l'aide d'une société disposant des capacités nécessaires en matière de gestion de projet dans le domaine concerné ;
- à soumettre à la Chambre des députés dans les meilleurs délais un projet de loi permettant de régulariser l'engagement financier de l'Etat et précisant le coût global du projet ;
- à conclure dès l'implémentation du système « eGo de base » un contrat de gestion entre l'Etat et la Communauté des Transports pour l'exploitation et la maintenance dudit système ;
- à assurer l'élaboration d'un cahier des charges par la Communauté des Transports pour sous-traiter la gestion et l'exploitation du système de tarification électronique ;
- à garantir la tenue d'une soumission publique en due forme par la Communauté des Transports pour les activités d'exploitation et/ou de maintenance du système. »

5.4.1 La mission de « Project management »

Après avoir exécuté l'analyse fonctionnelle et financière du projet E-go, la société KPMG s'est également vue attribuer la mission d'« Assistance au Project Management ». KPMG avait suggéré dans son rapport relatif à l'analyse fonctionnelle et financière que le projet E-go requerrait une gestion professionnelle de projet avec un « project manager » dédié à temps complet, assisté par un expert informatique indépendant du fournisseur.

La Cour constate que l'ensemble des prestations réalisées par KPMG n'a été régularisé qu'ex-post par des arrêtés ministériels et des propositions d'engagement.

5.4.2 Les considérations financières - la loi du 17 juillet 2008

Dans la motion du 23 mai 2007, le ministre des Transports a été invité à soumettre dans les meilleurs délais un projet de loi permettant de régulariser l'engagement financier de l'Etat et précisant le coût global du projet E-go. En date du 19 décembre 2007, le ministre a déposé à la Chambre des Députés le projet de loi n° 5822 relative au financement du système de perception tarifaire électronique dans les transports publics, qui est devenu la loi du 17 juillet 2008. Dans l'exposé des motifs, l'historique du projet ainsi que ses objectifs initiaux ont été développés. Par ailleurs, le choix du système E-go et du fournisseur ainsi que le recours à un marché de gré à gré (phase pilote et phase finale) ont été justifiés avec énumération des fonctionnalités du projet.

Selon la fiche financière, les dépenses budgétaires relatives au projet ont été estimées à 16,68 millions d'euros, répartis sur les exercices budgétaires 2002 à 2008. Il a été précisé que le montant total de 16,68 millions d'euros se compose de dépenses d'investissement pour 14,36 millions d'euros et de dépenses de fonctionnement pour 2,32 millions d'euros.

Il est à noter que, lors de l'estimation des coûts à la base du projet de loi, l'on est parti de l'hypothèse que le système « E-go de base » serait opérationnel avec toutes ses fonctionnalités dès juin 2008. Or, les travaux sur le projet se sont prolongés au-delà de cette date et les mesures accompagnatrices par le project manager se sont également poursuivies.

Tableau 1 : Fiche financière

Année	Fiche financière (millions d'euros)
2002	2,65
2003	2,15
2004	2,15
2005	3,11

Année	Fiche financière (millions d'euros)
2006	0,14
2007	3,49
2008	2,99
Total	16,68

Source: projet de loi 5822

Le tableau suivant reprend l'ensemble des paiements effectués dans le cadre du projet E-go, ainsi que les engagements au 31 décembre 2008 :

Tableau 2 : Paiements effectués/engagements au 31.12.2008

Exercice budgétaire	Article budgétaire	Fournisseur	Paiements	Engagements	Date comptable	Total cumulé
2002	53.2.51.010	CFL	112 814,27		11.10.2002	2 656 710,00
	53.2.51.010	SMART-TEC	650 000,00		28.05.2002	
	53.2.51.010	SMART-TEC	1 893 895,73		30.12.2002	
		Sous-total 2002 :	2 656 710,00			
2003	53.2.51.010	SMART-TEC	811 557,53		12.11.2003	4 803 234,17
	53.2.51.010	SMART-TEC	1 332 483,01		01.03.2004	
	53.2.51.010	SMART-TEC	2 483,63		16.03.2004	
		Sous-total 2003 :	2 146 524,17			
2004	53.2.51.010	SMART-TEC	500 000,00		21.06.2004	6 949 857,08
	53.2.51.010	SMART-TEC	981 625,21		30.07.2004	
	53.2.51.010	SMART-TEC	664 997,70		07.12.2004	
		Sous-total 2004 :	2 146 622,91			
2005	53.2.51.010	SMART-TEC	612 898,14		17.03.2005	10 050 312,59
	53.2.51.010	SMART-TEC	355 570,35		09.12.2005	
	53.2.51.010	SMART-TEC	2 131 987,02		25.01.2006	
		Sous-total 2005 :	3 100 455,51			
2006	23.2.12.070	KPMG	44 800,00		08.12.2006	10 188 072,59
	23.2.12.070	KPMG	92 960,00		11.01.2007	
		Sous-total 2006 :	137 760,00			

Exercice budgétaire	Article budgétaire	Fournisseur	Paiements	Engagements	Date comptable	Total cumulé		
2007	23.2.12.070	KPMG	39 215,00		12.04.2007			
	23.2.12.070	KPMG	31 337,50		21.05.2007			
	23.2.12.070	KPMG	276 343,10		09.11.2007			
	23.2.12.070	SMART-TEC	404 285,95		22.06.2007			
	53.2.51.010	SMART-TEC	647 067,20		14.06.2007			
	53.2.51.010	SMART-TEC	27 273,40		03.03.2008			
	53.2.51.010	SMART-TEC	542 414,33		11.03.2008			
	53.2.51.010	SMART-TEC	217 808,55		27.03.2008			
	Sous-total 2007 :		2 185 745,03			12 373 817,62		
2008	23.2.12.570	KPMG	207 000,00		01.04.2008			
	23.2.12.070	KPMG	207 000,00		15.04.2008			
	23.2.12.070	KPMG	207 000,00		18.07.2008			
	23.2.12.070	KPMG	69 000,00		12.09.2008			
	23.2.12.070	KPMG	138 000,00		05.11.2008			
	23.2.12.070	KPMG	90 562,50		27.11.2008			
	23.2.12.070	KPMG	90 562,50		24.12.2008			
	23.2.12.070	KPMG	90 562,50		12.01.2009			
	23.2.12.070	SMART-TEC	196 776,72	210 535,78	29.12.2008			
	23.2.12.570	SMART-TEC	187 673,32	105 326,68	22.09.2008			
	53.2.51.010	SMART-TEC		1 670 000,00	13.11.2008			
		Sous-total 2008 :		1 484 137,54	1 985 862,46			15 843 817,62

Source : SAP ; tableau : Cour des comptes

En date du 31 décembre 2008, des dépenses d'investissement à hauteur de 11.484.876,07 euros et des dépenses de fonctionnement à concurrence de 2.373.079,09 euros ont été payées. De plus, des engagements ont été pris envers la firme Smart-Tec, à savoir 1.670.000 euros en tant que dépenses d'investissement et de 315.862,46 euros en tant que dépenses de fonctionnement.

Sur les 13,86 millions d'euros payés au 31 décembre 2008 :

- 12,16 millions d'euros ont été payés à Smart-Tec S.A. en tant qu'exécutant du projet ;
- 1,59 millions d'euros ont été payés à KPMG en tant que « Project manager » ;
- 0,11 millions d'euros ont été payés aux CFL.

En outre, 1,99 millions d'euros sont encore engagés pour les prestations pour le compte de Smart-Tec S.A.

Tableau 3 : Comparaison entre fiche financière et paiements/engagements effectués

Année	Fiche financière (en millions d'euros)	Paiements/ engagements (en millions d'euros)
2002	2,65	2,66
2003	2,15	2,15
2004	2,15	2,15
2005	3,11	3,10
2006	0,14	0,14
2007	3,49	2,18
2008	2,99	3,47
Total	16,68	15,85

Source : *Projet de loi 5822, SAP ; tableau : Cour des comptes*

La Cour constate que le coût global de 16,68 millions d'euros prévu par la loi du 17 juillet 2008 n'a pas été dépassé à l'échéance du 31 décembre 2008. Toutefois, le plafond de 2,32 millions d'euros prévus dans la fiche financière pour dépenses de fonctionnement se trouve légèrement dépassé alors que le plafond pour frais d'investissement de 14,36 millions d'euros est observé.

Bien que le coût global de 16,68 millions d'euros soit donc respecté au 31 décembre 2008, la Cour remarque que le projet E-go engendrera encore des dépenses supplémentaires à charge de la CdT dans les années à venir. A titre d'exemple, des dépenses annuelles non négligeables sont à prévoir pour la maintenance. Dans ce contexte, Smart-Tec a fait en décembre 2006 une offre de prix pour la maintenance et l'entretien du système E-go qui se chiffre à 495.350 euros par an. A défaut d'informations supplémentaires, la Cour ne peut pas se prononcer sur les répercussions financières du système E-go pour la phase après le 31 décembre 2008.

5.4.3 Le contrat de gestion entre le ministère des Transports et la Communauté des Transports

Faisant suite à la motion évoquée ci-dessus, un contrat de gestion du système de perception tarifaire électronique « E-go » dans les transports publics a été conclu entre l'Etat et la CdT en date

du 19 décembre 2008. L'objet du contrat est la gestion du système E-go avec en particulier son exploitation et sa maintenance ainsi que son renouvellement, sa modernisation et, le cas échéant, son extension. Le contrat entre en vigueur le 1^{er} janvier 2009 pour une durée de trois ans reconductible d'année en année par prolongation tacite.

D'après la CdT, les travaux relatifs à la mise en adjudication pour la gestion, l'exploitation et la maintenance du système E-go n'avancent pas, vu que la société Smart-Tec S.A. n'a pas fourni la documentation technique complète permettant de développer un cahier des charges cohérent pour les soumissions publiques. La CdT compte consacrer encore une année supplémentaire pour organiser les soumissions pour lesquelles elle entend recourir aux services d'un bureau de consultance externe. Comme il est prévu à ce stade que la maintenance du système sera assurée par Smart-Tec S.A. à partir de janvier 2009, un contrat serait à conclure entre la CdT et la société Smart-Tec. Au cours de l'année 2009, il n'est prévu ni d'étendre ni de modifier le système.

Dès lors, la Cour n'est pas à même de se prononcer sur l'évolution future du système pour la période au-delà de 2008, étant donné que les données relatives à la gestion et au financement du projet ne sont pas complètes.

Au vu de ce qui précède, la Cour recommande que la Communauté des Transports soit dotée de moyens financiers et de ressources humaines suffisants pour accomplir ses missions attribuées dans le cadre du système. Dans ce contexte, la Cour renvoie à la motion du 23 mai 2007 qui invite le Gouvernement « à assurer l'élaboration d'un cahier des charges par la Communauté des Transports pour sous-traiter la gestion et l'exploitation du système de tarification électronique » et « à garantir la tenue d'une soumission publique en due forme par la Communauté des Transports pour les activités d'exploitation et/ou de maintenance du système. » La Cour estime néanmoins que la concurrence est dès le départ biaisée par le lien de dépendance vis-à-vis de la société Smart-Tec S.A. en matière de maintenance du système.

5.5 Les constatations relatives à l'accomplissement des objectifs initiaux du projet E-go

Le système « E-go de base » a été inauguré le 19 septembre 2008 avec une phase transitoire qui a pris fin le 31 décembre 2008. Au cours de cette phase, le système a comporté un certain nombre de limitations au niveau des points de vente et de la gamme des produits tarifaires chargeables. Il est prévu qu'après cette date, les machines de vente automatiques seront mises en service, le réseau de vente sera agrandi et les produits tarifaires seront adaptés par l'intégration des carnets dans la fonction « autoloading ».

Force est de constater que le développement du projet E-go n'est pas encore arrivé à son terme. Il en ressort à l'heure actuelle qu'une évaluation définitive des fonctionnalités du projet n'est pas possible.

Toutefois, la Cour entend examiner dans quelle mesure les objectifs initiaux du projet E-go ont été atteints en analysant le système « E-go de base » tel qu'il s'est présenté fin 2008. N'étant en effet pas en possession d'informations fiables quant au développement ultérieur des potentialités du système, la Cour ne peut se prononcer que sur les fonctionnalités du système « E-go de base ».

➤ **Objectif 1 : Offrir un système facile à traiter qui reste basé sur les règles et les principes de la tarification nationale actuelle :**

Cet objectif n'est pas atteint, étant donné que la tarification nationale a dû être modifiée. En effet, l'abandon du critère distance a eu pour conséquence que le règlement de tarification a dû être modifié pour être adapté au projet E-go.

➤ **Objectif 2 : Réduire les ventes des billets dans les moyens de transport et donc réaliser une décharge des conducteurs :**

Alors que le système E-go n'a été lancé qu'en septembre 2008, la Cour ne dispose pas de chiffres concernant les ventes de billets dans les moyens de transport. Sachant que les chauffeurs de bus ne disposent pas de machines permettant de recharger les cartes à puce, l'on peut cependant présumer que cet objectif sera atteint.

➤ **Objectif 3 : Rapidité de la procédure de perception avec un gain de temps dans les horaires des lignes publiques :**

L'émission automatique des décomptes évite un certain nombre de manipulations aux chauffeurs d'autobus et offre aux opérateurs une vue plus rapide et plus détaillée sur les ventes de tickets.

➤ **Objectif 4 : Recueil de données statistiques sur l'utilisation des titres de transport et sur l'occupation des transports publics :**

Le choix du mode de validation « check-in once » ne permet pas de recueillir des données fiables sur l'utilisation des transports publics à cause de la validation unique. Des statistiques exploitables concernant notamment l'utilisation des capacités des transports publics ne peuvent pas être générées par le système tel qu'implémenté actuellement. Un des objectifs majeurs, à savoir l'élaboration de statistiques fiables sur l'utilisation des transports en commun, n'a pas été atteint.

6. Conclusion

Au vu de ce qui précède, la Cour constate que l'investissement de 16,68 millions d'euros ne se justifie pas pour un système qui n'atteint que partiellement les objectifs initialement fixés. Le coût élevé résulte en partie des retards importants au niveau de sa planification, de son implémentation et de sa mise en production.

Au stade actuel, la Cour ne peut pas se prononcer sur les coûts supplémentaires que le système va engendrer tant au niveau de l'entretien et de la maintenance ainsi qu'au niveau du développement de nouvelles fonctionnalités. Le ministère des Transports a prévu dans le contrat de gestion du système E-go conclu avec la CdT des dispositions relatives à l'extension du système. Il est évident que ces développements engendreront des coûts supplémentaires dans les années à venir.

La Cour recommande que la Chambre des Députés soit informée de manière régulière des coûts supplémentaires générés par le système.

Ainsi la Cour recommande que, à l'instar de la procédure existante en matière des projets relatifs aux bâtiments publics, la Chambre des Députés soit davantage impliquée dans le suivi du projet E-go, et ce en concertation avec le ministre des Transports.

Pour ce qui est de la Communauté des Transports, la Cour recommande qu'elle soit dotée de moyens financiers et de ressources humaines suffisants pour accomplir ses missions attribuées dans le cadre du système E-go. La Cour rappelle la motion du 23 mai 2007 qui prévoit entre autres l'élaboration d'un cahier des charges par la CdT pour sous-traiter la gestion et l'exploitation du système de tarification électronique, et la tenue d'une soumission publique en due forme par la CdT pour les activités d'exploitation et/ou de maintenance du système. La Cour estime néanmoins que le lien de dépendance vis-à-vis de la société Smart-Tec S.A. pour la maintenance du système est tel que la libre concurrence se trouve hypothéquée.

Pour éviter à l'avenir que de tels dérapages se reproduisent, la Cour a élaboré dans une deuxième partie un guide pour la gestion de projets de grande envergure.

PARTIE II : GUIDE POUR LA GESTION D'UN PROJET DE GRANDE ENVERGURE

A. La gestion d'un projet de grande envergure

➤ Introduction

Le présent guide pour la gestion d'un projet de grande envergure se base, d'une part, sur les constatations et recommandations faites par la Cour dans le cadre de contrôles antérieurs, tels que le Musée de la Forteresse et le programme *eGovernment*, et d'autre part sur l'analyse du projet E-go. Ces propositions s'inscrivent dans la démarche de la Cour de favoriser l'introduction d'une culture de performance au niveau de l'Etat.

1. Le concept

Selon la Cour, un projet de grande envergure répond notamment aux critères suivants :

- le budget pour sa réalisation est élevé ;
- la durée de réalisation du projet est longue ;
- le nombre de personnes concernées est important ;
- les répercussions tant au niveau organisationnel et procédural que technique sont substantielles ;
- le projet comporte un certain degré de complexité.

C'est généralement une étude préliminaire (appelée couramment étude d'opportunité) qui permet entre autres de déterminer si un projet peut être considéré comme étant de grande envergure.

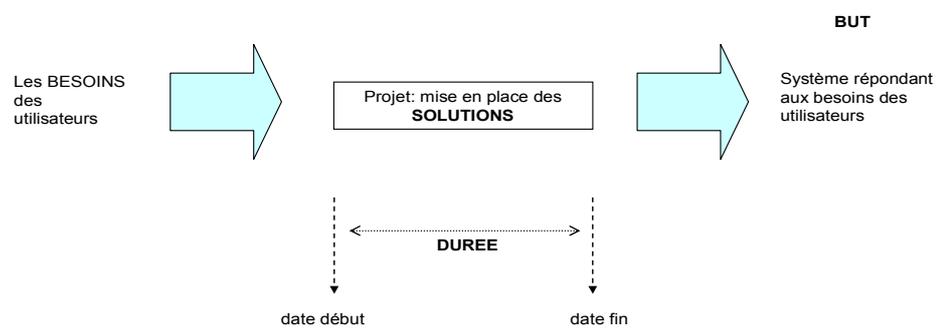
La mise en œuvre de tels projets demande une approche à la fois organisée et flexible. La marche à suivre doit tenir compte des spécificités de l'Etat (organisation interne, prescriptions légales) ainsi que des particularités des différents intervenants.

2. L'objectif d'un projet

Le ministère définit l'objectif du projet qui se compose des quatre éléments suivants :

- le but du projet : l'ensemble des solutions à mettre en place pour tenir compte des besoins des utilisateurs (gestionnaires, exécutants, clients) ;
- la durée du projet : elle est estimée en fonction des solutions à mettre en place en vue de répondre aux attentes des utilisateurs ;
- le budget alloué au projet : les ressources humaines et le matériel à acquérir ont des répercussions sur le budget du projet ;
- les critères de qualité à respecter.

Les besoins des utilisateurs doivent être définis de façon précise. Une liste des besoins doit être validée dans un document qui sert de référence tout au long de la réalisation du projet.



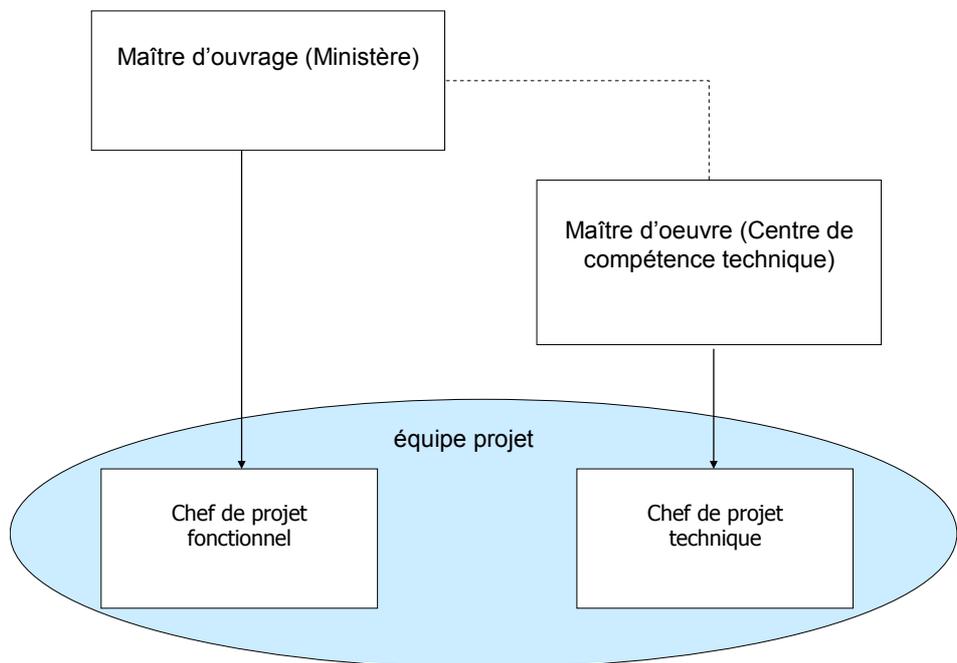
L'objectif étant défini, il y a lieu de mettre en place une équipe qui est chargée de la réalisation du projet, à savoir :

- les responsables de la gestion et de la réalisation du projet ;
- les personnes exécutant les travaux du projet ;
- les personnes conseillant les intervenants sur les choix et les outils à utiliser.

3. La structure d'un projet

Afin de garantir un travail efficace, l'équipe de projet doit être organisée moyennant une définition des fonctions et des responsabilités des différents intervenants.

Graphique 4 : Les intervenants



3.1 Maître d'ouvrage

Le maître d'ouvrage est la personne publique pour le compte de laquelle un projet est réalisé. Il s'agit en l'occurrence du ministre qui peut déléguer à ses administrations et services l'exécution d'un projet. Le maître d'ouvrage s'occupe du volet fonctionnel qui englobe les services à mettre en place pour garantir l'aboutissement des fonctionnalités du futur système. Il nomme un **chef de projet fonctionnel** et charge le maître d'œuvre de l'exécution technique du projet.

3.2 Maître d'œuvre

Le maître d'œuvre est le responsable du centre de compétence technique chargé par le ministre de l'exécution du projet. Ce centre regroupe des compétences et des connaissances autour d'une activité spécifique. Ses membres sont dès lors sollicités pour leur savoir-faire dans leur domaine technique précis, soit pour effectuer eux-mêmes des travaux, soit pour suivre et conseiller les travaux effectués par autrui.

Pour chaque projet, le maître d'oeuvre :

- met à la disposition un **chef de projet technique** ;
- prépare des soumissions publiques sur base des demandes de matériel des différents projets pour le compte du maître d'ouvrage ;
- centralise l'emplacement et assure la maintenance du matériel ;
- effectue toutes les tâches logistiques.

Pour assumer ses responsabilités, le centre de compétence technique est impliqué dans le processus décisionnel au niveau des solutions techniques du projet.

3.3 Chefs de projet

De manière générale, l'équipe de projet est constituée par deux sous-équipes, chacune encadrée respectivement par un chef de projet fonctionnel et par un chef de projet technique.

Les deux équipes doivent collaborer étroitement tout en assumant des responsabilités distinctes.

La communication entre les deux sous-équipes de projet doit se faire de façon formelle (documentation, procès-verbaux) et informelle (échange d'information, réunions) afin de permettre que les décisions techniques et fonctionnelles nécessaires soient prises d'un commun accord.

Comme il s'agit de projets de grande envergure, les chefs de projet devraient travailler exclusivement pour le projet. Cette condition est un facteur-clé de réussite pour tout projet.

3.3.1 Chef de projet fonctionnel

Le chef de projet fonctionnel, qui assume un rôle essentiel du début jusqu'à la fin du projet, doit s'assurer que les besoins ont été compris par l'équipe et que les solutions proposées par le chef de projet technique correspondent aux besoins formulés par les utilisateurs. Le projet ne démarre qu'après l'obtention d'un consensus au sujet des exigences des utilisateurs.

Dans le cadre d'un projet de grande envergure, le chef de projet doit disposer d'une équipe rassemblant l'ensemble des compétences nécessaires pour définir clairement les besoins et pour suivre les tâches de réalisation. Il doit s'assurer que les personnes de son équipe soient disponibles lors des moments critiques du développement du projet. L'analyse fonctionnelle de l'existant ou les tests d'intégration avant la mise en production du projet sont de tels moments clés dans le cycle de vie d'un projet.

Il peut être conseillé par des utilisateurs et par des experts consultants externes détenant les compétences requises en la matière.

Le chef de projet fonctionnel, en accord avec son équipe, définit les procédures fonctionnelles à mettre en place.

3.3.2 Chef de projet technique

Le chef de projet technique, nommé par le maître d'œuvre, s'assure que la charge de travail relative au projet est répartie de façon efficiente. Il en est de même pour les tâches de maintenance qui sont effectuées après la fin du projet.

Il doit également s'assurer de la disponibilité des membres de son équipe et des consultants techniques. Il met en place une solution technique qui est compatible avec l'existant et dont la maintenance peut être assurée par le centre de compétence.

Les solutions techniques doivent être approuvées par le maître d'œuvre et le maître d'ouvrage, en l'occurrence le chef de projet fonctionnel.

Comme il est indiqué qu'une personne qualifiée et compétente contrôle l'avancement des travaux, c'est le chef de projet technique qui encadre les sous-traitants travaillant pour le projet.

Le chef de projet doit disposer d'une personne de contact dans les différents domaines techniques.

3.4 Comité de pilotage

Au cours de la réalisation du projet, des décisions stratégiques doivent être prises d'un commun accord entre les différents intervenants du projet. Toutefois, certaines des décisions requièrent l'intervention des supérieurs hiérarchiques.

De ce fait, les responsables de chaque intervenant du projet doivent se réunir régulièrement au sein du comité de pilotage pour acter l'état d'avancement du projet et pour prendre, si nécessaire, des décisions stratégiques modifiant l'objectif du projet.

Le comité de pilotage se compose comme suit :

- le maître d'ouvrage ;
- le maître d'œuvre ;
- les deux chefs de projet fonctionnel et technique;
- un responsable de(s) société(s) de consultance.

Un responsable du sous-traitant peut être invité le cas échéant.

Lors des réunions du comité de pilotage les chefs de projet présentent :

- le planning reprenant les étapes réalisées et à réaliser depuis la réunion précédente ;
- les difficultés qui peuvent s'aggraver au point de retarder le projet ;
- les difficultés qui empêchent l'avancement des travaux ;
- le budget engagé et liquidé.

3.5 Correspondants du projet

Pour des projets de grande envergure, l'équipe de projet doit disposer d'un correspondant auprès de différentes entités externes.

Ces entités sont notamment :

- les sociétés de consultance fonctionnelles et/ou techniques ;
- le ou les fournisseurs ;
- le ou les sous-traitants ;
- le ou les centres de compétences externes des ministères autres que celui en charge du projet.

Chaque correspondant effectue les tâches dans son domaine de compétence. Dans la plupart des cas, il n'a pas besoin d'être détaché à plein temps pour l'équipe de projet. Il suffit qu'il soit disponible ponctuellement.

3.5.1 Sociétés de consultance

Des sociétés de consultance s'avèrent nécessaires à chaque fois où une solution technique est mise en place pour laquelle le centre de compétence ne dispose pas le savoir-faire requis.

Le conseil de sociétés de consultance peut également être utile dans le cas où un projet nécessite ou entraîne des changements au niveau de l'administration.

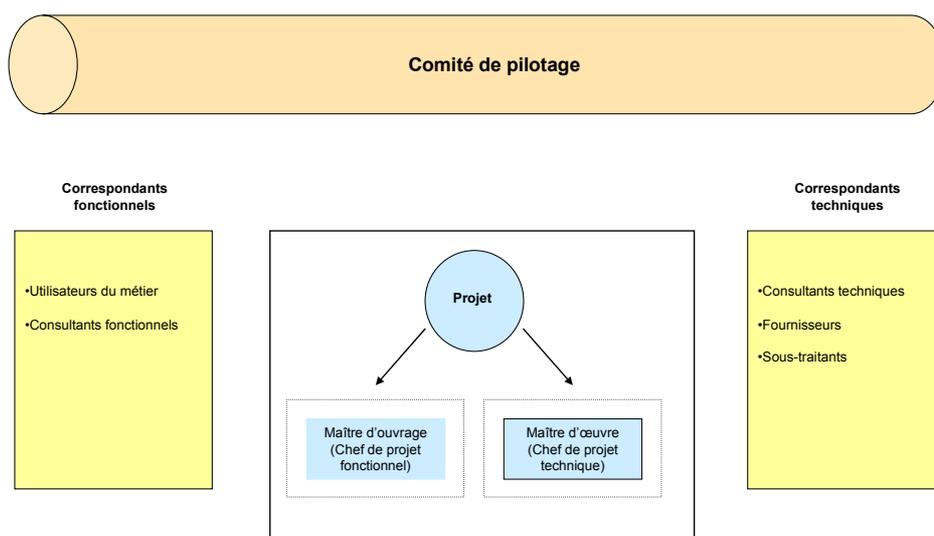
3.5.2 Fournisseurs

Le choix des fournisseurs se fait conformément aux dispositions légales sur les marchés publics. Afin de garantir un déroulement efficace des travaux, les délais légaux sont à intégrer au niveau de la planification du projet. A cet effet, il importe que le contrat prévoise notamment une obligation de délivrance ainsi que des clauses pénales en cas de non réalisation.

3.5.3 Sous-traitants

Les fournisseurs peuvent faire appel aux services de sous-traitants conformément aux dispositions du contrat conclu avec le maître d'ouvrage. Dans ce contexte, il est important que les questions de propriété intellectuelle soient contractuellement réglées.

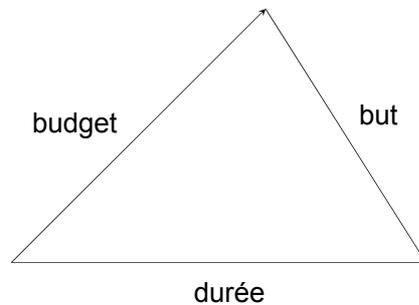
Graphique 5 : La structure d'un projet



4. La gestion de projet

En se basant sur la définition de l'objectif d'un projet, la gestion de celui-ci peut être représentée par un triangle dont les côtés représentent les paramètres suivants :

- le but du projet (l'ensemble des éléments à réaliser pour tenir compte des besoins des utilisateurs);
- la durée du projet (le temps nécessaire pour la réalisation du but à atteindre);
- le budget alloué au projet.



En général, un des paramètres est fixe et les deux autres sont gérés par les chefs de projet :

- pour un projet dont la durée est fixe, les chefs de projet doivent gérer le budget et le but à atteindre ;
- pour un projet dont le budget alloué est fixe, les chefs de projet doivent gérer la durée et le but à atteindre ;
- pour un projet dont le but est fixe, les chefs de projet doivent gérer la durée et le budget.

La gestion du projet est assurée conjointement par les deux chefs de projet qui doivent veiller au respect des critères de qualité et qui sont également responsables de la gestion de l'équipe, de la communication et des risques.

Il est à noter que l'envergure des ressources humaines affectées à un projet a une influence sur le budget et la durée.

4.1 Gestion du but

La gestion du but est un élément-clé dans la réalisation d'un projet. En effet, toute déviation par rapport aux objectifs initiaux entraîne un changement :

- au niveau de la durée (p. ex. : davantage de tâches à réaliser avec le même effectif entraînent une extension de la durée) ;
- au niveau du budget (p. ex. : tout élément à réaliser en sus entraîne un achat supplémentaire de matériel).

Ainsi un changement des besoins des utilisateurs peut avoir des conséquences sensibles au niveau du but d'un projet. Il s'ensuit que les décisions afférentes doivent être prises au niveau du comité de pilotage.

4.2 Gestion de la durée

La gestion de la durée requiert une bonne coordination des différents travaux en cours et à réaliser. Les chefs de projet organisent d'un commun accord la suite des travaux à l'aide d'un planning. Ce dernier est établi en fonction des tâches à exécuter de manière prioritaire. Ainsi tout non-respect des échéances doit être pris en compte et aboutir à une réorganisation des tâches. Une telle situation ne doit en aucun cas bloquer la suite du projet, mais engendrer une refixation des priorités.

4.3 Gestion du budget

La gestion du budget est fonction de deux postes : ressources humaines et matériel. Les ressources humaines englobent le personnel interne et externe. Afin de garantir une gestion efficace du budget, des processus de gestion des risques, d'assurance qualité et de changement du but doivent être mis en place. Toute décision susceptible de modifier le budget initial d'un projet est prise au comité de pilotage sur demande des chefs de projet.

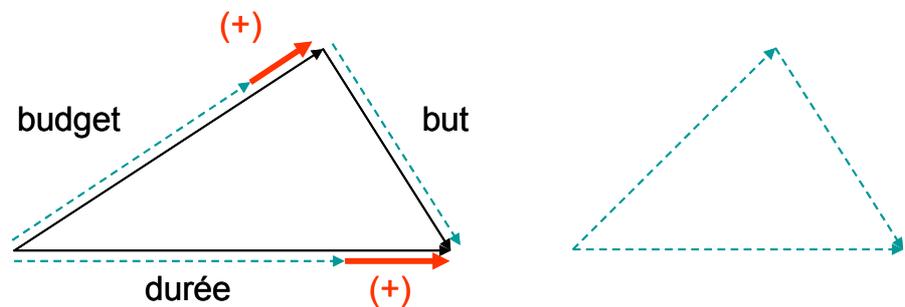
La gestion du budget nécessite des compétences techniques suffisantes pour prendre une décision sur le choix de solutions tant au niveau fonctionnel que technique. En effet, chaque décision de solution différente de celle prévue au moment de la définition initiale du projet se répercute sur le budget alloué au départ. Tout décalage temporel du projet entraîne nécessairement une augmentation du budget. La gestion de ce dernier dépend donc de la gestion du temps et du but à atteindre.

4.4 Triangle « but-durée-budget »

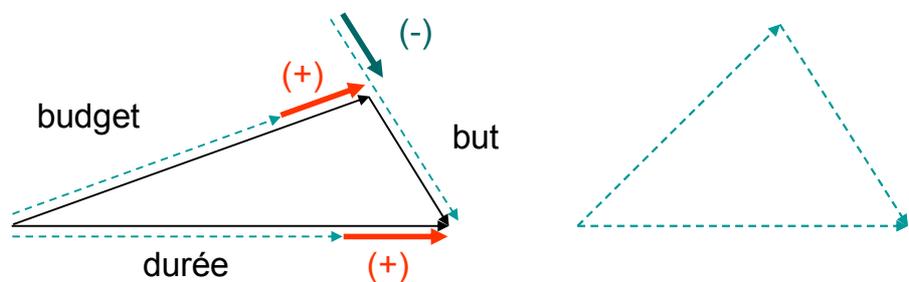
Le triangle « but-durée-budget » permet de visualiser l'impact d'une variation d'un de ces paramètres sur les deux autres.

Les exemples ci-après permettent de mieux illustrer les effets :

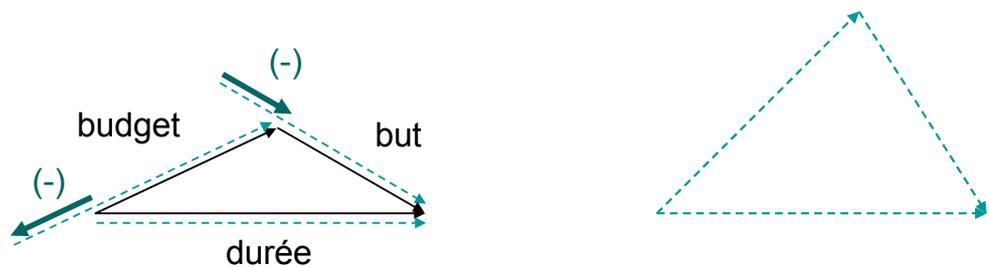
Si la durée **augmente** en gardant le même objectif alors le budget **augmente**



Si la durée **augmente** même en **réduisant** l'objectif alors le budget **augmente**



Si la durée reste la même en **réduisant** le budget alors le but à atteindre **diminue**



Les différents cas de figure montrent qu'il faut mettre en place une gestion des risques. Les problèmes ou modifications au niveau d'un des trois axes doivent impérativement être analysés quant

à leurs conséquences et être communiqués au comité de pilotage pour lui permettre de prendre les décisions qui s'imposent.

4.5 Gestion d'équipe

Le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre nomment les personnes aux postes du projet afin de les impliquer pleinement dans les travaux de réalisation. Leur rôle et les tâches qui en découlent doivent être clairement définis dès le départ.

Une attribution optimale des tâches au sein du projet selon les compétences requises doit être assurée. La motivation de chacun au sein de l'équipe est essentielle en ce qu'elle a une incidence sur la durée et par conséquent sur le budget utilisé.

Les chefs de projet disposent non seulement d'une compétence en matière technique et fonctionnelle, mais également de qualités en matière de gestion des ressources humaines.

4.6 Gestion de la communication

Une bonne collaboration entre les différents intervenants est à la base du succès d'un projet. Pour ce faire, ils doivent disposer d'outils de travail qui permettent d'assurer toute la transparence nécessaire sur l'évolution du projet ainsi que sur les risques potentiels. Cette transparence est d'autant plus indiquée qu'elle permet une évaluation adéquate de la qualité des travaux effectués.

4.7 Gestion des risques

Les chefs de projet identifient les risques potentiels inhérents au projet qui peuvent mettre en péril sa réalisation. Ces derniers sont estimés quant à leur probabilité et leur impact sur le projet. Des mesures sont développées pour éviter ces risques et pour lancer des actions adéquates au cas où un risque résiduel venait à se réaliser. La marche à suivre est déterminée au niveau du comité de pilotage.

A côté des risques inhérents au projet, les chefs de projet doivent prendre en compte l'émergence de risques externes qu'ils ne peuvent pas éviter.

5. Les outils de gestion

Les chefs de projet doivent disposer d'outils:

- qui facilitent leur travail dans la gestion du projet,

- qui permettent de produire des tableaux de bord sur base d'indicateurs pour communiquer de façon formelle sur l'état d'avancement du projet.

5.1 Méthodologie

La méthodologie appliquée à un projet décline la vie de celui-ci en différentes étapes. Ainsi le projet se construit de façon progressive, l'accomplissement d'une étape étant requise pour passer à la suivante. La méthodologie est modulable selon la complexité du projet et selon le type de technologie utilisé.

5.1.1 Étapes d'un projet

Les étapes d'un projet peuvent se résumer comme suit :

- la pré-étude, appelée couramment étude de faisabilité, se composant d'une première estimation du budget, d'une définition des risques inhérents ou externes au projet, des facteurs de réussite et du rapport coûts/bénéfices ;
- l'analyse de l'existant, permettant de connaître le contexte dans lequel le projet évolue, accompagnée d'une analyse précise des besoins ;
- la fixation des besoins du projet ;
- l'analyse et la conception du nouveau système à mettre en place ;
- la réalisation ;
- les tests unitaires et d'intégration, qui permettent de s'assurer de la bonne qualité de la réalisation ;
- la mise en production, qui donne accès aux nouveaux services développés par le projet.

5.1.2 « Délivrables »

La méthodologie définit également les documents et les développements qui doivent être livrés en cours et en fin de chaque étape (appelés couramment « livrables »). Ces livrables peuvent être des documents expliquant l'architecture du système mis en place mais aussi des tableaux de bord fournissant des indications pour la gestion du projet. Ils assurent une transparence et une bonne visibilité de l'état d'avancement du projet.

L'équipe de projet dispose de divers outils pour rédiger les livrables de différents types. Les chefs de projet fonctionnel et technique sont responsables de la rédaction et de la communication de ces derniers.

5.2 Outil de pilotage

L'outil de pilotage est nécessaire pour modéliser les étapes avec les tâches du projet et de gérer de façon optimisée l'affectation des ressources aux différents travaux. Il permet entre autres de définir des jalons qui sont des sous-buts successifs (souvent appelés « milestones ») et de déterminer la durée réelle du projet en fonction des différents paramètres de gestion.

5.3 Indicateurs

Les indicateurs sont établis sur base d'informations hebdomadaires relatives aux heures de travail des différents intervenants, aux coûts du matériel acheté, aux coûts des sous-traitants, etc. Des tableaux de bord créés à partir de ces indicateurs permettent aux chefs de projet de communiquer l'état d'avancement de leur projet aux différents intervenants.

5.4 Degré d'importance des outils

Il importe que tous les projets utilisent la même méthodologie, les mêmes outils de gestion et les mêmes tableaux de bord. Comme les outils de pilotage et les indicateurs permettent aux chefs de projet de bien gérer leur projet et aux correspondants de recevoir les bonnes informations au bon moment, il est de mise que les outils soient identiques pour tous les projets.

Une meilleure acceptation de ces outils, qui peuvent être considérés par d'aucuns comme contraignants et leur utilisation comme une perte de temps, est obtenue par des formations spécifiques.

6. La relation avec les fournisseurs et les sous-traitants

6.1 Cahier des charges et contrat

Toute délégation de travaux de programmation, d'installation et autres doit faire l'objet d'un cahier des charges clair et détaillé reprenant les travaux à réaliser avec les structures d'encadrement qui les régissent ainsi que les outils à utiliser.

Chacun de ces contrats doit comprendre une clause sur la propriété du matériel acheté et sur la propriété intellectuelle. La rédaction d'un cahier des charges ou d'un contrat est facilitée par un canevas prédéfini au niveau de la méthodologie.

6.2 Encadrement

Le maître d'œuvre encadre, suit et contrôle les travaux du fournisseur/sous-traitant qui est tenu d'appliquer la méthodologie telle qu'elle est définie pour tous les projets du programme.

L'encadrement du fournisseur/sous-traitant par le maître d'œuvre se fait de la manière suivante :

- contrôler l'état d'avancement des travaux sur une base hebdomadaire ;
- contrôler la qualité des travaux réalisés ;
- prendre les décisions techniques adéquates afin d'éviter que le fournisseur/sous-traitant ne soit bloqué dans ses tâches ;
- vérifier que le fournisseur/sous-traitant utilise les outils prescrits ainsi que les standards de programmation.

Le fournisseur/sous-traitant utilise les outils de gestion prévus par la méthodologie. Il est ainsi en mesure de fournir les indicateurs permettant d'évaluer les coûts et l'état d'avancement des tâches tels que prévus par la méthodologie.

6.3 Emplacement du matériel

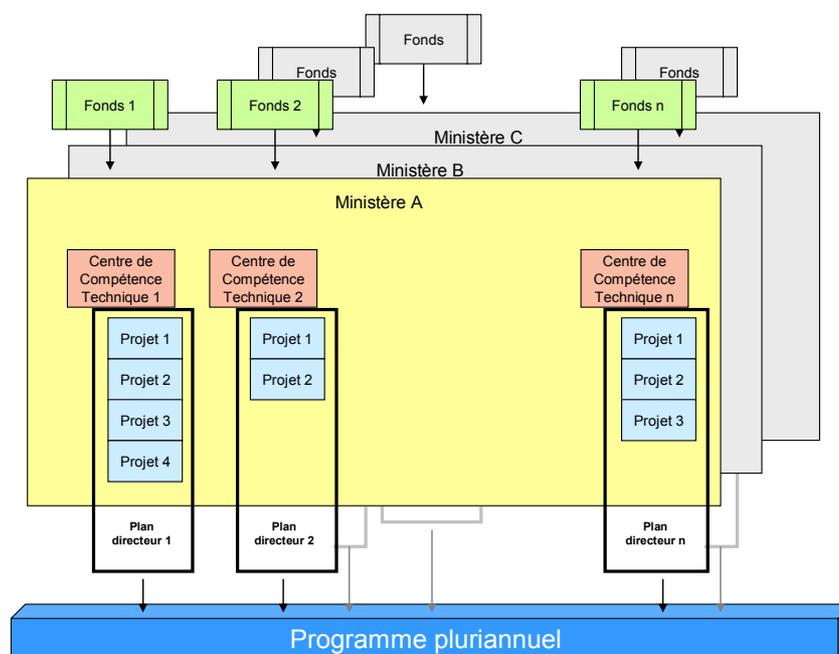
Le matériel est installé dans les locaux du centre de compétence technique qui est impliqué dès le départ dans le projet du ministère. Cette centralisation du matériel améliore sensiblement la qualité du service de maintenance du matériel.

7. La gestion financière

7.1 Création d'un fonds spécial

Les projets de grande envergure s'inscrivent dans une logique pluriannuelle et doivent de ce fait être financés par le biais de fonds spéciaux. Cette manière de procéder permet d'avoir une vue d'ensemble du coût engagé et améliore ainsi la transparence financière de tels projets.

Pour la gestion efficiente d'un fonds spécial, le ministère doit se doter d'un plan directeur reprenant l'ensemble des projets à réaliser dans le cadre d'un programme pluriannuel.

Graphique 6 : Fonds spécial- plan directeur- programme pluriannuel

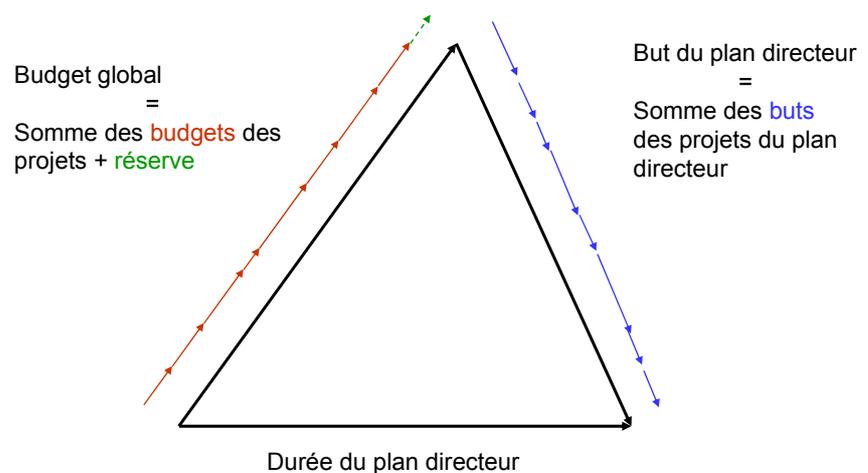
7.2 Mise en place d'un plan directeur

Un plan directeur est mis en place selon le cheminement suivant :

- les objectifs des différents ministères sont définis sur base de la stratégie politique du gouvernement ;
- les objectifs sont déclinés en projets ;
- les budgets des différents projets sont estimés ;
- les priorités des projets sont évaluées en fonction de leur rapport coût/bénéfice ;
- des synergies sont recherchées au niveau des projets retenus ;
- l'ensemble des projets à réaliser est fixé en fonction du budget global estimé sur la durée du plan directeur ;
- l'ensemble des projets retenus fait partie du plan directeur.

L'ensemble des plans directeurs est validé par le gouvernement en conseil en fonction des moyens financiers et constituent ainsi le programme pluriannuel des dépenses en capital.

La représentation triangulaire suivante sert à illustrer la gestion de l'ensemble des projets du plan directeur :



Suivant le graphique ci-dessus :

- le but du plan directeur est égal à l'ensemble des buts des projets qui le constituent ;
- le budget global est égal à la somme des budgets des projets retenus pour la réalisation du plan directeur (réserve incluse) ;
- la durée du plan directeur est fixe.

Afin de gérer le budget global et le but du plan directeur, le ministère en charge du fonds spécial a besoin d'indicateurs sur l'avancement de chacun des projets.

7.3 Contrôle et suivi

Pour documenter l'avancement du plan directeur, des indicateurs définis par la méthodologie sont établis par le centre de compétence technique du ministère et communiqués à la cellule de contrôle et de suivi. La Cour recommande que le rôle de la cellule de contrôle et de suivi soit attribué à l'Inspection générale des finances.

En effet, l'IGF occupe une place centrale en matière de gestion des finances publiques au vu de ces missions telles qu'elles sont définies par la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une Inspection générale des finances. Ainsi, l'IGF

- prépare l'avant-projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat ;
- émet un avis (sur demande du ministre du budget) sur les projets et propositions dont la réalisation est susceptible d'entraîner une répercussion sur les finances de l'Etat ;
- surveille l'exécution du budget et des projets et propositions (visés dans le tiret précédent), contrôle les dépenses de l'Etat et assure le suivi des recettes de l'Etat ;
- prépare des projets de programmation financière et budgétaire (à la demande du ministre du budget) et collabore aux travaux de programmation économique et sociale ;
- émet des propositions de coordination en vue d'établir les projets de programmation des investissements de l'Etat à arrêter par le conseil de gouvernement et surveille l'exécution des programmes arrêtés.

Pour ces raisons, la Cour recommande à ce que la loi susvisée soit modifiée de façon à ce que l'IGF puisse pleinement assurer la mission de cellule de contrôle et de suivi dans le cadre de projets de grande envergure. Cette mission inclurait notamment

- l'émission d'avis sur base des indicateurs détaillés et agrégés ;
- la mise en exergue des écarts entre le budget initialement prévu pour chaque étape des projets respectifs et l'utilisation budgétaire effective ;
- la mise en évidence des écarts entre les objectifs fixés initialement et les objectifs atteints ;
- la normalisation de l'ensemble des indicateurs d'avancement.

La Cour est d'avis que la Chambre des Députés devrait être impliquée davantage dans le suivi des projets de grande envergure. A cet effet, il est nécessaire qu'elle soit informée de manière régulière sur l'état d'avancement de tous les projets par les ministres concernés.

7.4 Missions du ministère en charge d'un fonds spécial

Le ministre désigne une personne de contact auprès de chaque projet pour assurer les missions suivantes :

- assurer l'application d'une méthodologie commune à tous les projets du plan directeur ;

- être garant du suivi des normes de qualité et des standards ;
- faire le suivi de l'avancement des projets ;
- attribuer les tranches de budget en fonction de l'avancement des projets ;
- organiser des séances de formation pour la conduite de projets selon la méthodologie en place ;
- tenir à jour un tableau de bord agrégé, synthèse des indicateurs d'avancement des projets du programme pluriannuel, et présenter l'avancement global de celui-ci à la Chambre des députés.

La Cour souligne que le service *eLuxembourg* remplit déjà la plupart des attributions précitées pour le compte du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative dans le cadre de la gouvernance électronique.

7.5 Différents types de projets

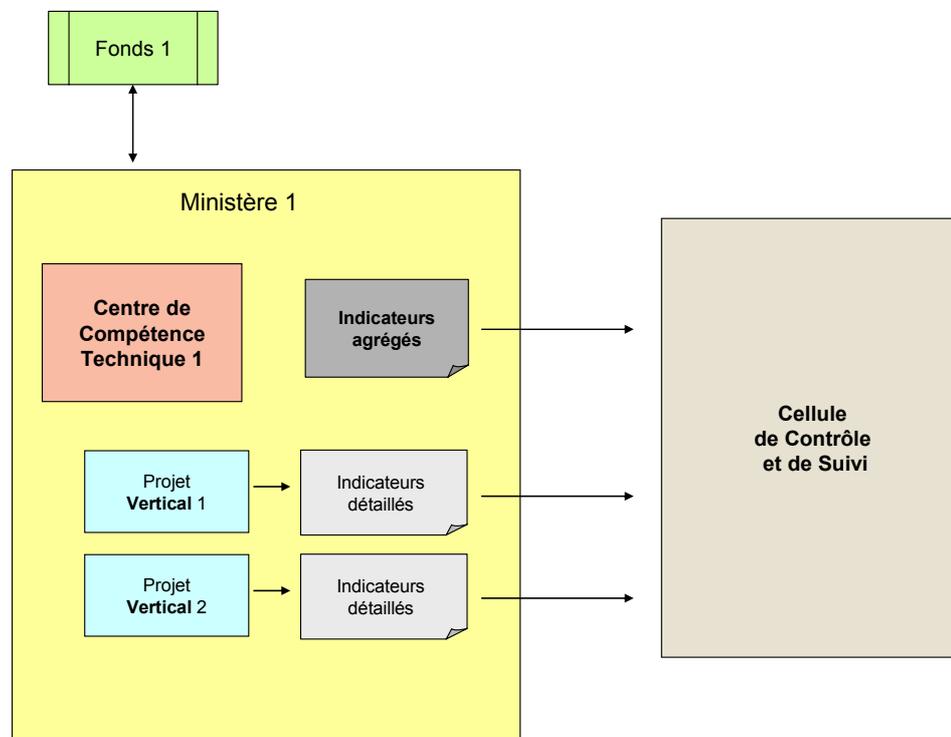
Il importe de faire la distinction entre un projet vertical et un projet horizontal. Un projet est dit vertical lorsqu'un ministère est le bénéficiaire alors qu'un projet horizontal vise plusieurs ministères.

7.5.1 Les projets verticaux

Il faut distinguer selon que le centre de compétence technique en charge de la réalisation du projet est interne ou externe au ministère.

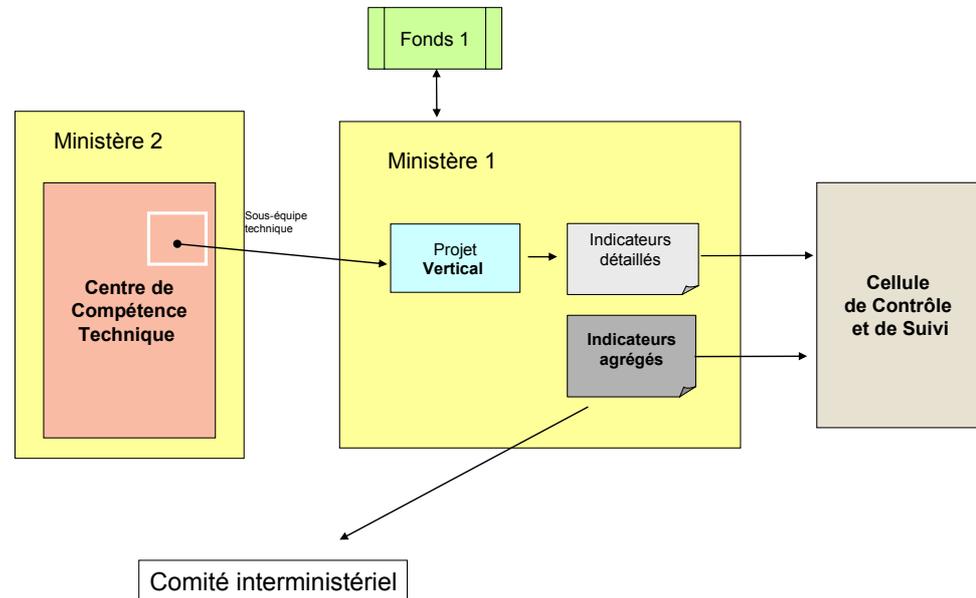
7.5.1.1 Projets verticaux avec centre de compétence interne

Au cas où le ministère dispose de son propre centre de compétence technique, toutes les décisions stratégiques sont prises par le ministre au niveau du **comité de pilotage**.

Graphique 7 : Le projet vertical - centre de compétence technique interne

7.5.1.2 Projets verticaux avec centre de compétence externe

Au cas où le ministère doit avoir recours à un centre de compétence externe, c'est-à-dire dépendant d'un autre ministère, les décisions stratégiques sont prises au sein d'un **comité interministériel**.

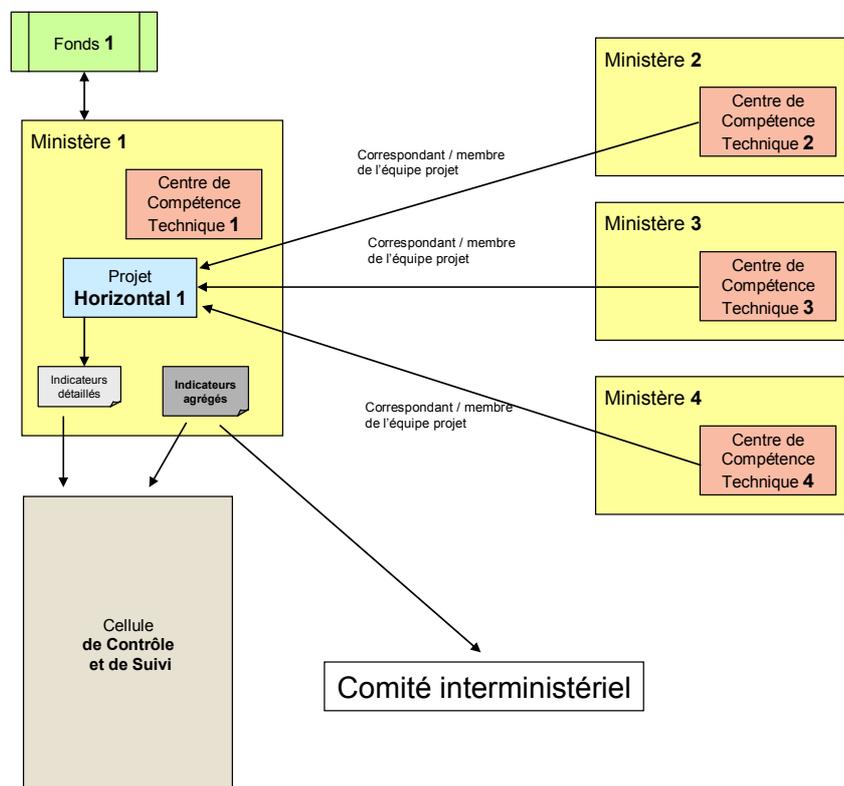
Graphique 8 : Le projet vertical - centre de compétence technique externe

7.5.2 Projets horizontaux

Le projet horizontal requiert un correspondant (personne de contact) du centre de compétence technique de chaque ministère impliqué. Les décisions stratégiques sont prises par un comité interministériel après que celui-ci ait pris connaissance de l'état d'avancement des projets.

Le processus décisionnel reste le même, peu importe que le centre de compétence en charge de la réalisation soit interne ou externe.

Graphique 9 : Le projet horizontal



7.5.3 Décisions stratégiques

Au niveau d'un projet, selon les différents cas de figure, le ministre respectivement le comité interministériel doit trancher sur les points litigieux.

Au niveau du plan directeur, les décisions stratégiques sont prises par le gouvernement en conseil sur base d'une réévaluation de la priorité des projets (p.ex. ajout d'un nouveau projet ou survenance de facteurs externes).

B. La maintenance

Sur base des constatations de la Cour au sujet de la maintenance du projet E-go, la Cour entend formuler un certain nombre de recommandations en matière de maintenance d'un projet informatique.

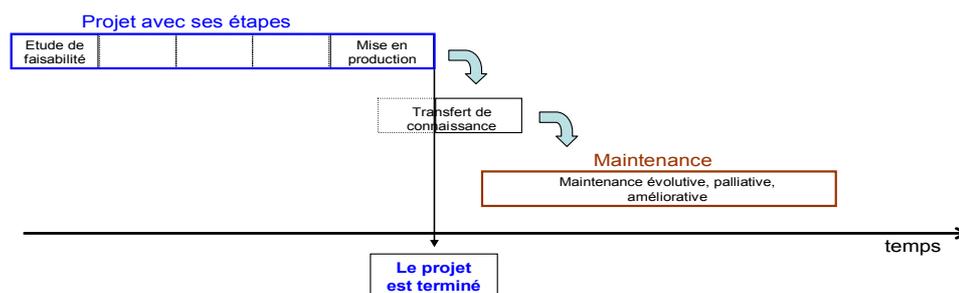
En effet, la maintenance proprement dite commence lorsque la dernière étape du projet est achevée et qu'un transfert de connaissance a été réalisé. Elle ne doit pas être considérée comme le prolongement d'un projet. En effet, elle ne consiste pas en la mise en place d'une étape supplémentaire, mais en des menus travaux en termes de charge de travail et de consommation de ressources humaines. Il s'agit de travaux ponctuels pour rajouter une fonctionnalité au système, régler un problème en production, ou encore améliorer la qualité des programmes en place.

1. Transfert de connaissance

Une étape transitoire entre la fin du projet et les travaux de maintenance s'avère nécessaire dans le cas où l'équipe de maintenance est constituée de personnes n'ayant pas contribué à la réalisation du projet. Pendant cette phase transitoire, l'équipe de projet travaille ensemble avec l'équipe de maintenance.

Selon la loi de Pareto, il est communément admis que 80% des connaissances sont transférés en 20% du temps estimé pour le transfert de connaissance. Les 20% des connaissances restants sont assimilés par l'équipe de maintenance lors des travaux à réaliser.

Graphique 10 : Le passage d'un projet vers la maintenance



2. Planning de reprise

Les deux équipes, à savoir celle en charge du projet et celle en charge de la maintenance, fixent d'un commun accord un planning reprenant le transfert de connaissance des 80%. Ce transfert repose essentiellement sur les livrables fournis par l'équipe de projet dans le cadre d'une méthodologie commune à tous les projets. Il y a lieu de souligner l'importance de la méthodologie et de la documentation détaillée à fournir.

3. Travaux de maintenance

Les travaux de maintenance consistent en les tâches suivantes :

- maintenance évolutive ;
- maintenance palliative ;
- maintenance améliorative.

3.1 Maintenance évolutive

Les solutions techniques du système doivent être adaptées pour tenir compte des évolutions des besoins des utilisateurs et de la technologie. Ces travaux de maintenance peuvent être

assimilés à de petits projets et doivent respecter les normes de la méthodologie en appliquant les outils respectifs.

Plusieurs travaux de maintenance évolutive peuvent être rassemblés en un projet qui est repris au plan directeur.

3.2 Maintenance palliative

La maintenance palliative désigne tous les travaux d'intervention en cas de panne du système. Elle peut résulter d'un manque de qualité au niveau de la programmation des logiciels ou d'un défaut du matériel utilisé. Il s'agit donc de tâches qui ne peuvent pas être prévues à l'avance et ne sont donc pas planifiables. Le responsable de l'équipe de maintenance doit tenir compte de tels travaux pour planifier les tâches de la maintenance évolutive.

3.3 Maintenance améliorative

La maintenance améliorative s'avère nécessaire au cas où la charge de la maintenance palliative devient trop élevée pour un système donné. A ce stade, des imperfections du système en place sont ainsi détectées et des travaux d'amélioration peuvent être planifiés.

4. Support technique

Le support technique consiste en :

- l'aide à utiliser le système en place ;
- l'aide à d'autres projets qui réutilisent le système.

5. Environnement de test

Afin de pouvoir effectuer les différents types de travaux de maintenance, il est important de disposer d'un environnement de test comparable à celui de la production, comportant les mêmes fonctionnalités avec éventuellement des bases de données de test réduites et des machines moins coûteuses. Il peut s'agir de l'environnement de test utilisé pour le projet avant la mise en place du système.

L'envergure de cet environnement de test dépend fortement du degré de complexité du système en place. Plus un système est essentiel ou vital pour le bon fonctionnement d'un service ou d'une administration, plus le système devient critique. Toute évolution du système nécessite donc un environnement de test de qualité adéquate.

6. Charge de maintenance

La charge de maintenance d'un système une fois mis en place ne doit pas être négligée. En effet, comme la maintenance permet de garantir le bon fonctionnement d'un système en place, la charge y afférente est à prévoir au niveau des ressources humaines et du budget. La pérennité d'un système est menacée s'il ne répond plus aux besoins, toujours en évolution, des utilisateurs.

7. Budgétisation de la maintenance

La solution proposée lors de la conception d'un nouveau système doit tenir compte aussi bien des frais de maintenance évolutive que des frais de support technique. Pour assurer une gestion efficace de ces frais, il y a lieu de centraliser le matériel/logiciel. Vu que cette centralisation se fait dès lors au niveau du centre de compétence, ce dernier participe non seulement au projet comme maître d'œuvre, mais également comme responsable de la maintenance.

Même après la mise en production du projet, le maître d'ouvrage reste disponible pour proposer des améliorations fonctionnelles dans le cadre du budget de la maintenance évolutive. Il s'assure que des utilisateurs de l'administration respective soient disponibles pour effectuer et valider les tests des travaux de maintenance.

L'ensemble de ces coûts doivent être répartis, d'une part, sur le budget du centre de compétence qui assure la maintenance de l'ensemble du matériel technique, et, d'autre part, sur le budget des différentes administrations en ce qui concerne les correspondants techniques.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 23 avril 2009.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler

Annexe 1 : Historique chronologique

Depuis 1995	Les exploitants du transport public national, en coopération avec le ministère des Transports, étudient la possibilité d'introduire un nouveau système de perception tarifaire.
13.03.2000	Création de Smart-Tec S.A.
2000	Présentation par Smart-Tec d'un dossier pour un système de perception électronique tarifaire par le biais de lecture sans contact de données présentes sur une smartcard (carte à puce).
28.12.2000	Courrier du ministre des Transports à Motorola ayant comme objet le lancement d'un projet pilote relatif à la perception tarifaire électronique dans les transports publics du Grand-Duché sur certaines lignes de transport public nationales sélectionnées.
08.08.2001	Note du chargé de direction de la Direction des transports publics au ministère des Transports à l'attention du ministre des Transports mentionnant une insuffisance du crédit du budget de l'exercice 2002 (EUR 1.443.500) pour le démarrage de la phase pilote revenant à EUR 2.656.710 d'après la proposition de Motorola/Connectcom.
Août 2001	Réponse manuscrite du ministre des Transports au chargé de direction de la Direction des transports publics exigeant une mise en concurrence de plusieurs opérateurs, compte tenu que l'offre pour la phase pilote de EUR 2.656.710 représenterait deux tiers du montant total pour la phase finale (EUR 4.293.250).
22.08.2001	Note complémentaire du chargé de direction de la Direction des transports publics au ministre des Transports rendant attentif à l'impossibilité de faire appel à la concurrence vu le caractère si spécifique du projet et le temps de préparation du dossier de quatre ans pour aboutir au résultat. De plus, il serait à considérer que dans tous les exemples de projets similaires connus dans d'autres pays/villes il aurait été procédé par marché de gré à gré et que l'article 36 de la loi modifiée du 4 avril 1974 concernant le régime des marchés publics de travaux et de fournitures offrirait cette possibilité sub 2°c) et sub 2°e)4).
Août 2001	Réponse manuscrite du ministre des Transports à la note complémentaire dans laquelle le ministre se montre d'accord avec le raisonnement et demande le lancement de la procédure.
21.12.2001	Attribution du marché relatif à la phase pilote par arrêté du Conseil de gouvernement autorisant le ministre des Transports à passer le contrat pour la fourniture, l'installation et le maintien de l'équipement de perception tarifaire électronique par marché de gré à gré avec Smart-Tec S.A..
Mars – juillet 2003	Le système E-go est testé pour la première fois sur plusieurs lignes publiques de l'AVL, des CFL et du RGTR entre Luxembourg et Mersch.
30.07.2003	Attribution du marché relatif à la phase finale par arrêté du Conseil de gouvernement autorisant le ministre des Transports à passer le contrat pour la fourniture, l'installation et le maintien de l'équipement de perception tarifaire électronique par marché de gré à gré avec Smart-Tec S.A..

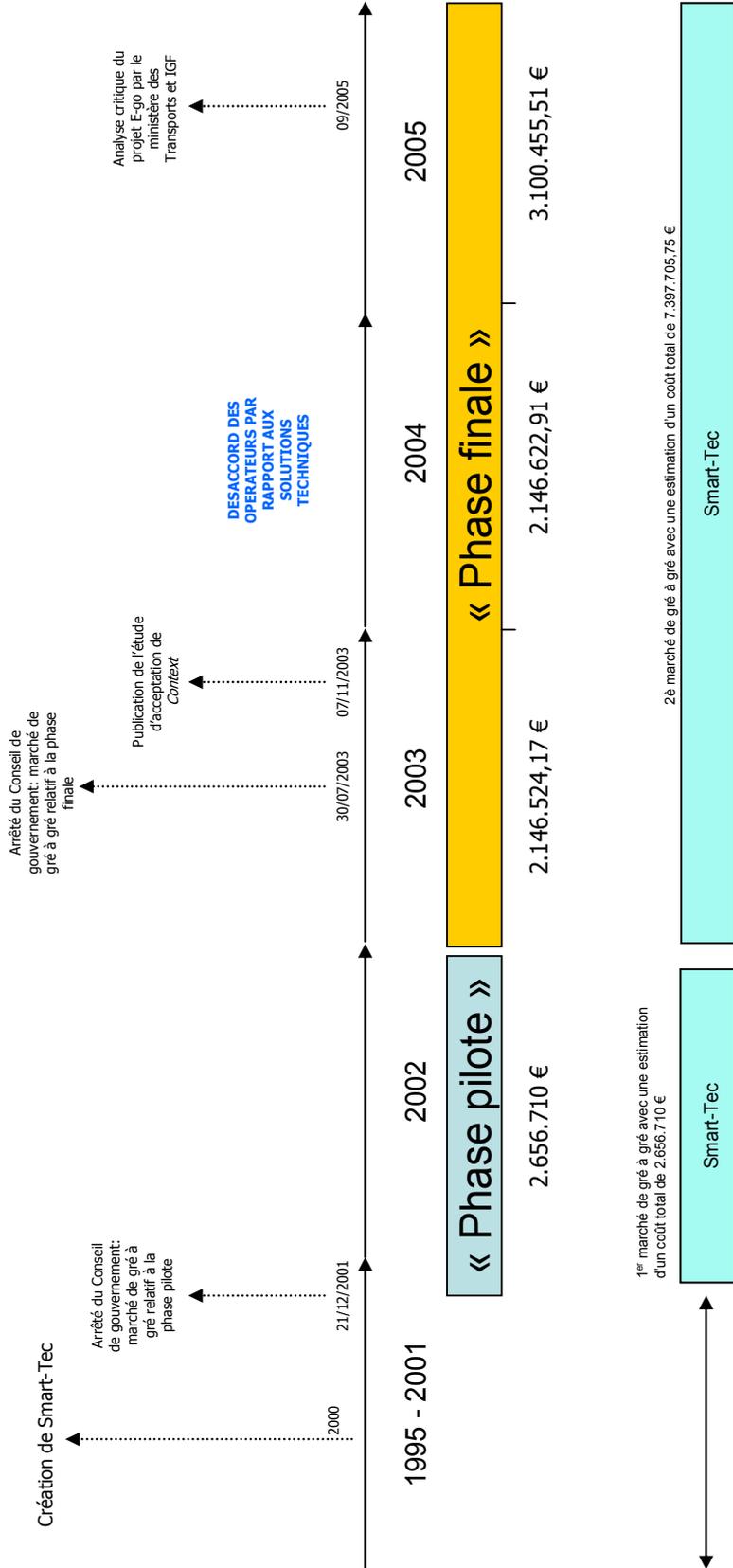
Septembre à octobre 2003	Réalisation d'un sondage quantitatif d'acceptation par la société CONTEXT' en collaboration avec ILRES.
07.11.2003	Rapport final de l'étude effectuée par CONTEXT'.
08.12.2003	Courrier du ministre des Transports au Directeur général de la Société Nationale des CFL disant que, étant donné les résultats plutôt positifs du projet pilote E-go et l'avis favorable du groupe d'accompagnement du projet, il importerait, en vue de la continuation du système, de procéder à l'installation de l'équipement spécial dans les gares et dans les autobus affectés au transport public national. Lesdits travaux d'installation seraient réalisés par la firme Smart-Tec S.A., auprès de laquelle le ministre viendrait de passer commande pour la fourniture du matériel utile.
Septembre 2005	Le ministre des Transports procède à une analyse critique de la situation du projet en collaboration avec l'IGF.
02.05.2006	Le ministre des Transports soumet au Conseil de gouvernement une note sur l'état du dossier E-go ainsi qu'une proposition portant sur la marche à suivre.
19.05.2006	Le Conseil de gouvernement approuve la démarche proposée par le ministre des Transports, qui consiste à faire élaborer au vu des dispositions de l'article 99 de la Constitution un projet de loi spéciale pour l'introduction d'un système de perception tarifaire électronique dans les transports publics nationaux suite à un audit fonctionnel et financier à confier à un expert externe.
Fin mai à octobre 2006	Période de réalisation de l'audit fonctionnel et financier du projet E-go par la société KPMG.
Novembre 2006	Le ministre des Transports charge KPMG en tant que « project manager » dans le but de réaliser l'introduction du tarif électronique sur les lignes publiques du réseau national.
16.11.2006	Réunion en présence de toutes les parties concernées lors de laquelle un consensus est dégagé parmi les opérateurs sur les questions de principe restant à trancher en relation avec le projet E-go.
Janvier 2007	Finalisation de l'audit effectué par KPMG, qui a dégagé quatre points de discordance, nécessitant un consensus préalable entre les quatre opérateurs concernés (CFL, AVL, TICE et RGTR) : <ol style="list-style-type: none"> 1) le mode du « always check-in » ; 2) le contrôle automatique de la courte distance ; 3) les fonctions essentielles de l'appareil de contrôle ; 4) l'organisation des points de vente.
17.01.2007	Réunion entre les différentes parties concernées sous la présidence du ministre des Transports lors de laquelle un rapprochement des idées sur les quatre points à trancher a pu être obtenu : <ol style="list-style-type: none"> 1) Le mode du check-in : Le « check-in once » est retenu pour tous les réseaux comme solution satisfaisante. 2) Le contrôle automatique de la courte distance :

	<p>Un consensus s'est dégagé sur une application du critère « temps » pour les billets. Le critère « distance » pourrait cependant être maintenu pour définir les abonnements « courte distance ».</p> <p>3) Les fonctions essentielles de l'appareil de contrôle :</p> <p>Un cahier des charges avait été établi par les opérateurs au sujet des fonctions requises pour l'appareil de contrôle Thyron.</p> <p>Ces conditions remplies par le fournisseur Smart-Tec, rien ne s'opposerait à une utilisation desdits appareils pendant une période transitoire (3-5 ans).</p> <p>Un autre appareil de contrôle, dénommé ZiNeon2, présenterait cependant l'avantage d'une grande multifonctionnalité. Il serait probable que les opérateurs s'accordent sur cet appareil, une fois tous les tests nécessaires terminés.</p> <p>4) L'organisation des points de vente :</p> <p>La Communauté des Transports (CdT) serait en charge du dossier « points de vente ».</p> <p>Il serait proposé à la CdT d'assurer la gestion future du fichier central du système E-go ainsi que la maintenance des instruments installés auprès des opérateurs.</p>
23.04.2007	Présentation à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire par KPMG de l'audit opérationnel et financier du projet E-go.
23.04.2007	La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire donne son accord au paiement des factures et à la poursuite du projet en attendant le vote d'un projet de loi y relatif.
23.05.2007	<p>Dépôt et vote à la Chambre des Députés de la motion au sujet du système de perception tarifaire électronique E-go invitant le gouvernement à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - implémenter un système de perception tarifaire électronique E-go « de base » avec le soutien de la société concernée sous la responsabilité du ministère des Transports endéans douze mois et avec l'aide d'une société disposant des capacités nécessaires en matière de gestion de projet dans le domaine concerné ; - soumettre à la Chambre des Députés dans les meilleurs délais un projet de loi permettant de régulariser l'engagement financier de l'Etat et précisant le coût global du projet ; - conclure dès l'implémentation du système E-go de base un contrat de gestion déléguée entre l'Etat et la Communauté des Transports pour l'exploitation et la maintenance dudit système ; - assurer l'élaboration d'un cahier des charges par la Communauté des Transports pour sous-traiter la gestion et l'exploitation du système de tarification électronique ; - garantir la tenue d'une soumission publique en due forme par la Communauté des Transports pour les activités d'exploitation et/ou de maintenance du système.

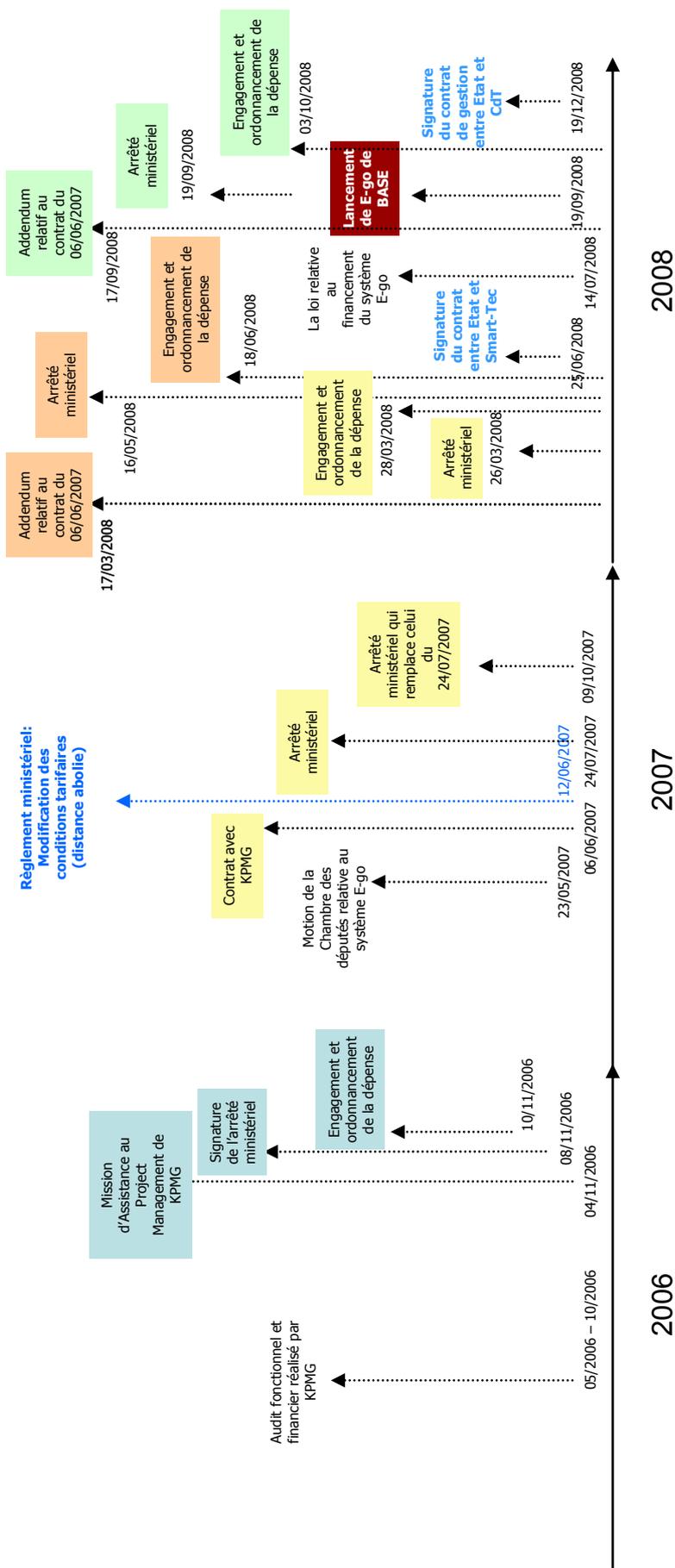
12.06.2007	Règlement ministériel du 12 juin 2007 fixant les tarifs des transports publics qui prévoit notamment le remplacement du « billet réseau » par le « billet longue durée » et du « billet courte distance » par le « billet courte durée » ainsi que l'augmentation de la validité du « billet courte durée » d'une heure à deux heures.
19.12.2007	Dépôt du projet de loi relative au financement du système de perception tarifaire électronique dans les transports publics (dossier parlementaire n° 5822).
07.02.2008	Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi relative au financement du système de perception tarifaire électronique dans les transports publics (n° 5822 ¹).
25 juin 2008	Conclusion du contrat de prestation de services pour la mise en place du système de perception tarifaire électronique « E-go de base » entre l'Etat et Smart-Tec S.A..
27.06.2008	La date prévue pour le lancement d'« E-go de base » n'a pas pu être respectée et est reportée à la mi-septembre.
17.07.2008	Loi du 17 juillet 2008 relative au financement du système de perception tarifaire électronique dans les transports publics disposant notamment que les dépenses occasionnées ne peuvent pas dépasser le montant de 16.680.000 euros.
19.09.2008	Lancement d'« E-go de base ».
19.12.2008	Conclusion d'un contrat de gestion du système de perception tarifaire électronique « E-go » dans les transports publics entre l'Etat et la Communauté des Transports.

Annexe 2 : Trame chronologique

Période avant KPMG



Période avec KPMG



« Phase finale (suite) »

KPMG	Assistance Project Management	137.760 €
KPMG	Project Management Office (PMO)	207.000 €
KPMG	PMO	892.687,50 €
Smart-Tec	Smart-Tec	1.838.849,43 €
Smart-Tec	Smart-Tec	384.450 € (+ 1.985.862 € engagés)

PAS DE PAIEMENT DE FACTURES de Smart-Tec en 2006

Annexe 3 : Glossaire

- **Maître d'ouvrage :**

Le maître d'ouvrage est la personne publique pour le compte de laquelle un projet est réalisé. Il s'agit en l'occurrence du ministre qui peut déléguer à ses administrations et services l'exécution d'un projet. Le maître d'ouvrage s'occupe du volet fonctionnel qui englobe les services à mettre en place pour garantir l'aboutissement des fonctionnalités du futur système. Il nomme un chef de projet fonctionnel et charge le maître d'œuvre de l'exécution technique du projet.

- **Maître d'œuvre :**

Le maître d'œuvre est le responsable du centre de compétence technique chargé par le ministre de l'exécution du projet. Il regroupe des compétences et connaissances autour d'une activité spécifique. Il désigne un chef de projet technique, prépare des soumissions publiques, centralise l'emplacement du matériel technique, effectue les tâches logistiques et assure la maintenance du matériel.

- **Chef de projet fonctionnel :**

Le chef de projet fonctionnel couvre le volet fonctionnel d'un projet en assurant que les besoins ont été compris par son équipe et que les solutions techniques proposées correspondent aux besoins.

- **Chef de projet technique :**

Le chef de projet technique couvre le volet technique en assurant l'exécution technique d'un projet sur base des besoins formulés par le maître d'ouvrage.

- **Comité de pilotage :**

Le comité de pilotage regroupe les intervenants du projet, à savoir le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre, les deux chefs de projet et le responsable de(s) société(s) de consultance afin de prendre les décisions stratégiques dans le cadre d'un projet vertical réalisé par un centre de compétence interne.

- **Correspondants :**

Il s'agit, d'une part, de personnes de contact auprès des différentes entités externes, à savoir les sociétés de consultance, le ou les fournisseurs, le ou les sous-traitants ainsi que le ou les centres de compétences externes des ministères autres que celui en charge du projet.

- **Méthodologie :**

La méthodologie décline la vie d'un projet en différentes étapes. Ainsi le projet se construit de façon progressive, l'accomplissement d'une étape étant requise pour passer à la suivante. La méthodologie est modulable selon la complexité et selon le type de technologie utilisé. La méthodologie définit également les documents et les développements qui doivent être livrés en cours et à la fin de chaque étape (appelés couramment « livrables »).

- **Délivrables :**

Les livrables peuvent être des documents expliquant l'architecture du système mis en place mais aussi des tableaux de bord fournissant des indications pour la gestion du projet. Ils assurent une transparence et une bonne visibilité de l'état d'avancement du projet.

- **Indicateurs :**

Les indicateurs **détaillés** sont établis sur base d'informations hebdomadaires ponctuelles relatives aux heures de travail des différents intervenants, aux coûts de matériel acheté, aux coûts des sous-traitants etc. Les indicateurs **agrégés** constituent des synthèses de différents indicateurs détaillés.

- **Tableau de bord :**

Le tableau de bord est constitué par plusieurs indicateurs.

- **Plan directeur :**

Le plan directeur regroupe l'ensemble des projets réalisés et à réaliser par un maître d'ouvrage. Les plans directeurs des différents maîtres d'ouvrage sont rassemblés dans un programme pluriannuel.

- **Projet vertical :**

Un projet est dit vertical, lorsqu'un ministère en est le bénéficiaire. Il faut distinguer selon que le centre de compétence technique en charge de la réalisation du projet est interne ou externe au ministère.

- **Projet horizontal :**

Un projet est considéré comme horizontal lorsque plusieurs ministères sont en charge.

- **Comité interministériel :**

Le comité interministériel est sollicité à prendre les décisions stratégiques dans le cadre de projets verticaux ayant recours à un centre de compétence externe ainsi que dans le cadre de projets horizontaux dans lesquels plusieurs ministères et centres de compétence sont impliqués.

- **Maintenance :**

La maintenance commence lorsque la dernière étape du projet est achevée et qu'un transfert de connaissance a été réalisé. Elle ne doit pas être considérée comme le prolongement d'un projet. En effet, elle ne consiste pas en la mise en place d'une étape supplémentaire, mais en de menus travaux en termes de charge de travail et de consommation de ressources humaines. Il s'agit de travaux ponctuels pour rajouter une fonctionnalité au système, régler un problème en production ou encore améliorer la qualité des programmes en place.

II. LA CORRESPONDANCE AVEC LE CONTROLE

1. La prise de position du Ministre des Transports du 20 juillet 2009

Par la présente, j'ai l'honneur de vous faire part de mes observations en relation avec vos constatations et recommandations résultant du contrôle de la Cour des comptes du projet de perception tarifaire électronique dans les transports publics, dénommé « e-go ».

Il m'importe d'emblée de souligner que mes observations se limiteront à la partie I de votre projet de rapport spécial alors que les recommandations de la partie II concernent l'administration gouvernementale dans son ensemble et nécessitent à mon avis une prise de position coordonnée du Gouvernement sous la responsabilité du ministre du Trésor et du Budget, de préférence en étroite concertation avec la Chambre des députés.

Ad 1.1 Historique

Au 3^e alinéa, la Cour affirme que le ministre des Transports aurait soumis en mai 2006 une note sur l'état du dossier e-go au Conseil de Gouvernement, notamment « à la suite de dérapages financiers ». Cette affirmation ne correspond pas à la réalité.

L'exposé des motifs du projet de loi 5822 relative au financement du système de perception tarifaire électronique dans les transports publics note à cet égard : « Etant donné que des problèmes au sujet des modalités de fonctionnement du système de perception tarifaire électronique ainsi que de l'appareil de contrôle proposé par le fournisseur ont été relevés, les ministres des Transports et du Budget ont convenu en septembre 2005 de soumettre le projet à une analyse critique ».

A la suite d'un audit financier et fonctionnel, clôturé en janvier 2007, certains points de discordance entre opérateurs ont pu être dégagés et des décisions fondamentales pour parvenir à un consensus entre opérateurs furent prises. Ces initiatives ont été entreprises, précisément pour restructurer et recentrer le projet afin d'éviter des dérapages financiers, et non suite à des dérapages financiers.

Rappelons à cet égard que j'avais pris en février 2006 la décision de ne plus engager, voire ordonnancer des dépenses en relation avec le projet e-go afin de ne pas dépasser le seuil des 7,5 millions d'euros, voire des 7.397.705 euros réservés par décision du Conseil de Gouvernement du 30 juillet 2003 pour le financement de la phase finale du projet e-go. A noter que ce montant n'inclut pas les dépenses en relation avec un projet-pilote dudit

système télématique, autorisé par décision du Conseil de Gouvernement du 21 décembre 2001 pour un montant total de 2.656.710 euros.

Ce n'est qu'à partir du 23 avril 2007, à l'issue d'une réunion de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire et des comptes où celle-ci avait donné, en présence de Messieurs les président et vice-président de la Cour des comptes, son accord verbal au paiement des factures et à la poursuite du projet en attendant le vote du projet de loi y relatif, que des dépenses supplémentaires furent imputées au projet e-go dans le cadre de l'enveloppe budgétaire jugée nécessaire pour mener le projet à bon port.

Durant cette phase, les retards qu'avait pris le projet e-go s'expliquent donc exclusivement par des impératifs de bonne gouvernance. L'utilité de l'implémentation du système de perception tarifaire électronique e-go fut d'ailleurs clairement reconnue par une motion adoptée par la Chambre des Députés en date du 23 mai 2007, jointe en [annexe 1](#).

Ad. 4. Les différents intervenants dans le projet e-go

A l'alinéa 1^{er}, la Cour écrit que « le ministère des Transports assure la coordination des transports publics au Luxembourg qui sont subdivisés en quatre réseaux exploités par des opérateurs différents ».

La loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics dispose cependant que l'autorité organisatrice des transports publics revient au ministre des Transports, à l'exclusion des services de transports publics confinés au territoire d'une même commune ou d'un même syndicat de communes ayant comme objet principal l'activité de transport public (AVL et TICE).

Ad 4.1 Le maître d'ouvrage du projet e-go : le ministère des Transports

La Cour constate « qu'au sein du ministère des Transports, la direction des Transports publics a été en charge du dossier dès le début du projet ».

Alors que le projet était entamé en 2001, une direction des Transports publics n'a pas existé avant 2007.

Ad 4.2 Les différents opérateurs : RGTR, CFL, AVL et TIGE

Alors que la Cour estime que le RGTR fait fonction d'opérateur lié par voie de contrat de service public au ministère des Transports, il s'agit en l'espèce d'un service de l'Etat dépendant du ministère des Transports qui assiste le ministre dans sa mission d'organisation des transports publics par route et de coordination de quelque 35 opérateurs exploitant des lignes de bus régionales.

Par ailleurs, les CFL, pour ce qui est de l'exploitation de lignes de bus régionales, n'agissent pas en tant que gestionnaire des infrastructures ferroviaires, mais en tant qu'exploitant de services de transport public. Par conséquent, dans ce cas précis, la SN des CFL n'est pas liée à l'Etat par voie de contrat de gestion, mais par voie de contrat de service public.

Reste finalement à noter que les AVL n'exploitent pas uniquement des bus à l'intérieur de la Ville de Luxembourg, mais également des lignes dites « coordonnées » qui dépassent les frontières communales.

Ad 5.1.2 La période après 2006

La Cour constate qu'« avec l'assistance du project management (KPMG) à partir de fin 2006, le projet a été restructuré. Le ministère des Transports a impliqué davantage le conseiller de Gouvernement pour réaffirmer son rôle de maître d'ouvrage ».

En fait, la restructuration du projet et la réaffirmation du rôle de maître d'ouvrage fut déjà entamé à partir de septembre 2005, lorsque j'avais pris la décision, ensemble avec le ministre du Trésor et du Budget, de soumettre le projet e-go à une analyse critique, effectuée par mes services en étroite concertation avec l'IGF. En conséquence, le Conseil de Gouvernement décida en mai 2006 de soumettre le projet e-go à un audit fonctionnel et financier, finalisé en janvier 2007. La Cour des comptes en tient d'ailleurs compte aux pages 57 et 58 de son projet de rapport spécial.

La formalisation des prises de décisions s'est donc également améliorée au cours du 1^{er} semestre 2006 et non pas à partir de 2007.

Ad 5.2 et 5.3 Les constatations relatives à la légalité et la régularité, voire au contrôle interne et externe

Pour ce qui est des constatations sous rubrique, j'entends me limiter à renvoyer à la lettre du ministre du Trésor et du Budget, transmissive d'une prise de position du directeur de l'IGF, voire de la DCF, jointe en [annexe 2](#).

Il m'importe cependant de souligner que je ne partage point le constat, généralisé et superficiel car guère motivé, fait sous « 5.3.1 Le ministère des Transports » que « le contrôle interne au ministère des Transports a été insuffisant », du moins pour ce qui est de la période qui tombe sous ma responsabilité ministérielle. En effet, il est indéniable que c'est à la seule et unique initiative et du Ministère des Transports et de l'IGF que le projet a subi une réorientation notable suite à un examen en profondeur qui s'est fait certes tard, mais pas trop tard.

Ad 5.4.2 Les considérations financières - la loi du 17 juillet 2008

Au dernier alinéa de ce sous-chapitre, il se trouve écrit : «A défaut d'informations supplémentaires, la Cour ne peut pas se prononcer sur les répercussions financières du système e-go pour la phase après le 31 décembre 2008. »

Ceci est exact alors que la Cour n'a à aucun moment jugé nécessaire de solliciter ces informations supplémentaires, ni auprès du Ministère des Transports, ni auprès des responsables de la Communauté des Transports. Lesdites informations sont néanmoins disponibles et vous seront transmises sur simple demande.

Ad 5.4.3 Le contrat de gestion entre le ministère des Transports et la Communauté des Transports

Etant donné que depuis près d'un an, aucun contact au sujet des travaux de mise en adjudication du projet e-go n'eut lieu entre la Cour des comptes et la Communauté des Transports, presque toutes les informations contenues dans ce sous-chapitre ne sont soit plus d'actualité, soit ne correspondent toujours pas à la réalité.

Ainsi, il s'avère erroné d'affirmer que les travaux relatifs à la mise en adjudication n'avanceraient pas ou encore que les données relatives à la gestion et au financement du projet ne seraient pas complètes. Par ailleurs, je ne suis pas en mesure de pouvoir partager votre point de vue que « la concurrence est dès le départ biaisée par le lien de dépendance vis-à-vis de la société Smart-Tec S.A. en matière de maintenance du système ». Bien au contraire, soyez rassuré que la Communauté des Transports est sur le point de finaliser le cahier des charges pour la soumission publique, et ce avec tout le soutien professionnel nécessaire afin d'éviter qu'une telle situation de dépendance envers un maître d'oeuvre dont les capacités professionnelles laissent de surcroît parfois à désirer ne se reproduise plus à l'avenir.

Je vous invite partant à m'adresser un récapitulatif de toutes les informations complémentaires que vous souhaiteriez recevoir afin d'étoffer votre dossier. Je ne tarderai pas de vous les faire parvenir dans les meilleurs délais. Par ailleurs n'hésitez surtout pas à solliciter à cette fin des entrevues supplémentaires avec mes services, voire avec les responsables de la Communauté des Transports.

Ad 5.5 et 6 Les constatations relatives à l'accomplissement des objectifs initiaux du projet e-go ; Conclusion

Au 3^e alinéa, vous affirmez une fois de plus ne pas être « en possession d'informations fiables quant au développement ultérieur des potentialités du système ». Soyez rassuré : toutes les informations que vous avez reçues sont fiables. Si vous pensez toutefois ne pas être en

possession de toutes les informations requises, je vous saurais gré de me faire connaître les éléments qui vous font défaut.

Par ailleurs, il m'est incompréhensible pourquoi vous pensez devoir constater sans explication aucune que « Le coût élevé résulte en partie des retards importants au niveau de sa planification, de son implémentation et de sa mise en production ». Cette affirmation pourrait être qualifiée par d'aucuns de gratuite alors que le contraire me semble être le cas (voir à ce sujet mes explications sous 1.1). Par ailleurs, il ne faut pas oublier que des fonctionnalités essentielles du back-office, permettant entre autres l'établissement de décomptes automatisés (ce qui a permis de décharger considérablement les chauffeurs de bus), sont opérationnelles depuis quatre années. Les frais de gestion, de maintenance et de remplacement de ces éléments du système e-go font partie intégrante du coût total de quelque 16 millions d'euros.

Au 2^e alinéa, vous relevez à juste titre que le développement du projet n'est pas encore arrivé à son terme et qu'une évaluation définitive des fonctionnalités n'est partant pas possible. En effet, un système télématique comme e-go est toujours perfectible et doit évoluer en fonction des développements récents en la matière, notamment en se basant sur des standards industriels reconnus pour s'adapter aux autres systèmes de billettique au niveau de la Grande Région afin d'assurer une interopérabilité accrue, voire pour interagir de manière ouverte avec d'autres systèmes télématiques comme par exemple l'ITCS (Intermodal Transport Control System ; BSL, Busleitsystem en allemand).

Il est d'autant plus regrettable que la Cour parvient après une appréciation assez sommaire et discutable du degré de réalisation des objectifs (cf. à cet égard la prise de position de KPMG jointe en [annexe 3](#)) à la conclusion lapidaire que « l'investissement de 16,68 millions d'euros ne se justifie pas pour un système qui n'atteint que partiellement les objectifs initialement fixés. »

Quant à la forme, il y a lieu de rappeler qu'en matière d'objectifs de contrôle, les auteurs de la proposition devenue la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes ont retenu dans l'exposé des motifs que « la présente proposition de loi entend confier à la Cour des comptes un contrôle externe portant non seulement sur la légalité et la régularité des dépenses, mais aussi sur la bonne gestion financière des fonds publics. Le contrôle de la Cour des comptes portera donc sur l'économicité, c'est-à-dire sur l'économie, l'efficacité et l'efficience de l'exécution budgétaire sans pour autant pouvoir se prononcer sur l'opportunité des dépenses. En effet, dans un Etat démocratique, l'opportunité des dépenses dépendra toujours des choix politiques faits par les citoyens et leurs représentants au Parlement. A eux seuls revient le droit de juger sur l'opportunité, c.-à-d. sur la nécessité voire l'utilité des dépenses ».

Quant au fond, il m'importe de relever dans ce contexte que l'utilité de l'implémentation du projet e-go fut largement reconnue à l'issue de l'audit fonctionnel et financier tant par les opérateurs que par le Gouvernement, mais également et surtout par la Chambre des députés, que ce soit au niveau de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire et des comptes, de la Commission des Transports ou encore au niveau des discussions en séance plénière lors de l'adoption de la motion précitée du 23 mai 2007, voire lors du vote de la loi du 17 juillet 2008 relative au financement du système de perception tarifaire électronique dans les transports publics. A cet égard, une documentation volumineuse justifiant la nécessité, voire l'utilité des dépenses en relation avec le système e-go est disponible tant au niveau de mon département qu'aux archives de la Chambre des députés. Je me permets donc de me limiter ci-après à un résumé succinct des principaux avantages dudit système :

Fonctionnalités d'ego avant le 20 septembre 2008

Vente de titres de transport dans les bus RGTR et TICE

- En 2007, 1.264.976 titres de transport ont été vendus par le système « e-go » (imprimantes)
- Environ 850 bus sur 1.000 sont équipés et opérationnels au quotidien
- 2582 « cartes chauffeurs » sont utilisées régulièrement

Back-office (opérationnel pour les opérateurs depuis 4 années)

- Etablissement de décomptes automatisés rapides et fiables
- Etablissement aisé de statistiques sur les ventes et l'utilisation des titres de transport
- Accès à toutes les informations pertinentes via extranet

Evolution depuis le 20 septembre 2008

La carte e-go

- La carte e-go est un nouveau support pour les titres de transport existants, valable sur la totalité du réseau des transports en commun au Luxembourg
- La carte e-go peut être chargée au fur et à mesure des besoins de l'utilisateur
- En termes techniques, la carte e-go s'appelle une "smartcard", une carte à puce qu'il suffit de passer devant un oblitérateur pour qu'elle soit validée comme titre de transport

Titres de transport

- Jusqu'à 6 différents types de titres de transport peuvent être chargés sur la carte e-go
- Choix entre les types de titres de transport suivants :
 - Billet « courte durée » (validité de 2 heures) et « longue durée »
 - Carnet de 10 billets « courte durée » et 5 billets « longue durée »
 - Abonnement mensuel « courte distance », réseau et City-Kaart
- Après le premier chargement, la carte peut à nouveau être rechargée avec le même type de titre que celui utilisé initialement
- Pendant une phase transitoire les tickets anciens (support papier) resteront valables et les deux systèmes fonctionneront en parallèle
- Titres vendus entre le 20 septembre 2008 et le 11 juin 2009 :
 - Appareil multifonctions : 380.000
 - Bus (imprimante) : 1.500.000

Moyens d'oblitération

- Oblitérateurs sur les gares (quelque 140)
- Oblitérateurs disponibles dans les bus (quelque 1.500)

Moyens de vente additionnels

- Appareils multifonction pour vente
- Terminaux de point de vente (TPV) pour titres « Autoload »

Moyens de contrôle

- Appareils de contrôle multifonction
- Fin de la période de tolérance et début des contrôles intensifs depuis le 1^{ier} mai 2009 :
 - A partir de mi-avril 2009 : Campagnes d'information et de sensibilisation de la CdT et des CFL pour préparer l'intensification des contrôles

- Depuis le 4 mai 2009 : Equipement de 5 personnes additionnelles du personnel d'accompagnement des trains (PAT) des CFL avec les appareils de contrôle (8 contrôleurs étaient équipés dès le lancement)

Back-office

- Environnement de test pour les opérateurs
- Fonctions supplémentaires sur l'Extranet pour les opérateurs
- Renforcement du personnel de la CdT respectivement le 1er mars 2009 et le 1er juillet 2009
- Adaptations des procédures opérationnelles pour régler les communications et workflows entre les opérateurs, le maître d'oeuvre et la CdT

Points de vente

- A partir du 20 septembre 2008 les nouveaux tickets sont vendus via les points de vente suivants :
 - Centrale de Mobilité (Gare de Luxembourg)
 - CFL (Esch-sur-Alzette, Ettelbruck, Luxembourg)
 - AVL (P&R Bouillon, Centre Hamilius)
 - TICE (Esch-sur-Alzette)
- Depuis le 2 février 2009 : Extension du réseau de vente aux gares de Wasserbillig, Bettembourg, Petange et Rodange
- 2 AVM seront disponibles d'ici peu à la Gare de Luxembourg

Développements futurs

Afin de faciliter davantage la mobilité des voyageurs par le billet électronique « e-go » :

- Extension de la gamme des titres de transport
- Extension du réseau de vente
- Ajout de moyens de paiement additionnels (AVM : cash)
- Développement de fonctionnalités spécifiques adaptées aux besoins des différents opérateurs

- Utilisation de la carte e-go pour d'autres applications (p. ex. VëlOk Esch)
- Evolution d'e-go permettant l'interopérabilité de tous les systèmes billettiques au niveau de la Grande Région et une intégration optimale dans l'environnement d'autres systèmes télématiques (comme l'ITCS décrit ci-avant)

Récapitulatif	pour le lancement du 20/09/2008	à aujourd'hui
Bus et dépôts de bus <ul style="list-style-type: none"> • Oblitérateurs • Imprimantes • Relais de synchronisation • Concentrateurs • Points d'accès 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Quelque 1.000 bus sur le réseau national : lignes AVL, CFL, TICE et RGTR ✓ 1.400 oblitérateurs (AVL, CFL, TICE et RGTR) ✓ 1.050 imprimantes dans les bus (CFL, TICE et RGTR; bus AVL non équipés) ✓ 41 Concentrateurs de dépôts WLAN (AVL, CFL, TICE et RGTR) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Intégration de bus additionnels ✓ L'ensemble des oblitérateurs permet lecture et contrôle ✓ Validation des nouveaux modules de transmission de bus WIFI Hirschmann (AVL, CdT) ✓ Change management : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Déploiement de la nouvelle version du logiciel des oblitérateurs
Gares <ul style="list-style-type: none"> • Oblitérateurs • Concentraeurs, équipements WLAN pour la transmission (gares) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ > 140 oblitérateurs 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nouvelles installations ✓ L'ensemble des oblitérateurs permet lecture et contrôle
Infrastructure <ul style="list-style-type: none"> • Back Office • Extranet 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Décomptes pour les opérateurs (chauffeurs, bus, guichets-vente, lien avec la comptabilité des opérateurs) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contrôle de gestion amélioré
Cartes e-go <ul style="list-style-type: none"> • Machines de préchargement 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 2 machines de préchargement, chacune avec 1 imprimante ✓ 180.000 MiFare 1K pour premier équipement et points de vente 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Adaptation de la distribution sur base de l'expérience acquise

<p>Contrôle</p> <ul style="list-style-type: none"> Appareils multifonction avec différents types d'accessoires 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ CFL : 20 Zineon2+ Radius avec imprimantes mobiles (incl. 2 appareils pour RGTR) ✓ AVL : 8 Zineon2+ Radius ✓ TICE : 6 Zineon2+ Radius avec fonctionnalités évolutives 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Amélioration des fonctionnalités de l'extranet ✓ Campagne de sensibilisation et renforcement des contrôles ✓ 2000 oblitérateurs sont aussi devenus borne d'information
<p>Ventes</p> <ul style="list-style-type: none"> Appareils multifonction avec différents types d'accessoires Machines de Vente Automatique (AVM) Terminal de point de vente (TPV) pour titres « Autoload » avec imprimantes Imprimantes bus 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Installation d'un réseau réduit de 4 gares (appareils multifonction et TPV) ✓ CFL : 28 Zineon2+ Radius avec « cradle » et imprimante fixe (10 Zineon2+ en production) ✓ AVL : 20 Zineon2+ Radius avec « cradle » et imprimante fixe ✓ TICE : 2 Zineon2+ Radius avec « cradle » et imprimante fixe ✓ TPV : 5 CFL avec 9 imprimantes, 4 AVL, avec 8 imprimantes (non utilisé par AVL, utilisation limitée pour CFL) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nouvelles installations dans les gares (4 nouvelles gares) ✓ Nouveaux tickets (weekend) et tarifs ✓ Interopérabilité des ventes de tickets (City-Kaart)

Il me semble finalement utile de rappeler qu'au vu du nombre négligeable de réclamations en relation avec e-go depuis sa mise en production en septembre 2008 de la part des utilisateurs des transports en commun, qui se trouvent au centre des préoccupations de mon département, le taux de satisfaction peut être qualifié d'élevé.

2. La prise de position de l'Inspection Générale des Finances du 2 juin 2009

Le projet de rapport de la Cour des comptes relatif au projet « E-go » qui a été transmis à l'Inspection générale des finances le 25 mai 2009, appelle de la part de notre service les observations suivantes:

a) Les propositions de la Cour des comptes en vue de l'amélioration des modalités de gestion des projets de grande envergure.

L'Inspection note tout d'abord avec satisfaction que la Cour consacre une partie importante de son projet de rapport à la présentation d'une proposition d'amélioration de la gestion des projets de grande envergure.

A cet égard, il est important de signaler que dans le cadre de l'exécution de missions de contrôles ponctuelles, l'Inspection a été amenée à formuler régulièrement dans le passé des propositions d'amélioration de la gestion des grands projets d'envergure.

Ces propositions ont notamment conduit à l'instauration auprès de plusieurs Ministères, dont le Ministère des Travaux publics, de « Comités d'analyse critique » qui sont composés de délégués de plusieurs départements ministériels et qui ont pour mission, d'une part, d'analyser de manière critique les programmes de construction et d'accompagner, d'autre part, la finalisation de ces programmes jusqu'à leur approbation par le Conseil de Gouvernement.

S'il est vrai que des progrès ont été réalisés au cours des dernières années dans le domaine de la gestion des grands projets, il n'en reste pas moins que le système n'est certainement pas encore parfait.

La recherche d'une meilleure gestion des grands projets d'envergure représente d'ailleurs un thème de réflexion permanent dans tous les pays et ce non seulement au niveau du secteur public mais également au niveau du secteur privé.

L'Inspection note également dans ce contexte que la Cour entend confier à l'Inspection des finances la mission d'assurer le contrôle et le suivi de l'exécution du plan directeur des grands projets d'envergure en proposant de lui confier « le rôle de la cellule de contrôle et de suivi ».

Afin de permettre à l'Inspection générale des finances d'assurer pleinement cette mission nouvelle, la Cour recommande de modifier à cet effet la loi du 10 avril 1969 portant institution d'une inspection générale des finances. A noter que d'après la recommandation de la Cour cette mission inclurait notamment:

- l'émission d'avis sur base d'indicateurs détaillés et agrégés;
- la mise en exergue des écarts entre le budget initialement prévu pour chaque étape des projets respectifs et l'utilisation budgétaire effective;
- la mise en évidence des écarts entre les objectifs fixés initialement et les objectifs atteints;
- la normalisation de l'ensemble des indicateurs d'avancement.

De l'avis de l'Inspection, ces propositions de la Cour des comptes mériteraient d'être analysées en détail par un groupe de travail constitué de représentants des principaux départements ministériels directement concernés.

b) Les observations de la Cour au sujet de la procédure d'attribution du contrat pour la fourniture, l'installation et la gestion d'un nouveau système de perception tarifaire électronique par la voie d'un marché de gré à gré:

➤ Dans son projet de rapport la Cour formule à cet égard les remarques suivantes:

« La société Smart-Tec S.A., créée seulement en mars 2000 avec la seule finalité de mener le projet E-go, est considérée comme la seule firme luxembourgeoise à pouvoir garantir la fourniture et l'installation de l'équipement spécialisé. La Cour s'interroge sur la raison pour laquelle le recours à une firme étrangère a été exclu. La Cour estime que l'attribution du marché n'aurait pas dû se faire par voie de marché de gré à gré, mais qu'une adjudication publique se serait imposée, étant donné que d'autres prestataires et solutions techniques ont existé. »

La Cour ajoute l'observation suivante :

« Les marchés de gré à gré pour le projet E-go ont été régis par les dispositions de l'article 36 de la loi du 27 juillet 1936 modifié par la loi du 4 avril 1974 concernant le régime des marchés publics de travaux et de fournitures. Sauf le cas où le montant total du marché n'excède pas la somme à déterminer par règlement grand-ducal, le mode de passation est déterminé par un arrêté motivé du Conseil de Gouvernement. Les marchés de gré à gré doivent en outre être visés par le Ministre des Finances. Cette façon de procéder a été respectée, le Ministre des Finances ayant demandé l'avis de l'Inspection générale des finances moyennant une demande d'autorisation d'un marché de gré à gré. Sur ce document, les motifs invoqués pour la conclusion d'un marché de gré à gré ont été d'une part des prestations à caractère spécial exigeant de la part des concurrents des capacités techniques particulières et, d'autre part, un besoin urgent et imprévisible. »

La Cour conclut cette analyse avec l'affirmation que « L'Inspection a donné son aval sur la demande d'autorisation d'un marché de gré à gré préparée par le Ministère des Finances ».

Cette analyse, complétée par d'autres observations, amène la Cour à constater que *« les instances de contrôle existant au niveau de la Direction du contrôle financier et de l'Inspection générale des finances n'ont pas permis d'empêcher les dérapages financiers qu'a connus le projet »*.

➤ Aux yeux de l'Inspection et pour les raisons plus amplement développées ci-après, cette analyse et ces conclusions ne sont pas acceptables dans leur teneur actuelle.

1) C'est ainsi tout d'abord que la Cour constate que *« L'Inspection a donné son aval sur la demande d'autorisation d'un marché de gré à gré préparée par le Ministère des Finances »*.

Or l'Inspection générale des finances n'a, d'une part, pas pour mission de donner « son aval » à l'égard d'une demande d'autorisation d'un marché de gré à gré et la demande d'autorisation du marché en question n'a, d'autre part, pas été préparée par le Ministère des Finances, mais bien évidemment par le Ministère des Transports.

Pour ce qui est du soi-disant « aval » de l'Inspection générale des finances, il convient de rappeler à l'attention de la Cour des comptes que d'après les dispositions de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une Inspection générale des finances, celle-ci n'a pas de décision propre mais uniquement un pouvoir de conviction ou de persuasion.

A cet effet, il convient de citer le passage suivant de l'exposé des motifs de la loi précitée du 10 mars 1969 qui se lit comme suit:

« Les objections que, pour quelque raison que ce soit et à l'occasion d'un contrôle quelconque, l'Inspection des Finances estime devoir formuler contre une dépenses proposée, votée ou dont l'engagement est envisagé ou a été effectué, sont consignées dans un avis qui ne produit aucun effet suspensif, ni a fortiori exécutoire. Ces avis sont uniquement destinés à éclairer l'opinion des instances compétentes pour prendre une décision de caractère politique. »

Pour bien comprendre cette mission, il est également utile de rappeler les phrases suivantes de l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi qui est devenu la loi précitée du 10 avril 1969.

Dans ce passage le Conseil d'Etat écrit qu' *« il est évident que l'Inspection ne peut procéder de sa propre initiative à des mesures de contrôle de l'exécution du budget »* et ajoute qu' *« il est tout aussi évident qu'elle ne pourra en aucun cas donner des ordres tendant à empêcher ou à suspendre une opération »*.

Le Conseil d'Etat continue en écrivant que *« dans la conception du projet de loi ni le Ministre du Budget ni l'Inspection des finances n'auront à s'immiscer dans l'exécution des mesures autorisées par la loi budgétaire ou par une loi spéciale, tant que les crédits votés pour ces mesures ne sont pas épuisés »* pour écrire finalement que *« le Ministre du ressort disposera souverainement des crédits qui lui auront été accordés une fois pour toutes »*.

Dans ces conditions, l'Inspection n'a absolument pas pu donner « son aval » ou son approbation à l'égard de la conclusion du marché de gré à gré ou à l'égard de tout autre projet d'un département ministériel.

Dans le cas présent, l'Inspection a uniquement donné son avis au sujet de la proposition du Ministère des Transports de conclure avec la société SMARTTEC un marché de gré à gré en vue de la réalisation des prestations en question.

2) Comme l'Inspection n'est par ailleurs pas habilitée à s'exprimer sur l'opportunité d'une quelconque proposition ou demande d'un département ministériel, cet avis ne pouvait porter que sur le respect de la légalité et de la régularité du recours à un marché de gré à gré.

La condition qui fut invoquée à l'époque par le Ministre des Transports pour justifier la nécessité de passer par la voie d'un marché de gré à gré était la présence de « Prestations à caractère spécial exigeant de la part des concurrents des capacités techniques particulières ».

Afin de pouvoir vérifier le respect de cette condition, l'Inspection disposait à l'époque de la proposition du Ministère des Transports qui déclarait que:

« Vu les recherches scientifiques et techniques effectuées dans le cadre de ce projet afin de trouver un système de perception adapté aux conditions du tarif uniforme national en vigueur;

Vu que ces travaux de préparation ont dû être confiés à une firme spécialisée dans cette matière;

Vu la nécessité de faire précéder la réorganisation de la perception tarifaire au niveau national par une phase pilote qui se situera dans la deuxième moitié de l'an 2002 et qui devra être concentrée à un nombre limité de lignes ferroviaires et d'autobus;

Considérant que dans les conditions prémentionnées il sera impossible de procéder par adjudication publique ou restreinte;

Vu que SMART-TEC est la seule firme au niveau national à pouvoir garantir la fourniture et l'installation de l'équipement spécialisé; »

Le Ministère des Transports déclarait donc à l'époque qu'il était « impossible de procéder par adjudication publique ou restreinte ».

D'après les informations sommaires dont disposait l'Inspection des finances en ce moment, cette conclusion du Ministère des Transports se dégageait notamment des travaux d'un groupe de travail qui avait analysé depuis 1995 la possibilité d'introduire un nouveau système de perception tarifaire et qui était composé de représentants des exploitants de transport public et de représentants du Ministère des Transports.

Les informations dont l'Inspection disposait à l'époque ne lui permettaient donc pas de mettre en doute les affirmations du Ministère des Transports, disant qu'« il était impossible de procéder par adjudication publique restreinte ».

Finalement, il convient de relever, à toutes fins utiles, que l'autorisation, pour conclure, dans le cas d'espèce, un marché de gré à gré, a été signée par tous les Membres du Gouvernement et non pas seulement par le Ministre des Transports et le Ministre ayant le budget dans ses attributions.

3) Ceci étant, en lisant le projet de rapport de la Cour des comptes, on a l'impression qu'il était parfaitement clair, à l'époque, que d'autres entreprises disposaient des capacités nécessaires pour l'exécution de ces prestations.

La Cour estime en effet dans son projet de rapport que *« l'attribution du marché n'aurait pas dû se faire par voie de marché de gré à gré mais qu'une adjudication publique se serait imposée, étant donné que d'autres prestataires et solutions techniques ont existé »*.

Si tel a effectivement été le cas, il est permis de s'interroger pour quelles raisons cette possibilité n'a jamais été évoquée par la Cour des comptes, qui avait à l'époque reçu une copie de l'arrêté du Gouvernement au Conseil du 21 décembre 2001 confiant à la société SMART-TEC S.A. les prestations en question.

La Cour des comptes aurait également pu faire part des informations dont elle disposait à cet égard dans le cadre de l'un de ses 6 rapports annuels sur les comptes de l'Etat des exercices 2001 à 2006.

4) Finalement, il convient de relever également qu'aux yeux de l'Inspection ce n'est pas le choix du mode d'adjudication qui pose éventuellement problème mais l'absence d'une gestion structurée de ce dossier.

C'est ainsi, qu'après avoir été autorisé par le Conseil de Gouvernement à conclure un marché de gré avec la société SMART-TECH - ou avec un autre prestataire -, il aurait été indiqué que le Ministère des Transports définisse clairement tant les objectifs que les missions des intervenants ou encore le timing et l'enveloppe financière.

c) Les observations de la Cour des comptes au sujet de la procédure budgétaire et du rôle de l'Inspection des finances

Sous ce chapitre, la Cour des comptes écrit dans son projet de rapport que *« Ce n'est qu'à partir de l'exercice budgétaire 2005 que l'Inspection générale des finances s'est prononcée sur l'opportunité du projet. Ainsi, l'Inspection générale des finances a insisté sur la nécessité de disposer d'une évaluation objective sur l'utilité et sur l'efficacité de ce nouveau système de tarification »*.

Au vu de cette phrase, l'Inspection est forcée de constater que sur ce point le projet de rapport de la Cour des comptes n'est d'une part pas complet et qu'il peut d'autre part induire le lecteur aisément en erreur.

Ainsi, ce n'est pas « à partir de l'exercice budgétaire 2005 » que l'Inspection s'est prononcée sur l'opportunité du projet mais dans le cadre de son avis sur les propositions budgétaires du Ministère des Transports pour l'exercice 2005. Or cet avis a été transmis aux Membres du Gouvernement le 17 août 2004 et non pas « au courant de l'exercice budgétaire 2005 ».

Il s'y ajoute que la Cour des comptes a estimé devoir supprimer, pour des raisons qui échappent à l'Inspection, une partie essentielle du texte qui est citée dans le projet de rapport.

La phrase qui figure en effet dans l'avis de l'Inspection du 17 août 2004 se lit comme suit:

« Dans ce contexte, l'Inspection estime devoir insister une fois de plus sur la nécessité de pouvoir disposer d'une évaluation objective sur l'utilité et l'efficacité de ce nouveau système de tarification qui continue à faire l'objet de critiques et à soulever certaines interrogations. »

Cette suppression est d'autant plus inacceptable que le projet de rapport se base justement sur cette citation incomplète pour conclure que « ce n'est qu'à partir de l'exercice budgétaire 2005 que l'Inspection générale des finances s'est prononcée sur l'opportunité du projet ».

Dans ces conditions, il est essentiel de noter que l'Inspection est déjà intervenue oralement auprès du Ministère des Transports au courant de la procédure budgétaire pour l'exercice 2004, c'est-à-dire en 2003, pour avoir des précisions au sujet de l'évolution du projet « E-go ». Cette démarche est confirmée par la citation précitée de 2004.

Force est donc de constater que l'Inspection a réagi bien avant « l'exercice budgétaire 2005 » et en dépit du fait qu'elle n'avait pas été saisie, dans le cas d'espèce, par le Ministre des Finances et que les crédits dont disposait le Ministère des Transports ne faisaient pas l'objet d'une demande de dépassement.

A cet égard, il importe de rappeler qu'il n'appartient pas à l'Inspection de s'immiscer de quelque manière que ce soit dans l'affectation des crédits mis à la disposition d'un département ministériel. L'Inspection est seulement habilitée à émettre un avis, à la demande du Ministre ayant le budget dans ses attributions, au sujet d'une demande de dépassement d'un crédit. Tel n'a pas été le cas pour les crédits figurant au titre des exercices budgétaires 2002 à 2006 au budget de l'Etat.

En dépit du fait que l'Inspection n'avait donc pas été « saisie » par le Ministre des Finances et que le Ministère des Transports n'avait pas demandé un dépassement de crédit, l'Inspection s'est exprimé au sujet de ce dossier.

Aux yeux de l'Inspection, il est dès lors pour le moins surprenant, d'aboutir aux conclusions qui figurent dans le projet de rapport de la Cour des comptes.

Pour terminer, il s'avère important de rappeler également que « dans le cadre de l'élaboration du projet de budget 2006 - c'est-à-dire au mois d'août 2005 - l'Inspection a formulé les observations suivantes au sujet de ce projet:

« En additionnant les dépenses qui ont été effectuées à charge des budgets de l'Etat entre 2002 et 2005 dans l'intérêt de la mise en place de ce nouveau système, il y a lieu de constater que le coût afférent s'établira à quelques 10 millions et dépasse dès lors déjà actuellement la limite de 7,5 millions à partir de laquelle le vote d'une loi spéciale s'impose. Il s'ajoute que d'après les propositions qui ont été présentées par le Ministère des Transports en vue de l'actualisation du programme pluriannuel, un investissement supplémentaire de quelques 10,7 millions d'euros serait nécessaire au cours des années à venir.

...Dès lors, l'Inspection ne peut pas s'empêcher d'insister une fois de plus sur la nécessité de disposer d'une évaluation objective sur l'utilité et sur l'efficacité de ce nouveau système de tarification. Une telle analyse permettrait également de réexaminer la question de l'attribution de ce marché qui, d'après les renseignements dont dispose, l'Inspection, n'a jamais fait l'objet d'une mise en concurrence.

...A cet égard, l'Inspection se demande si les acquisitions dont il est question ci avant (machines de vente automatiques, oblitérateurs mobiles pour autobus, centrale des données) ne pourraient pas être financées par les opérateurs et si la maintenance du système ne devrait pas être assurée par le personnel de la nouvelle Régie des transports. »

Sans vouloir insister une fois de plus sur le fait que l'Inspection n'est pas habilitée à se prononcer sur l'opportunité d'un quelconque projet, il y a lieu de retenir que l'Inspection s'est prononcée sur ce projet à un moment où son exécution n'était pas encore « largement entamé ».

La réaction de la Cour est d'autant plus surprenante qu'à l'époque - c'est-à-dire en 2004 - le reproche inverse avait été adressé à l'Inspection.

A l'époque d'aucuns estimaient en effet que l'Inspection était enclin à dépasser ses pouvoirs en formulant des observations relatives à l'utilisation de crédits qui avaient été votés par la Chambre des Députés et mis à la disposition du Membre de Gouvernement ayant le transport dans ses attributions.

L'article 22 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget et la comptabilité de l'Etat précise en effet que « l'ordonnateur engage, liquide et ordonnance sous sa responsabilité les crédits mis à sa disposition.

3. La prise de position de la Direction du Contrôle Financier du 27 mai 2009

Dans son rapport spécial du 23 avril 2009 au sujet du projet E-go, la Cour des comptes donne à considérer au point 5.3.2.1 que les contrôles de la DCF ont été lacunaires en ce sens que le contrôle des dépenses s'est basé exclusivement sur les arrêtés du Gouvernement en conseil ainsi que l'offre initiale y afférente et que la DCF n'aurait pas disposé « ni d'offres de prix ni de commandes relatives aux factures soumises pour paiement ».

1. Ceci est exact en ce qui concerne l'exercice 2002, puisqu'un premier engagement de dépenses à hauteur de 650.000 € concernant une avance au profit de la société SMART-TEC S.A. (munie d'une garantie bancaire à même hauteur délivrée par DEXIA BIL S.A.) fut autorisé sur base de l'arrêté du Gouvernement en conseil du 31 décembre 2001 autorisant un marché de gré à gré avec ladite société. Le 18 décembre 2002 un second engagement à hauteur de 1.893.895,73 € fut autorisé pour couvrir le solde du montant de 2.543.895,73 € ttc facturé par SMART-TEC S.A. le 24 décembre 2002 (factures portant à la fois sur des fournitures d'équipements et des prestations relatives à l'implémentation du système).

Pour ce qui est de l'exercice 2003, le contrôleur financier était bien en possession d'une offre de prix de la société SMART-TEC S.A. datée du 12 mai 2003 au montant de 2.145.408,07 € ttc et portant sur l'acquisition d'équipements divers (oblitérateurs fixes et mobiles, terminaux, machines automatiques, etc.). L'engagement afférent au montant de 2.146.625 € ttc (montant du crédit inscrit à l'article 53.2.51.010) fut refusé au motif que l'arrêté du Gouvernement en conseil de décembre 2001 joint au dossier ne couvrirait manifestement plus les dépenses prévues pour l'exercice 2003 (à noter que cet arrêté ne mentionnait pas, contrairement aux usages, le montant des dépenses envisagées).

A la suite de ce refus, qui rendait également attentif à la nécessité d'engager l'intégralité de la dépense, vu que le crédit portait la mention « sans distinction d'exercice », un arrêté du Gouvernement en conseil fut pris en date du 30 juillet 2003 autorisant le recours à la procédure du marché de gré à gré pour un montant total de 7.397.705,75 € ttc à répartir sur les exercices 2003 à 2005 (2.146.625 € en 2003, 2.146.625 € en 2004 et 3.104.455,75 € en 2005). Aussi, le plafond des engagements à l'égard du crédit budgétaire susmentionné fut relevé à due concurrence moyennant autorisation du Ministre du Trésor et du Budget¹ du 24 octobre 2003. A noter que le montant précité de 7.397.705,75 € ttc était documenté par une offre détaillée de SMART-TEC S.A. datée du 11 juillet 2003.

¹ Article 17(5) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

2. Il faut par ailleurs relever que le Contrôle financier n'a pas eu le réflexe, au vu du nouvel arrêté du Gouvernement en conseil portant la dépense à 7,4 millions € à partir de 2003, de refuser à nouveau l'engagement au motif que compte tenu des dépenses effectuées en 2002 (2,65 millions €), le plafond de 7,5 millions € prévu à l'article 80² de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat à partir duquel tout engagement financier dépassant ce montant requiert le vote préalable d'une loi spéciale, allait être dépassé.

A ce sujet il y a toutefois lieu de noter que les refus de visa en cette matière ne sont émis plus systématiquement que depuis 2004. Il faut en effet bien se rendre compte que pour bon nombre de projets - en dehors des cas classiques de constructions de grande envergure - il est très difficile, voire impossible de déterminer au départ le coût final de telles opérations. Ce n'est en effet qu'au bout de plusieurs exercices qu'apparaît la nécessité de recourir au vote d'une loi spéciale pour être conforme à la loi comptable. Les applications informatiques de grande envergure peuvent à cet égard être citées à titre d'exemple.

3. Depuis la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics, qui ne requiert plus ni l'intervention du Gouvernement en conseil pour autoriser via arrêté les marchés négociés dépassant les seuils réglementaires, ni le visa du Ministre des Finances³, le Contrôle financier soucieux de garantir un traitement homogène des marchés publics (marchés négociés, soumissions restreintes et soumissions publiques) a instauré une procédure interne au terme de laquelle tous les marchés sont saisis dans une base de données commune et où ces marchés sont examinés au cours d'une réunion hebdomadaire à laquelle assistent tous les contrôleurs financiers concernés par de tels dossiers. Les dossiers qui ne respectent pas la législation en matière de marchés publics, ainsi que le seuil précité de 7,5 millions - pour autant que le montant prévisible puisse être déterminé - font l'objet d'un refus de visa.

² Art. 80. – (1) Doivent être autorisés par la loi:

d) – tout autre engagement financier, y compris les garanties de l'Etat, dont le montant dépasse la somme de 7.500.000 (sept millions cinq cent mille) euros;

³ Article 36 de la loi du 4 avril 1974 concernant le régime des marchés publics de travaux et de fournitures.

4. La prise de position de KPMG du 8 juin 2009

En réponse à votre lettre du 29 avril 2009, nous vous soumettons par la présente nos observations sur le rapport spécial de la Cour des Comptes concernant le projet e-go.

Point 5.5 Les constatations relatives à l'accomplissement des objectifs initiaux du projet e-go

Objectif 1 « Offrir un système facile à traiter qui reste basé sur les règles et les principes de la tarification nationale actuelle ».

Le remplacement de la combinaison de critère *temps* et *distance* au profit du seul critère de *temps* pour les billets et carnets a été conjointement décidée avec les différents acteurs du projet afin de simplifier l'utilisation pour les voyageurs et apporte ainsi une simplification d'utilisation pour le client.

Dire que la tarification nationale a dû être modifiée pour être adapté au projet e-go est discutable et ne reflète qu'un des aspects qui a mené à la décision de remplacer la combinaison de critère *temps* et *distance* au profit du seul critère *temps*.

Objectif 2 « Réduire les ventes des billets dans les moyens de transport et donc réaliser une décharge des conducteurs ».

Les informations sur les ventes de billets dans les moyens de transport sont disponibles à la Cour des Comptes mais ne semblent pas avoir été demandées.

Objectif 3 « Rapidité de la procédure de perception avec un gain de temps dans les horaires des lignes publiques ».

Pas de commentaires supplémentaires

Objectif 4 « Recueil de données statistiques sur l'utilisation des titres de transport et sur l'occupation des transports publics ».

Alors qu'il est vrai que les données, de part le choix du mode de validation 'check-in once' (choix qui constitue le compromis entre tous les opérateurs) ne permet pas de générer des informations exhaustives sur l'utilisation des transports publics, ces informations sont fiables et pourront contribuer à une gestion active des transports publics à Luxembourg.

Les statistiques de vente ont trouvé une amélioration en terme de :

- qualité (information sur la vente, sur l'oblitération et sur les consultations de titres de transports),

- disponibilité (information mise à jour quotidiennement au travers de l'extranet pour la Communauté des Transports, Ministère des Transports ainsi que les opérateurs).

Il reste à constater que le système e-go pourra produire d'avantage d'informations en basculant le système vers un mode de validation «always check-in». La décision consensuelle qui privilège le mode de validation «check-in once» a été prise par les différents acteurs du projet afin de gagner en termes de fluidité de transports et de convenance pour l'utilisateur.

Point 6 : Conclusions

Nous comprenons que le Ministère des Transports souhaite apporter son soutien à la série de recommandations fournies par la Cour des Comptes quant aux moyens à mettre en place pour ce projet dans le futur et pour les projets futurs de telle envergure ; notamment la recommandation que la Chambre des Députés soit informée de manière régulière.

Nous estimons que certaines descriptions et conclusions de la Cour des Comptes soient succinctes et qu'une partie des informations et faits pertinents fassent défaut. Nous comprenons d'ailleurs que la Cour des Comptes n'a plus été en contact avec le Ministère depuis le lancement du projet le 19 septembre 2008.

Nous souhaitons apporter la précision suivante : l'investissement d'EUR 16,68 million couvre le développement, l'installation ainsi que la gestion et maintenance de l'ensemble des imprimantes de ventes et oblitérateurs installées dans les bus des opérateurs. Cet aspect du projet est opérationnel depuis quatre années et représentent un élément central du réseau de ventes dans les transports publics. A noter que 70 % des ventes titres sont effectuées par les imprimantes bus.

5. La prise de position de la Cour des comptes du 7 septembre 2009

Remarque préliminaire

La Cour constate que le ministère des Transports s'est limité à répondre à un certain nombre de points contenus dans la partie descriptive du rapport, mais a omis de réagir à des constatations essentielles du rapport de la Cour. Par la suite, la Cour réagit point par point aux observations formulées à l'égard du rapport spécial par le ministère des Transports et par l'Inspection Générale des Finances.

A. Lettre du ministre des Transports

Ad 1.1 Historique

Réponse du ministre des Transports

Au 3^e alinéa, la Cour affirme que le ministre des Transports aurait soumis en mai 2006 une note sur l'état du dossier e-go au Conseil de Gouvernement, notamment « à la suite de dérapages financiers ». Cette affirmation ne correspond pas à la réalité.

A la suite d'un audit financier et fonctionnel, clôturé en janvier 2007, certains points de discordance entre opérateurs ont pu être dégagés et des décisions fondamentales pour parvenir à un consensus entre opérateurs furent prises. Ces initiatives ont été entreprises, précisément pour restructurer et recentrer le projet afin d'éviter des dérapages financiers, et non suite à des dérapages financiers.

Réaction de la Cour

Dans une note à l'attention des membres de la commission des comptes et du contrôle de l'exécution budgétaire datée au 18 janvier 2007, il est fait référence à ladite note de mai 2006. La Cour s'est basée sur cette note du 18 janvier 2007, alors que le ministère des Transports n'avait pas jugé nécessaire de communiquer la note de mai 2006 à la Cour malgré les nombreux rappels formulés oralement et de façon écrite (voir sous point 5.4.2).

La Cour s'étonne de cette affirmation du ministère des Transports, alors que même la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire dans sa lettre du 11 décembre 2007 était d'avis qu'il s'agissait d'une dérive financière. Suivant le « Petit Robert », le terme de dérive est synonyme du terme de dérapage qui est le terme utilisé par la Cour et qui vise une déviation incontrôlée d'un processus. Cette notion peut donc être parfaitement utilisée dans le

contexte du projet E-go. Voici l'extrait en question du mandat de la Cour précisé par la COMEXBU :

J'ai l'honneur de vous informer qu'au cours de sa réunion du 3 décembre 2007, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a décidé de préciser le mandat qu'elle vous a confié par courrier au mois de novembre en vous demandant d'une part de procéder au contrôle de la légalité et de la régularité du projet eGo et d'autre part de formuler des recommandations quant aux moyens à mettre en place par l'Etat afin d'éviter à l'avenir la dérive financière du projet novateur de grande envergure pour lequel l'administration n'a pas forcément l'expertise nécessaire.

La Cour estime finalement que le terme de dérapage/dérive convient parfaitement au vu de l'évolution pour le moins spectaculaire des coûts au cours de l'avancement du projet. En effet, en 2001, la feuille de renseignement du marché de gré à gré relatif à la phase pilote avançait des coûts de 2.656.710 euros pour la phase pilote et 4.293.250,14 euros pour la phase finale, soit un total de 6.949.960,14 euros. En 2003, suivant la feuille de renseignement du marché de gré à gré relatif à la phase finale, les coûts pour la phase finale étaient portés à 7.397.705,75 euros, ce qui fait augmenter le total des dépenses à 10.054.415,75 euros. Finalement, la loi du 17 juillet 2008 relative au financement du système de perception tarifaire électronique dans les transports publics limite les dépenses à 16.680.000 euros.

Réponse du ministre des Transports

Rappelons à cet égard que j'avais pris en février 2006 la décision de ne plus engager, voire ordonnancer des dépenses en relation avec le projet e-go afin de ne pas dépasser le seuil des 7,5 millions d'euros, voire des 7.397.705 euros réservés par décision du Conseil de Gouvernement du 30 juillet 2003 pour le financement de la phase finale du projet e-go. A noter que ce montant n'inclut pas les dépenses en relation avec un projet-pilote dudit système télématique, autorisé par décision du Conseil de Gouvernement du 21 décembre 2001 pour un montant total de 2.656.710 euros.

Réaction de la Cour

La Cour maintient sa position que la phase pilote et phase finale du projet E-go ne sont pas à considérer comme des projets distincts et renvoie à l'extrait y relatif du rapport:

« L'ensemble des dépenses engagées pour la réalisation du projet E-go est entre-temps passé à 10.054.415,75 euros (2.656.710 euros pour la phase pilote et 7.397.705,75 euros pour la phase finale). Le ministère des Transports ainsi que le Conseil de Gouvernement ont considéré les deux marchés comme des marchés distincts. Cependant, la Cour est d'avis que les deux marchés ne sont pas à considérer comme des marchés distincts et que les engagements financiers relatifs à la phase pilote et à la phase finale auraient dû être

cumulés pour la détermination du seuil à partir duquel une loi spéciale est obligatoire, et ce conformément à l'article 99 de la Constitution. »

Compte tenu de ce fait, au moment où le ministre des transports avait décidé de ne plus engager, voire ordonnancer des dépenses en relation avec le projet E-go, le seuil de 7,5 millions d'euros était déjà largement dépassé.

Ad. 4. Les différents intervenants dans le projet E-go

Réponse du ministre des Transports

Ad. 4. Les différents intervenants dans le projet e-go

A l'alinéa 1ier, la Cour écrit que « le ministère des Transports assure la coordination des transports publics au Luxembourg qui sont subdivisés en quatre réseaux exploités par des opérateurs différents ».

La loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics dispose cependant que l'autorité organisatrice des transports publics revient au ministre des Transports, à l'exclusion des services de transports publics confinés au territoire d'une même commune ou d'un même syndicat de communes ayant comme objet principal l'activité de transport public (AVL et TICE).

Réaction de la Cour

La Cour est d'avis que ses propos ne sont pas contradictoires par rapport aux dispositions légales. De même, la Cour renvoie au site internet du Ministère des transports (www.mt.public.lu/ministere/services/direction_transports_publics/index.html?print) sur lequel il est dit que la Direction des transports publics du Ministère des transports « coordonne l'offre des transports publics entre les quatre réseaux AVL-TICE- CFL-RGTR ».

Réponse du ministre des Transports

Ad 4.1 Le maître d'ouvrage du projet e-go : le ministère des Transports

La Cour constate « qu'au sein du ministère des Transports, la direction des Transports publics a été en charge du dossier dès le début du projet ».

Alors que le projet était entamé en 2001, une direction des Transports publics n'a pas existé avant 2007.

Réaction de la Cour

La Cour, lors de l'élaboration de son rapport, était bien consciente que la direction des Transports publics n'avait vu le jour qu'en 2007. Toutefois, pour ne pas compliquer la lecture (alors qu'il est encore fait à plusieurs reprises référence à cette direction des Transports publics), la Cour avait décidé d'employer la dénomination actuelle des services/directions. En effet, le service en charge du dossier E-go en début de projet devenait la direction des Transports publics par la suite.

La Cour se permet d'illustrer les étapes importantes relatives à l'évolution du service/direction des transports publics au ministère. Le chef du service de la coordination du transport public au ministère des Transports depuis 1983 était en charge du projet E-go dès ses débuts. Le groupe de travail E-go était composé de représentants des opérateurs et du chef du service de la coordination du transport public comme seul représentant du ministère. Ses supérieurs hiérarchiques au cours des différentes périodes législatives étaient successivement les conseillers de gouvernement respectifs. Ses supérieurs hiérarchiques pour la réalisation du projet E-go étaient les ministres des transports respectifs. En 2004, lors d'une réorganisation des services au ministère des Transports, le système des directions (au lieu de services) fut introduit. Il n'y avait pas d'autres personnes en charge du dossier E-go au ministère jusqu'en 2006. C'est en ce moment qu'une personne fut engagée qui devenait la directrice du service et s'occupait du volet légal du projet E-go. Entre-temps l'ancien chef du service de la coordination du transport public a repris la direction du service.

Réponse du ministre des Transports

Ad 4.2 Les différents opérateurs : RGTR, CFL, AVL et TIGE

Alors que la Cour estime que le RGTR fait fonction d'opérateur lié par voie de contrat de service public au ministère des Transports, il s'agit en l'espèce d'un service de l'Etat dépendant du ministère des Transports qui assiste le ministre dans sa mission d'organisation des transports publics par route et de coordination de quelque 35 opérateurs exploitant des lignes de bus régionales.

Par ailleurs, les CFL, pour ce qui est de l'exploitation de lignes de bus régionales, n'agissent pas en tant que gestionnaire des infrastructures ferroviaires, mais en tant qu'exploitant de services de transport public. Par conséquent, dans ce cas précis, la SN des CFL n'est pas liée à l'Etat par voie de contrat de gestion, mais par voie de contrat de service public.

Reste finalement à noter que les AVL n'exploitent pas uniquement des bus à l'intérieur de la Ville de Luxembourg, mais également des lignes dites « coordonnées » qui dépassent les frontières communales.

Réaction de la Cour des comptes

Concernant le volet du RGTR, la Cour a en effet noté que « les conditions d'octroi et de validité de l'autorisation d'établissement et d'exploitation d'un service de transport public sont réglées par des contrats de service public entre le ministère et l'opérateur. ». Le terme « opérateur » compris dans ce contexte décrit évidemment les entreprises de bus privées qui souhaitent exploiter un service de transport public. La Cour s'est basée sur les dispositions du règlement grand-ducal du 27 septembre 2005 déterminant les conditions d'exécution de services de transport public à remplir par les différents opérateurs privés de bus établis au Luxembourg. A faire croire que la Cour s'est trompée n'est pas vrai. Pour ces raisons, la Cour maintient l'alinéa en question.

En ce qui concerne les CFL, le ministère a apporté une précision concernant l'exploitation de lignes de bus régionales qui est complémentaire au texte de la Cour. Il en est de même pour l'ajout au sujet des AVL.

Ad. 5.1.2 La période après 2006

Réponse du ministre des Transports

Ad 5.1.2 La période après 2006

La Cour constate qu'« avec l'assistance du project management (KPMG) à partir de fin 2006, le projet a été restructuré. Le ministère des Transports a impliqué davantage le conseiller de Gouvernement pour réaffirmer son rôle de maître d'ouvrage ».

En fait, la restructuration du projet et la réaffirmation du rôle de maître d'ouvrage fut déjà entamé à partir de septembre 2005, lorsque j'avais pris la décision, ensemble avec le ministre du Trésor et du Budget, de soumettre le projet e-go à une analyse critique, effectuée par mes services en étroite concertation avec l'IGF. En conséquence, le Conseil de Gouvernement décida en mai 2006 de soumettre le projet e-go à un audit fonctionnel et financier, finalisé en janvier 2007. La Cour des comptes en tient d'ailleurs compte aux pages 57 et 58 de son projet de rapport spécial.

La formalisation des prises de décisions s'est donc également améliorée au cours du 1^{er} semestre 2006 et non pas à partir de 2007.

Réaction de la Cour

La Cour maintient sa position. En effet la restructuration du projet avec l'implication du conseiller de gouvernement a débuté fin 2006 après la finalisation de l'analyse critique du ministère des Transports et de l'Inspection générale des finances et de l'analyse fonctionnelle et financière de KPMG. Cette implication du conseiller s'aperçoit d'ailleurs en consultant les procès-verbaux des réunions du comité de pilotage. La communication de ces procès-verbaux avait été demandée en vain à plusieurs reprises au ministère des Transports. Finalement, la Cour a dû se procurer ces procès-verbaux auprès d'une tierce personne.

Ad, 5.2 et 5.3 Les constatations relatives à la légalité et la régularité, voire au contre interne et externe.

Réponse du ministre des Transports

Ad 5.2 et 5.3 Les constatations relatives à la légalité et la régularité, voire au contrôle interne et externe

Pour ce qui est des constatations sous rubrique, j'entends me limiter à renvoyer à la lettre du ministre du Trésor et du Budget, transmissive d'une prise de position du directeur de l'IGF, voire de la DCF, jointe en annexe 2.

Il m'importe cependant de souligner que je ne partage point le constat, généralisé et superficiel car guère motivé, fait sous « 5.3.1 Le ministère des Transports » que « le contrôle interne au ministère des Transports a été insuffisant », du moins pour ce qui est de la période qui tombe sous ma responsabilité ministérielle. En effet, il est indéniable que c'est à la seule et unique initiative et du Ministère des Transports et de l'IGF que le projet a subi une réorientation notable suite à un examen en profondeur qui s'est fait certes tard, mais pas trop tard.

Réaction de la Cour

La Cour maintient sa position et renvoie au point 5.1. de son rapport. Un vrai contrôle interne au ministère des Transports digne de ce nom n'existait pas.

La Cour a été informée d'une visite des responsables du ministère et de l'IGF auprès de la société Smart-Tec S.A. qui avait eu lieu en septembre 2005. En février 2006, le ministre des Transports avait pris la décision de ne plus engager, voire ordonnancer des dépenses en relation avec le projet e-go. En mai 2006, la société KPMG était chargée de réaliser son audit fonctionnel et financier, dont les travaux avaient été clôturés en novembre 2006. C'est

notamment à l'issue de cet audit que la gestion du projet a connu des améliorations substantielles.

Il est vrai que ces démarches ont permis d'identifier un certain nombre de lacunes en matière de gestion du projet qui ont été à la base des défaillances qu'a connu le projet. La Cour constate cependant que ces mesures ne sont pas à considérer comme un contrôle interne. Si à partir de 2007, le conseiller de gouvernement a été davantage impliqué dans le projet, la Cour doit cependant constater que les missions du contrôle interne ont été toutes remplies de façon « externe » par les soins de la société KPMG et non par le ministère.

Ad. 5.4.2 Les considérations financières – la loi du 17 juillet 2008

Réponse du ministre des Transports

Ad 5.4.2 Les considérations financières - la loi du 17 juillet 2008

Au dernier alinéa de ce sous-chapitre, il se trouve écrit : «A défaut d'informations supplémentaires, la Cour ne peut pas se prononcer sur les répercussions financières du système e-go pour la phase après le 31 décembre 2008. »

Ceci est exact alors que la Cour n'a à aucun moment jugé nécessaire de solliciter ces informations supplémentaires, ni auprès du Ministère des Transports, ni auprès des responsables de la Communauté des Transports. Lesdites informations sont néanmoins disponibles et vous seront transmises sur simple demande.

Réaction de la Cour

La Cour maintient sa position et se montre surprise de l'approche choisie par le ministère de charger la Cour de formuler une fois de plus une demande pour recevoir des documents qui renseignent sur les répercussions financières pour la phase après le 31 décembre 2008. La Cour estime que le ministère a omis de fournir lesdites informations dans le cadre de la procédure contradictoire relative au rapport spécial. Il n'incombe manifestement plus à la Cour de demander ces documents. Au contraire, l'attitude du ministère ne fait que confirmer le reproche d'une communication lacunaire des documents par le ministère.

De plus, la Cour rend l'attention sur le fait que la Cour assiste la Chambre des députés en matière de finances publiques et que ces informations ne sont pas uniquement destinées à la Cour mais qu'il s'agit également de mettre le parlement au courant des coûts que le système engendrera dans les années à venir. Dans ce contexte, la Cour réitère sa recommandation au point 6 de son rapport spécial qu'« à l'instar de la procédure existante en matière de

projets relatifs aux bâtiments publics, la Chambre soit davantage impliquée dans le suivi du projet E-go, et ce en concertation avec le ministre des Transports ».

La Cour s'était fixée la date du 31 décembre 2008 comme date limite pour les travaux en rapport avec le contrôle du projet E-go. Alors que la Cour était chargée de ce contrôle par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire en décembre 2007, la date butoir du 31 décembre 2008 (donc un an plus tard) ne pouvait être prolongée davantage par la Cour. Par ailleurs, cette date était difficile à respecter par les agents de la Cour, alors que le ministère des transports était peu coopératif dans ce dossier. Ceci s'est surtout manifesté en matière de communication de données importantes. Ainsi l'évaluation de la gestion du projet était compliquée du fait qu'il était difficile d'obtenir des documents permettant de se prononcer en connaissance de cause. En effet, malgré les demandes orales et écrites répétées de la Cour, une bonne partie des documents (p.ex. les procès-verbaux du comité de pilotage) dont l'existence avait été affirmée n'étaient pas communiqués par le ministère des Transports. La Cour a donc dû se procurer les documents par des personnes tierces dans la mesure du possible.

Prétendre qu'« une simple demande » suffirait pour recevoir les documents en question est pour le moins osé. La Cour a adressé de nombreux courriers, des rappels de courrier, des courriels, des demandes formulées par voie téléphonique ou à l'occasion de visites sur place pour accéder aux informations nécessaires pour son contrôle. A titre illustratif, la Cour se permet de fournir un petit historique chronologique qui documente ses démarches pour recevoir les documents en question:

- Réunion du 13 mars 2008 au ministère, dans laquelle la Cour a demandé communication des documents essentiels du dossier E-go ;
- Lettre au ministre du 19 mars 2008 dans laquelle a été fait formellement référence à la réunion du 13 mars 2008 et dans laquelle la Cour a demandé communication des documents avant la mi-avril 2008 ;
- Lettre de rappel au ministre du 14 avril 2008 ;
- Réunions du 27 mai 2008 et du 30 mai 2008 au ministère avec le chef du service de la coordination du transport public, durant lesquelles la Cour a reformulé sa demande de communication de documents ;
- Réunions du 24 et du 25 juin 2008 au ministère pour une consultation sur place des dossiers E-go ;

- Lettre de rappel du 4 juillet 2008 au ministre dans laquelle est fait l'inventaire des documents restant à être communiqués à la Cour ;
- Entretien téléphonique du 22 octobre 2008 entre l'auditeur en charge à la Cour et le chef du service de la coordination du transport public concernant les documents restants à être communiqués par le ministère ;
- Lettre de rappel du 19 novembre 2008 du président de la Cour au ministre dans laquelle la Cour demande communication des documents restants à être communiqués ;
- Entretien téléphonique du 19 novembre 2008 entre un conseiller de la Cour et le directeur de la Communauté des Transports concernant le contrat de gestion entre l'Etat et la CdT et l'état d'avancement des travaux relatifs aux soumissions publiques ;
- Courrier électronique du 8 décembre 2008 entre un conseiller de la Cour et le chef de service de la coordination du transport public/le conseiller de gouvernement au sujet du contrat SMART-TECH/Etat et le contrat de gestion entre l'Etat et la CdT.

Il s'y ajoute les entretiens téléphoniques ou menés sur place qui n'ont pas été formellement actés. Affirmer que la Cour n'a pas fait d'effort pour se procurer des documents nécessaires pour approfondir son contrôle n'est donc pas vrai. La Cour se pose par contre de sérieuses questions sur l'organisation interne du ministère pour le traitement des courriers formulés par la Cour, notamment les courriers de rappel entre le président de la Cour et le ministre. Dans le même contexte, la Cour se montre étonnée du fait que le chef de service de la coordination du transport public ne dispose apparemment pas d'adresse de courrier électronique au ministère, alors qu'il assume pourtant des missions importantes.

Notons encore que certaines pièces importantes ont été tardivement communiquées. Le contrat entre le ministère et la Smart-Tech ainsi que le contrat de gestion entre l'Etat et la Communauté des Transports ne nous ont été transmis respectivement le 9 décembre 2008 et le 9 janvier 2009. Après finalisation de la rédaction du rapport, la Cour a communiqué ses constatations au ministère des Transports en date du 25 avril 2009. Il ressort de ce qu'il précède que la Cour a effectué son travail dans des délais plus que raisonnables.

Ad. 5.4.3 Le contrat de gestion entre le ministère des Transports et la Communauté des Transports

Réponse du ministre des Transports

Ad 5.4.3 Le contrat de gestion entre le ministère des Transports et la Communauté des Transports

Etant donné que depuis près d'un an, aucun contact au sujet des travaux de mise en adjudication du projet e-go n'eut lieu entre la Cour des comptes et la Communauté des Transports, presque toutes les informations contenues dans ce sous-chapitre ne sont soit plus d'actualité, soit ne correspondent toujours pas à la réalité.

Ainsi, il s'avère erroné d'affirmer que les travaux relatifs à la mise en adjudication n'avanceraient pas ou encore que les données relatives à la gestion et au financement du projet ne seraient pas complètes. Par ailleurs, je ne suis pas en mesure de pouvoir partager votre point de vue que « la concurrence est dès le départ biaisée par le lien de dépendance vis-à-vis de la société Smart-Tec S.A. en matière de maintenance du système ». Bien au contraire, soyez rassuré que la Communauté des Transports est sur le point de finaliser le cahier des charges pour la soumission publique, et ce avec tout le soutien professionnel nécessaire afin d'éviter qu'une telle situation de dépendance envers un maître d'oeuvre dont les capacités professionnelles laissent de surcroît parfois à désirer ne se reproduise plus à l'avenir.

Je vous invite partant à m'adresser un récapitulatif de toutes les informations complémentaires que vous souhaiteriez recevoir afin d'étoffer votre dossier. Je ne tarderai pas de vous les faire parvenir dans les meilleurs délais. Par ailleurs n'hésitez surtout pas à solliciter à cette fin des entrevues supplémentaires avec mes services, voire avec les responsables de la Communauté des Transports.

Réaction de la Cour

Comme décrit au point 5.4.2., la date limite que la Cour s'était fixée était le 31 décembre 2008, même si les agents de la Cour étaient en contact avec le Ministère des transports jusqu'en janvier 2009.

Concernant la Communauté des Transports (CdT), la Cour renvoie au contenu de la mention du 23 mai 2007 qui invite le Gouvernement « - à conclure dès l'implémentation du système « ego de base » un contrat de gestion entre l'Etat et la Communauté des Transports pour l'exploitation et la maintenance dudit système ; - à assurer l'élaboration d'un cahier des charges par la Communauté des Transports pour sous-traiter la gestion et l'exploitation du système de tarification électronique ; - à garantir la tenue d'une soumission publique en due

forme par la Communauté des Transports pour les activités d'exploitation du système de tarification électronique. »

Au vu de l'importance des attributions déléguées à la CdT, la Cour a préféré s'adresser au directeur immédiatement concerné pour recevoir des informations relatives à l'état d'avancement de ces travaux.

Dans ce contexte, la Cour désire savoir qui est actuellement en charge de la maintenance réalisée sur le système du projet E-go.

Par rapport à l'affirmation du ministre que la CdT « est sur le point de finaliser le cahier des charges pour la soumission publique, et ce avec tout le soutien professionnel nécessaire afin d'éviter qu'une telle situation de dépendance envers un maître d'œuvre dont les capacités professionnelles laissent de surcroît parfois à désirer ne se reproduise plus à l'avenir », la Cour estime qu'en matière de cahier des charges, la législation sur les marchés publics est à respecter et que l'exclusion d'un fournisseur déterminé ne peut pas être décidée d'avance par le pouvoir adjudicateur.

Ad. 5.5 et 6 Les constatations relatives à l'accomplissement des objectifs initiaux du projet e-go ; Conclusion

Réponse du ministre des Transports

Ad 5.5 et 6 Les constatations relatives à l'accomplissement des objectifs initiaux du projet e-go ; Conclusion

Au 3^e alinéa, vous affirmez une fois de plus ne pas être « en possession d'informations fiables quant au développement ultérieur des potentialités du système ». Soyez rassuré : toutes les informations que vous avez reçues sont fiables. Si vous pensez toutefois ne pas être en possession de toutes les informations requises, je vous saurais gré de me faire connaître les éléments qui vous font défaut.

Par ailleurs, il m'est incompréhensible pourquoi vous pensez devoir constater sans explication aucune que « Le coût élevé résulte en partie des retards importants au niveau de sa planification, de son implémentation et de sa mise en production ». Cette affirmation pourrait être qualifiée par d'aucuns de gratuite alors que le contraire me semble être le cas (voir à ce sujet mes explications sous 1.1). Par ailleurs, il ne faut pas oublier que des fonctionnalités essentielles du back-office, permettant entre autres l'établissement de décomptes automatisés (ce qui a permis de décharger considérablement les chauffeurs de bus), sont opérationnelles depuis quatre années. Les frais de gestion, de maintenance et de remplacement de ces éléments du système e-go font partie intégrante du coût total de quelque 16 millions d'euros.

Au 2^e alinéa, vous relevez à juste titre que le développement du projet n'est pas encore arrivé à son terme et qu'une évaluation définitive des fonctionnalités n'est partant pas possible. En effet, un système télématique comme e-go est toujours perfectible et doit évoluer en fonction des développements récents en la matière, notamment en se basant sur des standards industriels reconnus pour s'adapter aux autres systèmes de billettique au niveau de la Grande Région afin d'assurer une interopérabilité accrue, voire pour interagir de manière ouverte avec d'autres systèmes télématiques comme par exemple l'ITCS (Intermodal Transport Control System ; BSL, Busleitsystem en allemand).

Réaction de la Cour

Concernant les potentialités du système, la Cour renvoie au procès-verbal de l'entrevue avec les responsables de la société Smart-Tech du 30 septembre 2008 dans laquelle le volet des développements ultérieurs du système a été évoqué :

« 17. Est-ce que vous voyez des potentialités de développement du système eGo ? Dans l'affirmative, quelles doivent être selon vous les évolutions du projet E-go dans un proche avenir ? Est-ce qu'il y a une volonté politique de procéder au développement du système ? »

Actuellement une liste de voeux est en cours d'analyse pour définir quelles sont les évolutions possibles du système E-go. A Ettelbrück, le pensionnat St Anne étudie la possibilité d'intégrer sa carte cantine dans le ticket E-go. La carte chauffeur E-go permet d'ores et déjà l'accès à un pipidrôme situé au Kirchberg. Aussi la combinaison des cartes E-go et vélo est soumise à étude. Certains secteurs de la carte E-go sont libres pour des applications supplémentaires ; comme 13 des 16 secteurs de la smartcard sont occupés par l'application E-go, les potentialités d'évolution semblent toutefois limitées. »

La Cour n'a pas reçu de plus amples informations concernant les potentialités du système, si ce n'est qu'à travers des phrases évasives durant les réunions avec les différents intervenants. Ces potentialités seraient p.ex. l'utilisation de la carte/système E-go pour d'autres types d'achats/location. Au cours du contrôle, la Cour n'a pas été mis au courant d'éléments/projets plus concrets qui auraient permis de se prononcer sur le développement du système.

Il est important de définir les objectifs de l'évolution du système de façon claire et précise, permettant de définir un cahier de charges digne de ce nom. Or cela n'a pas été le cas.

Quant aux « fonctionnalités essentielles du back-office » qui « sont opérationnelles depuis 4 ans », la Cour entend formuler les observations suivantes :

Selon les propres informations du ministère, uniquement 850 sur 1000 bus en 2009 ont été convenablement équipés par le système. Même si le back-office est opérationnel, il n'est donc pas alimenté par tous les bus. En plus, les informations récoltées au sein du back-office ne permettent pas les statistiques escomptées.

Concernant l'affirmation que « les frais de gestion, de maintenance et de remplacement de ces éléments du système e-go font partie intégrante du coût total de quelque 16 millions euros. », la Cour entend préciser que le système est bel et bien entré en production en septembre 2008, mais qu'à l'époque il a été précisé que le projet subirait encore des améliorations (cf. conférence de presse du 19/9/2008). Il s'ensuit que ces travaux ne sont aucunement à considérer comme une maintenance mais rentrent dans le développement du système en tant que tel. La Cour réitère sa constatation qu'elle n'a pas reçu des informations fiables concernant la maintenance et les coûts de cette dernière. Elle renvoie une fois de plus au rapport de la Cour qui précise dans ce contexte :

« Bien que le coût global de 16,68 millions d'euros soit donc respecté au 31 décembre 2008, la Cour remarque que le projet E-go engendrera encore des dépenses supplémentaires à charge de la CdT dans les années à venir. A titre d'exemple, des dépenses annuelles non négligeables sont à prévoir pour la maintenance. Dans ce contexte, Smart-Tec a fait en décembre 2006 une offre de prix pour la maintenance et l'entretien du système E-go qui se chiffre à 495.350 euros par an. A défaut d'informations supplémentaires, la Cour ne peut pas se prononcer sur les répercussions financières du système E-go pour la phase après le 31 décembre 2008. »

Réponse du ministre des Transports

Il est d'autant plus regrettable que la Cour parvient après une appréciation assez sommaire et discutable du degré de réalisation des objectifs (cf. à cet égard la prise de position de KPMG jointe en [annexe 3](#)) à la conclusion lapidaire que « l'investissement de 16,68 millions d'euros ne se justifie pas pour un système qui n'atteint que partiellement les objectifs initialement fixés. »

Quant à la forme, il y a lieu de rappeler qu'en matière d'objectifs de contrôle, les auteurs de la proposition devenue la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes ont retenu dans l'exposé des motifs que « la présente proposition de loi entend confier à la Cour des comptes un contrôle externe portant non seulement sur la légalité et la régularité des dépenses, mais aussi sur la bonne gestion financière des fonds publics. Le contrôle de la Cour des comptes portera donc sur l'économicité, c'est-à-dire sur l'économie, l'efficacité et l'efficience de l'exécution budgétaire sans pour autant pouvoir se prononcer sur l'opportunité des dépenses. En effet, dans un Etat démocratique, l'opportunité des dépenses dépendra toujours des choix politiques faits par les citoyens et leurs représentants au Parlement. A eux seuls revient le droit de juger sur l'opportunité, c.-à-d. sur la nécessité voire l'utilité des dépenses ».

Quant au fond, il m'importe de relever dans ce contexte que l'utilité de l'implémentation du projet e-go fut largement reconnue à l'issue de l'audit fonctionnel et financier tant par les opérateurs que par le Gouvernement, mais également et surtout par la Chambre des députés, que ce soit au niveau de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire et des comptes, de la Commission des Transports ou encore au niveau des discussions en séance plénière lors de l'adoption de la motion précitée du 23 mai 2007, voire lors du vote de la loi du 17 juillet 2008 relative au financement du système de perception tarifaire électronique dans les transports publics. A cet égard, une documentation volumineuse justifiant la nécessité, voire l'utilité des dépenses en relation avec le système e-go est disponible tant au niveau de mon département qu'aux archives de la Chambre des députés. Je me permets donc de me limiter ci-après à un résumé succinct des principaux avantages dudit système :

Réaction de la Cour

La Cour s'étonne de cette affirmation du ministère des Transports. En effet, la Cour ne s'est jamais prononcée sur l'opportunité des dépenses et l'utilité du système E-go n'a à aucun moment été remise en question par elle. Par contre, en outre de la légalité et de la régularité des dépenses, la Cour a, conformément à ses attributions légales, contrôlé la bonne gestion financière du projet en analysant entre autres l'efficacité à travers l'accomplissement des objectifs du projet E-go.

La Cour a dû constater que les objectifs n'ont pas été tous respectés et que surtout l'objectif principal du recueil de données statistiques pleinement exploitables n'a pas été atteint. La Cour a simplement constaté que les coûts engagés ne sont pas en relation avec les résultats obtenus. Cette affirmation est de bon sens, surtout au vu des dérapages financiers qu'a connu le projet. Les objectifs ont été fixés par le législateur dans le cadre du projet de loi 5822 qui est devenu par la suite la loi du 17 juillet 2008. La Cour n'a donc fait rien d'autre que de respecter les préceptes de son mandat.

Il est vrai que la motion du 23 mai 2007 a invité le gouvernement à poursuivre le projet E-go. Le ministère semble toutefois ignorer le fait qu'en parallèle la Comexbu a mandaté la Cour d'effectuer un contrôle en la matière, dont le mandat a été clairement précisé le 11 décembre 2007 (voire point Ad. 1.1.) en demandant d'une part un contrôle de la légalité et de la régularité et d'autre part « de formuler des recommandations quant aux moyens à mettre en place par l'Etat afin d'éviter à l'avenir la dérive financière d'un projet novateur de grande envergure pour lequel l'administration n'a pas forcément l'expertise nécessaire ». Pour ce faire, la Cour a analysé le projet dans son intégralité couvrant ainsi la légalité, la régularité ainsi que la gestion (organisationnelle et financière) pour identifier les défaillances encourues au cours de la réalisation du projet E-go et pour formuler par la suite d'une façon crédible une démarche potentielle permettant d'entamer de nouveaux projets de grande envergure.

Réponse du ministre des Transports

Il me semble finalement utile de rappeler qu'au vu du nombre négligeable de réclamations en relation avec e-go depuis sa mise en production en septembre 2008 de la part des utilisateurs des transports en commun, qui se trouvent au centre des préoccupations de mon département, le taux de satisfaction peut être qualifié d'élevé.

La Cour s'étonne que le ministère des Transports qualifie le taux de satisfaction d'élevé au vu du nombre négligeable de réclamations en relation avec E-go. Dans ce contexte, la Cour rend attentif à une déficience au niveau des contrôles des titres de transports (surtout dans les trains) après le lancement de E-go de base en septembre 2008. De même, la Cour demande au ministère des Transports de lui communiquer sa méthode et sa procédure d'enregistrement des plaintes.

B. Lettre de l'Inspection Générale des Finances

Point 1)

Réponse de l'Inspection générale des Finances

1) C'est ainsi tout d'abord que la Cour constate que « *L'Inspection a donné son aval sur la demande d'autorisation d'un marché de gré à gré préparée par le Ministère des Finances* ».

Or l'Inspection générale des finances n'a, d'une part, pas pour mission de donner « son aval » à l'égard d'une demande d'autorisation d'un marché de gré à gré et la demande d'autorisation du marché en question n'a, d'autre part, pas été préparée par le Ministère des Finances, mais bien évidemment par le Ministère des Transports.

Pour ce qui est du soi-disant « aval » de l'Inspection générale des finances, il convient de rappeler à l'attention de la Cour des comptes que d'après les dispositions de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une Inspection générale des finances, celle-ci n'a pas de décision propre mais uniquement un pouvoir de conviction ou de persuasion.

Réaction de la Cour

La Cour est d'accord que le terme « aval » pourrait être mal interprété. En effet, la Cour a voulu exprimer que l'IGF a donné un avis favorable sur la demande d'autorisation.

Réponse de l'Inspection générale des Finances

3) Ceci étant, en lisant le projet de rapport de la Cour des comptes, on a l'impression qu'il était parfaitement clair, à l'époque, que d'autres entreprises disposaient des capacités nécessaires pour l'exécution de ces prestations.

La Cour estime en effet dans son projet de rapport que « *l'attribution du marché n'aurait pas dû se faire par voie de marché de gré à gré mais qu'une adjudication publique se serait imposée, étant donné que d'autres prestataires et solutions techniques ont existé* ».

Si tel a effectivement été le cas, il est permis de s'interroger pour quelles raisons cette possibilité n'a jamais été évoquée par la Cour des comptes, qui avait à l'époque reçu une copie de l'arrêté du Gouvernement au Conseil du 21 décembre 2001 confiant à la société SMART-TEC S.A. les prestations en question.

La Cour des comptes aurait également pu faire part des informations dont elle disposait à cet égard dans le cadre de l'un de ses 6 rapports annuels sur les comptes de l'Etat des exercices 2001 à 2006.

Réaction de la Cour

La Cour maintient sa position qu'à l'époque il existait d'autres entreprises capables d'exécuter les prestations demandées. Tel est d'ailleurs également le constat de la société KPMG qui, dans son analyse fonctionnelle et financière, fait une brève analyse d'autres projets de billetterie électronique à l'étranger.

Pour ce qui est du reproche formulé pour quelle raison la Cour des comptes ne s'est jamais prononcée sur ce point, la Cour rend attentif au fait qu'elle ne s'est pas saisie de sa propre initiative du dossier E-go mais à la demande de la Chambre des députés. De plus, dans ses rapports spéciaux, la Cour présente ses observations sur des domaines spécifiques de gestion financière. Il ne s'agit donc pas d'un contrôle systématique.

Par ailleurs, au vu des informations sommaires que la Cour reçoit dans le cadre des comptes généraux de l'Etat, elle n'était pas en mesure de se prononcer sur le dossier E-go. Dans ce contexte, la Cour renvoie à son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008.

Réponse de l'Inspection générale des Finances

c) Les observations de la Cour des comptes au sujet de la procédure budgétaire et du rôle de l'Inspection des finances

Sous ce chapitre, la Cour des comptes écrit dans son projet de rapport que « *Ce n'est qu'à partir de l'exercice budgétaire 2005 que l'Inspection générale des finances s'est prononcée sur l'opportunité du projet. Ainsi, l'Inspection générale des finances a insisté sur la nécessité de disposer d'une évaluation objective sur l'utilité et sur l'efficacité de ce nouveau système de tarification* ».

Au vu de cette phrase, l'Inspection est forcée de constater que sur ce point le projet de rapport de la Cour des comptes n'est d'une part pas complet et qu'il peut d'autre part induire le lecteur aisément en erreur.

Ainsi, ce n'est pas « *à partir de l'exercice budgétaire 2005* » que l'Inspection s'est prononcée sur l'opportunité du projet mais dans le cadre de son avis sur les propositions budgétaires du Ministère des Transports pour l'exercice 2005. Or cet avis a été transmis aux Membres du Gouvernement le 17 août 2004 et non pas « *au courant de l'exercice budgétaire 2005* ».

Il s'y ajoute que la Cour des comptes a estimé devoir supprimer, pour des raisons qui échappent à l'Inspection, une partie essentielle du texte qui est citée dans le projet de rapport.

Réaction de la Cour

La Cour est d'accord que sa formulation n'était pas correcte et qu'il y a lieu de remplacer la mention « *à partir de l'exercice budgétaire 2005* » par « *dans le cadre de son avis du 17 août 2004 sur les propositions budgétaires du ministère des Transports pour l'exercice 2005* ».

L'Inspection générale des Finances a également précisé qu'elle « *est déjà intervenue oralement auprès du Ministère des Transports au courant de la procédure budgétaire pour l'exercice 2004, c'est-à-dire en 2003, pour avoir des précisions au sujet de l'évolution du projet 'E-go'* ». Or, à l'occasion de l'entrevue entre les agents de la Cour et les responsables de l'IGF, l'IGF a répondu à la question « *De quelle manière avez-vous assuré le suivi du projet?* » de manière suivante :

« Le Directeur de l'Inspection générale des finances précise que l'IGF dispose d'un pouvoir de conviction ne l'habilitant nullement (comme tel est le cas en Belgique) de bloquer des fonds. C'est ainsi qu'à partir des discussions budgétaires pour le budget 2005 (septembre 2004) que l'IGF a exprimé des doutes fondés par rapport au projet eGo. ».

L'IGF a par la suite remis son avis relatif au budget 2005 aux agents de la Cour. La Cour s'est basée sur cette pièce pour formuler la phrase évoquée sous le point c).

6. La prise de position du ministre du Développement durable et des Infrastructures du 9 novembre 2009

Dans le cadre de l'examen contradictoire tel que prévu par l'article 4 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des Comptes, je me permets de vous faire parvenir mes observations en relation avec vos remarques du 7 septembre 2009.

- 1) Dans le chapitre intitulé "Remarque préliminaire", vous écrivez que le Ministère des Transports aurait omis de réagir à des constatations essentielles du rapport de la Cour. D'après les informations qui m'ont été communiquées par les fonctionnaires du Ministère des Transports qui sont en charge de ce dossier, toutes les informations disponibles vous auraient cependant été fournies dans le cadre de l'examen contradictoire et les aspects essentiels du dossier auraient pu être éclairés.

Les précisions qui vous ont été communiquées à cette occasion se limitent néanmoins à la partie I de vos constatations alors que les recommandations de la partie II concernent l'administration gouvernementale dans son ensemble et nécessitent une prise de position coordonnée du Gouvernement.

Dans ce contexte, il m'importe de préciser qu'à défaut de précisions supplémentaires de votre part, il ne m'est pas possible d'identifier les constatations auxquelles le Ministère aurait manqué de réagir.

- 2) Sous le chapitre "Historique" vous maintenez votre affirmation que le Ministère des Transports aurait soumis en mai 2006 une note à l'attention du Conseil de Gouvernement "à la suite de dérapages financiers".

Au vu de cette observation, il s'avère utile de rappeler que c'est à l'initiative du Ministre des Transports de l'époque que le Conseil de Gouvernement a décidé en date du 19 mai 2006 de soumettre le système "e-go" à une analyse fonctionnelle et financière.

A cet égard, je voudrais également rappeler que le Ministère des Transports avait pris dès le mois de février 2006 la décision de ne plus engager, voire ordonnancer des dépenses en relation avec le projet e-go afin de ne pas dépasser le seuil des 7,5 millions d'euros, voire des 7.397.705 euros réservés par décision du Conseil de Gouvernement du 30 juillet 2003 pour le financement de la phase finale du projet e-go. A noter que ce montant n'incluait pas les dépenses en relation avec un projet-pilote dudit système télématique, autorisé par décision du Conseil de Gouvernement du 21 décembre 2001 pour un montant total de 2.656.710 euros.

- 3) Pour ce qui est de votre observation au sujet du fait que la restructuration du projet et la réaffirmation du rôle de maître d'ouvrage du Ministère des Transports aurait débuté fin 2006, j'estime utile de préciser que ce processus fut entamé en septembre 2005 par la décision des Ministres en charge du Budget et des Transports de soumettre le projet e-go à une analyse critique. À l'issue de cette analyse, le Gouvernement décida en mai 2006 de faire effectuer un audit fonctionnel et financier.
- 4) Dans ce même contexte, vous notez sous les points 5.2 et 5.3 qu'un "vrai contrôle interne au ministère des Transports digne de ce nom n'existait pas".

Afin d'étayer votre point de vue, vous écrivez notamment que "les missions du contrôle interne ont été toutes remplies de façon "externe" par les soins de la société KPMG et non par le Ministère".

En réponse à cette observation, je tiens à faire remarquer que de nombreuses sociétés du secteur tant public que privé confient régulièrement des missions de contrôle interne à un auditeur externe. À cela il y a lieu d'ajouter que ce fut à la demande expresse de la Chambre des députés que KPMG a pris en charge l'assistance au "project management" et que les travaux de KPMG ont tous été suivis et validés par le Ministère.

- 5) Sous le point 5.4.2 du chapitre intitulé "Les considérations financières", la Cour estime que le Ministère a omis de fournir des informations à la Cour des comptes sur les répercussions financières du système e-go pour la phase se situant après le 31 décembre 2008.

À cet égard, je dois me limiter à constater que le fonctionnaire en charge du dossier e-go maintient sa position que des informations supplémentaires sur les répercussions financières du système e-go pour la phase après le 31 décembre 2008 n'ont pas été demandées. Il m'a également été répondu que pour ce qui est de la communication de documents et d'autres informations, tout ce qui était disponible fut mis à la disposition de la Cour des comptes, soit directement, soit indirectement à travers KPMG ou encore la Communauté des Transports.

- 6) Pour ce qui est de l'évolution future de ce dossier, il y a lieu de noter que le contrat de prestation de services avec l'entreprise Smart-Tec en matière d'opération technique, d'hébergement et de maintenance est applicable jusqu'à l'attribution du marché au fournisseur qui sera désigné à la fin de la procédure de soumission publique. Ce contrat permet donc jusqu'à l'issue de la procédure de soumission de garantir la maintenance du système actuel. Selon le contrat de gestion conclu le 19 décembre 2008 entre le Ministère des Transports et le Verkeiersverbond, le Verkeiersverbond assure la gestion du système de perception tarifaire dans les transports publics "e-go" depuis le 1^{er} janvier 2009. Les deux

volets principaux sont d'une part l'exploitation et la maintenance du système et d'autre part le renouvellement, la modernisation et le cas échéant l'extension du système.

Selon la motion de la Chambre des Députés, le Verkeiersverbond est en charge de la préparation et du lancement de la soumission publique pour les activités d'exploitation et de maintenance du système. A cet égard, il convient de relever que par rapport à la situation de départ en 2001, année de lancement du projet "e-go", le monde télématique s'est développé significativement. C'est ainsi notamment qu'en France, la SNCF a introduit un système de billettique qui se base sur le standard "Calypso" et en Allemagne le standard VDV-KA s'est récemment établi dans le monde de billettique des transports publics. La Ville de Luxembourg entend de son côté implémenter un système dit BSL (Busleitsystem).

Les évolutions décrites ci-avant ont incité le Verkeiersverbond à analyser soigneusement la situation au Grand-Duché de Luxembourg, ceci afin de pouvoir garantir une coexistence coordonnée de ces systèmes de télématique. Dans le cadre de l'élaboration d'un modèle opérationnel qui prend en considération tous ces aspects, le Verkeiersverbond est en train d'élaborer un schéma directeur qui reprend les développements techniques et fonctionnels d'"e-go" tout en prenant en considération d'autres projets en télématique existants et futurs.

- 7) Finalement, la Cour précise que l'utilité du système e-go n'a à aucun moment été remise en question par elle, mais maintient son observation que les dépenses ne se justifient pas et que les coûts engagés ne seraient pas en relation avec les résultats. La Cour se dit convaincue que cette affirmation est "de bon sens, surtout au vu des dérapages financiers qu'a connu le projet".

En réponse à ces réflexions et à ces observations, il m'importe d'insister sur le fait que

- 1) le montant fixé par la loi du 17 juillet 2008 relative au financement du système de perception tarifaire électronique dans les transports publics constitue un montant maximal qui inclut d'ailleurs les frais d'assistance au projet management, les dépenses supplémentaires engendrées par l'extension de l'offre survenue depuis 2004 ainsi que les frais courants du back office, opérationnel depuis 2004 ;
- 2) conformément à la demande exprimée par la Chambre des Députés lors de sa motion du 23 mai 2007, le Verkeiersverbond est en train d'élaborer un cahier des charges pour le lancement d'une soumission publique pour les activités d'exploitation et de maintenance du système. Dans ce cadre, il devra être veillé à ce que les développements en cours et projetés répondent aux souhaits tant de la clientèle des transports publics que des exploitants et ceci à des conditions économiques et financières acceptables.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu