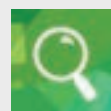


Rapport spécial

**Les enseignements tirés
du développement par
la Commission du système
d'information Schengen
de deuxième génération
(SIS II)**



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-9241-938-7
doi:10.2865/8188

© Union européenne, 2014
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

Rapport spécial**Les enseignements tirés
du développement par la
Commission du système
d'information Schengen de
deuxième génération (SIS II)**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

Points

Glossaire

I-VII Synthèse

1-3 Introduction

4-7 Étendue et approche de l'audit

4-6 Étendue de l'audit

7 Approche d'audit

8-69 Observations

8-32 Partie 1 — La Commission a fourni le SIS II, mais avec plus de six ans de retard

8 Critères d'audit

9-12 Le délai initialement fixé pour le projet était irréaliste

13-20 Jusqu'en 2007, la Commission n'a pas mobilisé suffisamment d'agents disposant de l'expertise nécessaire pour gérer efficacement les tâches de développement externalisées

21-25 Au départ, les relations de travail entre certains pays membres et la Commission laissaient à désirer, et jusqu'à ce qu'elle crée le conseil de gestion du programme global, la Commission n'est pas parvenue à s'appuyer sur l'expérience de tous les utilisateurs finals

26-28 Il n'était pas évident pour toutes les parties prenantes de savoir qui prenait les grandes décisions

29-32 Les exigences relatives au système n'étaient pas suffisamment stables avant de parvenir à la phase finale du projet

33-49 Partie 2 — Le coût de développement du système central et du réseau est passé de 23 à 189 millions d'euros

33 Critères d'audit

34-37 La Commission a attendu 2010 pour mettre à jour le budget global du projet défini en 2003

38 Les retards de livraison du SIS II ont entraîné une augmentation des coûts

39-41 Le principal prestataire chargé du développement a fourni un système insuffisamment performant au cours de la première partie du projet

42-43 Les modifications des exigences relatives au système ont entraîné une augmentation des coûts

Table des matières

- 44-49 La Commission a fait passer la valeur du principal contrat de développement de 20 à 82 millions d'euros en négociant des avenants
- 50-63 **Partie 3 — La Commission n'a pas veillé à ce que l'analyse de rentabilité du SIS II comprenne une réévaluation approfondie des coûts et des avantages escomptés, ni à ce qu'elle soit mise à jour de manière à prendre en compte les changements majeurs**
- 50 Critères d'audit
- 51-54 Après que la responsabilité du projet a été confiée à la Commission, l'analyse de rentabilité du SIS II qu'elle a mise à jour ne comprenait pas de réévaluation approfondie de l'ensemble des coûts, des avantages escomptés et des autres solutions envisageables
- 55-63 La Commission n'a pas procédé à une révision approfondie de l'analyse de rentabilité au cours du projet malgré les changements importants intervenus au niveau des coûts et des avantages escomptés
- 64-69 **Partie 4 — La Commission a tiré des enseignements de l'expérience acquise lors de la première partie du projet pour mener à terme le projet SIS II et préparer de nouveaux projets**
- 64 Critères d'audit
- 65 La Commission a appliqué lors de la phase finale les enseignements tirés de la première partie du projet
- 66-69 La Commission a déjà appliqué des enseignements tirés du SIS II à d'autres projets
- 70-72 **Conclusions et recommandations**

Annexe — Déroulement chronologique du projet SIS II

Réponses de la Commission

Administrateur (*Business manager*): intervient pour le compte du propriétaire du système et fixe les objectifs et les priorités inhérentes à l'activité de l'organisation.

Analyse de rentabilité (*Business case*): document exposant les motivations à l'origine du projet et examinant les coûts, les risques, les avantages et les autres solutions envisageables. Il est élaboré durant la phase préparatoire du projet et doit être actualisé à mesure que des changements interviennent au niveau des coûts, des risques, des avantages et des autres solutions possibles.

Comité de pilotage: fixe les grandes orientations et coordonne les principales tâches du projet. Il approuve les ressources affectées au projet et les principaux éléments livrés.

Comité Sisvis: comité qui assiste la Commission dans le développement du SIS II et du système d'information sur les visas. Présidé par la Commission, il rassemble des représentants de tous les pays membres.

DG Informatique: la direction générale (DG) de la Commission chargée de l'informatique.

Document de contrôle des interfaces: document décrivant l'interface entre le système d'information Schengen central et les systèmes nationaux.

Élément livré: document, matériel, logiciel ou tout autre produit fourni dans le cadre du marché.

Espace Schengen: espace qui rassemble 26 pays européens ayant supprimé les contrôles d'identité et d'immigration à leurs frontières communes. Il comprend 22 États membres de l'Union européenne (UE) et 4 membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Essais de validation des étapes: essais du système, instaurés à la suite de la demande formulée par le Conseil en juin 2009, dont la réussite conditionnait la poursuite du projet SIS II.

eu-LISA: Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Exigences relatives au système: description du comportement requis du système qui doit être développé.

Fournisseur du système: fournit le système d'information en respectant les exigences, le calendrier et le budget convenus.

Gouvernance: ce qui a trait au processus décisionnel.

HPS: principal prestataire chargé du développement, consortium réunissant Hewlett-Packard et Steria.

ISPMB: *Information Systems Project Management Board*, comité de gestion des projets informatiques. Il est présidé par la DG Informatique et chargé d'examiner les nouvelles propositions de projets informatiques.

Parties prenantes: entités affectées par le projet ou pouvant influencer sur ce dernier. Le «côté utilisateur» regroupe le propriétaire du système, l'administrateur et les utilisateurs. Le «côté développeur» englobe le fournisseur du système, le gestionnaire de projet et l'équipe de projet.

Pays membres: les 26 pays membres de l'espace Schengen. Le Royaume-Uni et l'Irlande, bien qu'ils ne fassent pas partie de l'espace Schengen, participent également au système d'information Schengen, à l'exception des signalements de ressortissants de pays ne faisant pas partie de l'espace Schengen.

Phase de planification: deuxième étape d'un projet au cours de laquelle les différents plans de projet sont établis.

Phase d'exécution: étape d'un projet durant laquelle les activités définies pendant la phase de planification sont mises en œuvre et les éléments du projet sont livrés.

Phase finale du projet: avenant au contrat SIS II conclu en décembre 2010 avec le principal prestataire chargé du développement prévoyant la finalisation du système pour mars 2013 et l'ajout de nouvelles exigences en termes de capacité, de performance et d'essais.

Phase préparatoire: première phase d'un projet consacrée à la définition des objectifs et à l'élaboration de l'analyse de rentabilité.

Propriétaire du système: responsable de la définition des objectifs et des priorités inhérents aux activités de l'organisation, préside généralement le comité de pilotage.

Registre des décisions: conserve l'historique des décisions prises. Il rend clairement compte de la manière dont les décisions sont prises et par qui elles le sont.

Signalement: informations concernant des personnes ou des biens introduites dans le système d'information Schengen par les autorités nationales compétentes.

Système d'information sur les visas (VIS): système d'information à grande échelle développé par la DG Affaires intérieures parallèlement au SIS II dans le cadre du même contrat principal de développement.

Unisys: prestataire chargé de l'assurance qualité.

I

Le système d'information Schengen (SIS) est utilisé par les gardes-frontières et les autorités policières, douanières, judiciaires et chargées des visas de l'ensemble des pays de l'espace Schengen. Il contient des informations (signalements) concernant des personnes potentiellement impliquées dans des délits graves ou susceptibles de ne pas être autorisées à pénétrer ou à séjourner sur le territoire de l'UE. Il comporte également des signalements concernant des personnes disparues et des objets perdus ou volés, tels que des billets de banque, des véhicules, des armes à feu et des pièces d'identité. Les signalements sont introduits dans le système par les autorités nationales (voir point 1).

II

Développé et exploité dans un cadre intergouvernemental, le système d'information Schengen initial (SIS 1) a été mis en service en 1995 et maintenu jusqu'au lancement du SIS II en 2013. En 2001, le Conseil a décidé de le remplacer par une version de deuxième génération (SIS II), dont le développement a été confié à la Commission. La DG Affaires intérieures¹ a assuré la gestion du projet, avec une date butoir de lancement fixée à fin 2006. Le développement du SIS II était à l'origine principalement motivé par la nécessité de relier davantage de pays membres au système. Le SIS II devait par ailleurs bénéficier des dernières évolutions technologiques et de l'ajout de fonctionnalités supplémentaires, telles que de nouvelles catégories de signalements ainsi que la possibilité d'établir des liens entre plusieurs signalements et d'enregistrer des documents associés à un signalement (voir points 2 et 3).

III

La Cour des comptes européenne a examiné si la Commission a fourni le SIS II dans les délais et en respectant les estimations initiales de coût. Elle a également étudié la solidité de l'analyse de rentabilité du SIS II et vérifié si les changements majeurs intervenus au niveau des coûts et des avantages escomptés y ont été intégrés au fil du projet. La Cour a par ailleurs examiné si la Commission avait tiré des enseignements de sa gestion du projet et si elle les avait appliqués (voir points 4 à 7).

IV

L'audit a fait apparaître que la Commission a fourni le système central, mais avec plus de six ans de retard sur le délai d'origine, et pour un coût huit fois supérieur aux estimations initiales. Le retard et le dépassement du budget résultent, d'une part, du contexte de gouvernance délicat, qui a bridé la capacité de la Commission à remédier aux questions opérationnelles, et, d'autre part, des faiblesses qui ont affecté la gestion du projet par la Commission. Ce fut en particulier le cas pendant la première partie du projet, jusqu'en 2009:

- a) le délai initialement fixé pour le projet était irréaliste (voir points 9 à 12);
- b) la Commission a attendu 2010 pour mettre à jour le budget global du projet défini en 2003 (voir points 34 à 37);
- c) les exigences relatives au système ont évolué au fil du projet afin de répondre aux besoins des utilisateurs et n'étaient pas suffisamment stables avant 2010 et le passage à la phase finale du projet. Le système en service aujourd'hui est doté d'une capacité bien supérieure à celle envisagée en 2001 (voir points 29 à 32, 42 et 43);
- d) jusqu'en 2007, la Commission n'a pas mobilisé suffisamment d'agents disposant de l'expertise nécessaire pour gérer efficacement les tâches de développement externalisées (voir points 13 à 20);
- e) le principal prestataire chargé du développement a fourni un système insuffisamment performant au cours de la première partie du projet (voir points 39 à 41);
- f) au départ, les relations de travail entre certains pays membres et la Commission laissaient à désirer. Jusqu'à ce qu'elle crée le conseil de gestion du programme global (CGPG) en 2009, la Commission n'est pas parvenue à s'appuyer sur l'expérience de tous les utilisateurs finals (voir points 21 à 25);

¹ Alors baptisée DG Justice, liberté et sécurité.

- g) il n'était pas évident pour toutes les parties prenantes de savoir qui prenait les grandes décisions (voir points 26 à 28);
- h) la Commission a fait passer la valeur du principal contrat de développement de 20 à 82 millions d'euros en négociant des avenants. Si le règlement financier prévoit bien une procédure négociée, celle-ci comporte le risque inhérent que les prix ne soient pas compétitifs (voir points 44 à 49).

V

Au fil du projet, les coûts et les avantages escomptés ont considérablement évolué. Les estimations initiales du coût du système central pour le budget de l'UE, réalisées à titre indicatif, ont largement sous-estimé l'ampleur de l'investissement nécessaire. Le coût total du SIS II s'élevait à quelque 500 millions d'euros à la fin du projet: 189 millions d'euros pour le système central et un coût estimé à plus de 330 millions d'euros pour les systèmes nationaux. Parallèlement, le principal avantage initialement escompté du SIS II a perdu de son intérêt avec l'extension réussie du SIS I aux nouveaux pays membres en 2007 grâce à SISone4all. Pourtant, en dépit de cette évolution des coûts et des avantages, la Commission n'a pas procédé à une révision approfondie de l'analyse de rentabilité du projet afin de démontrer que le SIS II restait une priorité offrant un meilleur retour sur investissement que d'autres options (voir points 50 à 63).

VI

La Commission a tiré des enseignements de l'expérience acquise lors de la première partie du projet; ils lui ont permis de changer d'approche pour la phase finale initiée en 2010 et de fournir le SIS II en avril 2013. Par ailleurs, bien qu'elle n'ait pas encore réalisé d'évaluation formelle, elle a d'ores et déjà appliqué certaines leçons tirées du SIS II pour préparer d'autres projets informatiques à grande échelle (voir points 64 à 69).

VII

Sur la base de ces observations, la Cour formule plusieurs grandes recommandations concernant la gestion du développement de systèmes d'information à grande échelle à l'attention de la Commission (voir points 70 à 72). Cette dernière devrait:

- a) établir le calendrier d'un projet en se fondant sur une analyse technique des tâches à réaliser;
- b) veiller à ce que tous les projets soient intégrés dans les dispositifs internes de gouvernance informatique et exploiter pleinement l'expertise disponible en interne pour gérer efficacement le travail des prestataires;
- c) veiller à ce que les décisions prises tiennent suffisamment compte des besoins inhérents aux activités et des opinions des utilisateurs finals;
- d) veiller à ce que l'analyse de rentabilité soit approuvée avant de passer de la phase préparatoire à la phase de planification du projet, et à ce qu'elle soit de nouveau soumise à approbation à chaque changement majeur affectant les coûts du projet, les avantages escomptés, ainsi que les risques ou les autres solutions envisageables;
- e) veiller à ce que les grandes décisions relatives au projet soient consignées dans un registre de manière à pouvoir les retracer facilement;
- f) veiller à mettre en place une coordination globale efficace lorsqu'un projet requiert le développement parallèle de systèmes différents mais interdépendants par plusieurs parties prenantes;
- g) développer des systèmes d'information à grande échelle utilisant des modules interopérables facilement réutilisables, afin d'éviter d'être liée à un seul et unique prestataire;
- h) diffuser les enseignements tirés de l'audit de la Cour aux DG ainsi qu'aux institutions, agences et organismes de l'UE. La Commission devrait également évaluer dans quelle mesure les avantages escomptés du SIS II ont été obtenus.

01

Le système d'information Schengen est utilisé par les gardes-frontières et les autorités policières, douanières, judiciaires et chargées des visas de l'ensemble des pays de l'espace Schengen². Il contient des informations (signalements) concernant des personnes potentiellement impliquées dans des délits graves ou susceptibles de ne pas être autorisées à pénétrer ou à séjourner sur le territoire de l'UE. Il comporte également des signalements concernant des personnes disparues et des objets perdus ou volés, tels que des billets de banque, des véhicules, des armes à feu et des pièces d'identité. Les signalements sont introduits dans le système par les autorités nationales. Devenu opérationnel en 1995, le système d'information Schengen initial (SIS 1) a été développé dans le cadre d'un projet intergouvernemental conduit par la France. Géré par celle-ci, il a été maintenu jusqu'en mai 2013, date à laquelle il a été remplacé par le SIS II. Le SIS 1 et le SIS II sont tous deux composés de systèmes nationaux, mis au point par les pays membres et reliés à un système central par un réseau (voir **figure 1**).

02

Les pays membres de l'espace Schengen ont pris la décision de créer un système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) en décembre 1996. En décembre 2001, le Conseil a placé le développement de ce système sous la responsabilité de la Commission et a fixé comme échéance la fin de l'année 2006. La DG Affaires intérieures de la Commission a assuré la gestion du projet et sous-traité le développement du système central.

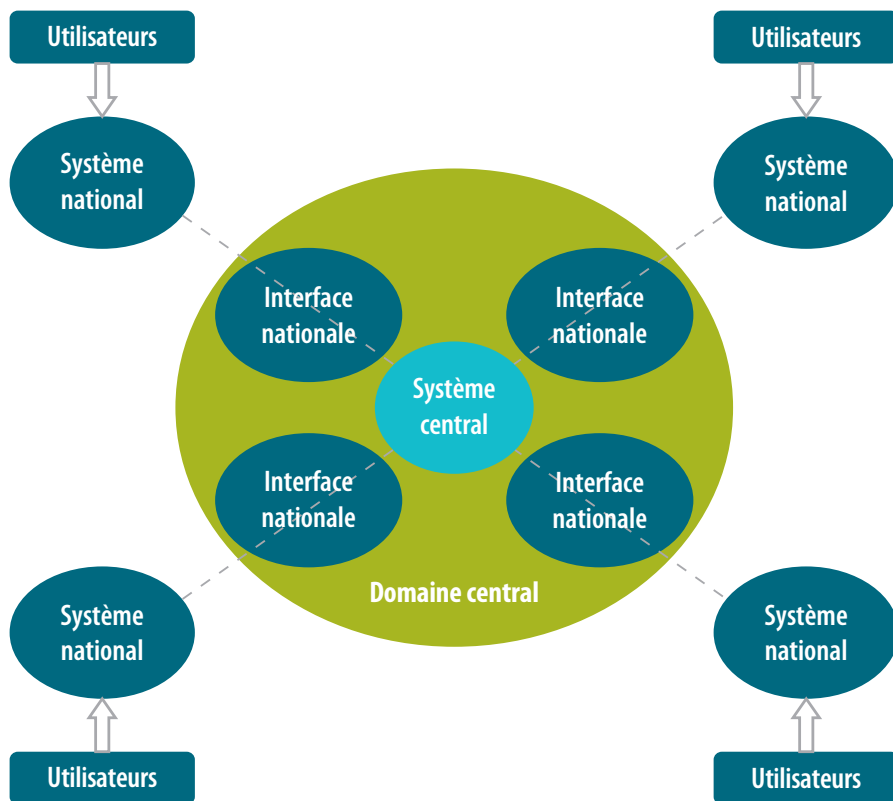
03

Le développement du SIS II était principalement motivé par la nécessité de relier au système un nombre accru de pays membres après l'élargissement de l'Union européenne en 2004. Le SIS II devait par ailleurs bénéficier des dernières évolutions technologiques et de l'ajout de fonctionnalités supplémentaires.

2 Les 26 pays membres de l'espace Schengen sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Italie, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et la Suisse.

Figure 1

Vue d'ensemble du système d'information Schengen



Source: DG Affaires intérieures.

Étendue de l'audit

04

L'audit a visé à déterminer si la Commission a convenablement géré le développement du SIS II. Il était articulé autour des quatre questions ci-après:

- a) La Commission a-t-elle fourni le SIS II dans les délais?
- b) La Commission a-t-elle fourni le SIS II en respectant les estimations de coût initiales?
- c) Une analyse de rentabilité solide a-t-elle été élaborée et actualisée tout au long du projet SIS II compte tenu des principaux changements affectant les coûts et les avantages escomptés?
- d) La Commission a-t-elle tiré des enseignements de la gestion du projet de développement du SIS II et les a-t-elle appliqués?

05

Prise dans son ensemble, la Commission dispose d'une grande expérience en matière de développement de projets informatiques et elle dispense à ses directions générales des orientations pour mener à bien leurs projets informatiques³. La Commission reconnaît également la nécessité de tirer des enseignements du développement de projets informatiques spécifiques et de diffuser ces enseignements en son sein⁴. En 2011, le service d'audit interne de la Commission a par exemple tiré des leçons d'un examen de l'organisation de projets informatiques dans différentes DG de la Commission⁵. L'audit du SIS II effectué par la Cour a été l'occasion de recenser, au sein d'un seul projet, les causes de retard et de dépassement du budget, ainsi que les changements qui ont finalement permis à la Commission de fournir le système.

06

Le présent audit n'était pas un audit informatique et ne visait pas à obtenir une assurance de la qualité du SIS II. La façon dont les autorités nationales ont géré le développement de leurs systèmes SIS II n'a pas non plus été examinée.

- 3 Le *Rational Unified Process* (processus rationnel unifié, RUP@EC) était la méthodologie standard de développement de logiciels en vigueur à la Commission, définie en 2004 dans le document SEC(2004) 1267 intitulé «Communication à la Commission relative à l'amélioration de la gouvernance des technologies de l'information à la Commission». La méthodologie de gestion de projet PM² est venue le compléter en 2011.
- 4 *Getting the best from IT in the Commission* (Tirer le meilleur parti des technologies de l'information à la Commission), SEC(2010) 1182 final du 7 octobre 2010.
- 5 Lettre de recommandations du service d'audit interne du 1^{er} février 2011 sur l'organisation des projets informatiques à la Commission.

Approche d'audit

07

L'audit a reposé sur:

- a) des entretiens structurés avec les parties prenantes au projet SIS II, notamment avec:
 - i) le personnel de la DG Affaires intérieures de la Commission chargé du développement du SIS II;
 - ii) le personnel de la DG Budget, de la DG Informatique, du secrétariat général et de la DG Fiscalité et union douanière, concernant des questions relatives à la gouvernance informatique au sein de la Commission et au développement d'autres systèmes d'information à grande échelle;
 - iii) le principal prestataire chargé du développement (un consortium réunissant Hewlett-Packard et Steria) et le prestataire chargé de l'assurance qualité (Unisys);
 - iv) le personnel du secrétariat du Conseil de l'UE et du Parlement européen qui a suivi le développement du SIS II;
 - v) des représentants des parties prenantes de six pays membres (Allemagne, Espagne, France, Luxembourg, Hongrie et Portugal). Les six pays membres ont été sélectionnés dans le souci d'obtenir un large échantillon d'opinions;
- b) une enquête menée auprès des parties prenantes impliquées dans le développement du SIS II dans tous les pays membres, au secrétariat du Conseil de l'UE, à la Commission et au sein des prestataires travaillant pour la Commission. L'enquête visait à recueillir l'avis des parties prenantes sur différents aspects du développement du SIS II. Sur les 144 représentants des parties prenantes sélectionnés, 91 ont répondu à l'enquête, ce qui correspond à un taux de réponse de 63 %. Parmi les répondants, 81 représentaient les pays membres et le Conseil, tandis que dix représentaient la Commission et ses prestataires. Les trois quarts des répondants étaient impliqués dans le projet depuis 2009, voire avant;
- c) un examen de la documentation et des procédures relatives au SIS II.

Partie 1 — La Commission a fourni le SIS II, mais avec plus de six ans de retard

Critères d'audit

08

L'audit a consisté à examiner:

- a) si le calendrier du projet était réaliste;
- b) si la Commission avait affecté au projet un personnel disposant de l'expertise suffisante pour suivre son exécution et superviser les contrats efficacement;
- c) si la Commission entretenait de bonnes relations de travail avec les parties prenantes et si elle prenait en considération l'avis des utilisateurs finals;
- d) si les mécanismes décisionnels étaient clairs;
- e) si les exigences relatives au système étaient suffisamment stables pour permettre un développement efficace de ce dernier.

Le délai initialement fixé pour le projet était irréaliste

09

En décembre 2001, un règlement du Conseil⁶ avait fixé le délai initial à la fin du mois de décembre 2006. Cette échéance avait été décidée de manière à permettre aux pays qui devaient adhérer à l'UE en 2004 d'intégrer l'espace Schengen fin 2006. Bien que l'étude de faisabilité effectuée pour la Commission en 2003 jugeât ce délai tenable, cela supposait que les exigences restent stables et que les spécifications soient développées rapidement⁷. La Commission a admis fin 2003 qu'il serait difficile de respecter le délai initial⁸. Il n'a pourtant pas été revu avant fin 2006. L'enquête réalisée par la Cour dans le cadre de l'audit auprès des principales parties prenantes au SIS II a fait apparaître qu'une majorité de répondants (69 %) jugeaient le délai initial irréaliste. L'**annexe** présente un schéma reprenant les étapes du développement du SIS II dans leur ordre chronologique.

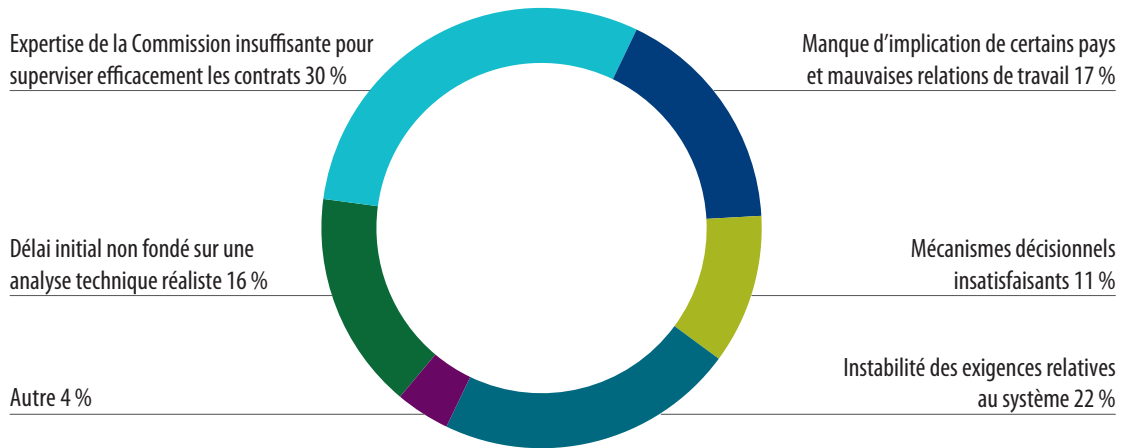
10

Dans l'enquête réalisée lors de l'audit, il était demandé aux répondants de déterminer le poids des différentes causes des 75 mois de retard. Les répondants ont estimé que ce retard était dû en partie au fait que le délai initial ne reposait pas sur une analyse technique réaliste. Ils ont évalué à 16 % le poids de cette cause (voir **figure 2**).

- 6 Règlement (CE) n° 2424/2001 du Conseil du 6 décembre 2001 relatif au développement du système d'information de Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 328 du 13.12.2001, p. 4) et décision 2001/886/JAI du Conseil du 6 décembre 2001 relative au développement du système d'information de Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 328 du 13.12.2001, p. 1).
- 7 Étude de faisabilité du SIS II, Deloitte, 7 avril 2003.
- 8 COM(2003) 771 final du 11 décembre 2003.

Figure 2

Causes des retards du projet SIS II



Source: Enquête réalisée dans le cadre de l'audit auprès des parties prenantes au projet SIS II.

11

La Commission n'ayant pas pu fournir le SIS II dans les délais, le SIS 1 a été adapté en décembre 2007 afin d'intégrer les nouveaux pays membres. Cet ajustement calqué sur le système national portugais a été baptisé SISone4all. Il fournissait une solution pour neuf des dix nouveaux pays adhérents⁹, ce qui était l'objectif premier du SIS II. Il a été convenu par deux fois de repousser le délai initial, mais aucune de ces échéances n'a été respectée, ce qui a eu pour effet d'accroître le risque d'évolution des exigences relatives au système:

- a) en décembre 2006, le délai a été repoussé à décembre 2008¹⁰;
- b) en octobre 2008, le délai a été repoussé à juin 2010¹¹.

9 Chypre n'était pas en mesure de mettre en œuvre les règles Schengen et n'a donc pas rejoint l'espace Schengen.

10 Décision 2006/1007/JAI du Conseil du 21 décembre 2006 modifiant la décision 2001/886/JAI relative au développement du système d'information de Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 411 du 30.12.2006, p. 78) et règlement (CE) n° 1988/2006 du Conseil du 21 décembre 2006 modifiant le règlement n° 2424/2001 relatif au développement du système d'information de Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 411 du 30.12.2006, p. 1).

11 Règlement (CE) n° 1104/2008 du Conseil du 24 octobre 2008 relatif à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 299 du 8.11.2008, p. 1) et décision 2008/839/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 299 du 8.11.2008, p. 43).

12

En juin 2010, la Commission a élaboré un calendrier définitif pour l'achèvement du SIS II, qui a reçu l'aval du Conseil¹². Le délai fixé à mars 2013¹³ a été respecté et le SIS II a été lancé en avril 2013, soit plus de six ans après la date prévue initialement. À l'issue d'un mois de suivi intensif, il est devenu pleinement opérationnel et a remplacé le SIS 1 en mai 2013.

Jusqu'en 2007, la Commission n'a pas mobilisé suffisamment d'agents disposant de l'expertise nécessaire pour gérer efficacement les tâches de développement externalisées

13

Les répondants à l'enquête ont estimé que le retard était en partie dû au manque de personnel suffisant disposant de l'expertise nécessaire pour superviser efficacement les contrats. Ils ont évalué à 30 % le poids de cette raison¹⁴ (voir **figure 2**).

14

En 2002, l'équipe de projet SIS II de la Commission se composait de quatre agents, encadrés par un chef d'unité¹⁵. Quatre agents supplémentaires ont rejoint l'équipe en 2003¹⁶. Au lancement du projet, un représentant de la DG Informatique a participé à certaines réunions. Seuls 10 % des répondants ont estimé que, au

lancement du projet, la Commission avait mobilisé suffisamment de personnel disposant des compétences et de l'expérience nécessaires pour mener à bien le projet SIS II.

15

Une demande adressée à la direction en 2005¹⁷ en vue d'obtenir davantage de ressources faisait état d'une situation permanente de gestion de crise et d'une incapacité à faire face aux problèmes soulevés par les pays membres. Les agents employés dans le cadre de contrats de courte durée ne disposaient ni de l'expertise adéquate ni des compétences techniques requises. Le prestataire chargé de l'assurance qualité a confirmé le manque d'expertise de la Commission¹⁸. Les contrats de près de la moitié de l'effectif arrivaient à leur terme au cours de l'année à venir. Bien qu'aucun agent de la Commission participant à l'enquête n'ait estimé que la rotation du personnel fût un obstacle à l'établissement de bonnes relations avec les parties prenantes, 49 % des répondants des pays membres y ont vu une difficulté. L'audit effectué en 2006 par le service d'audit interne de la Commission¹⁹ a fait apparaître que le personnel affecté au projet SIS II était impliqué et compétent, mais constamment surchargé de travail. À la suite de cet audit, la DG Affaires intérieures a affecté du personnel supplémentaire au projet. Le secteur SIS II de la DG Affaires intérieures comptait 12 agents permanents fin 2007 et 17 en 2012²⁰.

- 12 Le règlement (UE) n° 541/2010 du Conseil du 3 juin 2010 modifiant le règlement (CE) n° 1104/2008 relatif à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 155 du 22.6.2010, p. 19) et le règlement (UE) n° 542/2010 du Conseil du 3 juin 2010 modifiant la décision 2008/839/JAI du Conseil relative à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 155 du 22.6.2010, p. 23) ont repoussé le délai d'achèvement du projet à mars 2013.
- 13 SEC(2010) 1138 final du 21 septembre 2010.
- 14 Les réponses se décomposent de la manière suivante:
 - a) nombre insuffisant d'agents de la Commission expérimentés dans les domaines des projets informatiques à grande échelle et des questions liées à l'espace Schengen (9 %);
 - b) performance insatisfaisante du principal prestataire chargé du développement (9 %);
 - c) litiges contractuels (5 %);
 - d) la Commission n'a pas assuré un suivi efficace des résultats du principal prestataire chargé du développement (4 %);
 - e) la Commission n'a pas clairement communiqué les besoins au principal prestataire chargé du développement (3 %).
- 15 SEC(2003) 206 final du 18 février 2003.
- 16 COM(2003) 771 final.
- 17 Note adressée le 16 septembre 2005 par le gestionnaire de programmes au directeur concerné de la DG Justice, liberté et sécurité.
- 18 Rapport de suivi des problèmes rédigé par le prestataire chargé de l'assurance qualité, août 2005.
- 19 Rapport du service d'audit interne concernant la gestion informatique au sein de la DG Justice, liberté et sécurité (8 juin 2006).

16

Le manque d'agents de la Commission disposant de l'expérience adéquate avant 2009 a été souligné par les six pays membres consultés pendant l'audit. Deux d'entre eux, ainsi que le principal prestataire chargé du développement, ont suggéré que le recours à des spécialistes en informatique issus d'autres services de la Commission, par exemple de la DG Informatique, aurait été bénéfique. La Commission ne disposait pas de l'expertise suffisante pour gérer le contrat efficacement et garantir la qualité des éléments livrés²¹.

17

Le marché relatif au développement du SIS II et du système d'information sur les visas (VIS) a été octroyé à HPS le 22 octobre 2004. Cependant, ses travaux sur le projet ont dû être interrompus du 18 novembre 2004 au 31 janvier 2005 dans l'attente du résultat d'un recours introduit par l'un des soumissionnaires écartés. Ce retard initial résulte de la méthode utilisée par la Commission pour évaluer les offres, qui ne démontrait pas de manière convaincante que la meilleure offre avait été retenue (voir **encadré 1**). Dans le cadre d'une procédure de sursis à exécution, la Cour de justice a estimé que la Commission avait commis des erreurs lors de l'appréciation des offres, mais elle a débouté le soumissionnaire rejeté dans sa procédure en référé au motif que les éléments fournis n'étaient pas suffisants pour démontrer que ce dernier subirait un préjudice grave et irréparable²².

- 20 Fin 2008, le secteur SIS II comptait toujours 12 agents, puis il est passé à un effectif de 14 agents fin 2009. Fin 2010, il comprenait 13 agents, avant de passer à un effectif de 16 agents fin 2011. L'équipe comprenait par ailleurs des agents contractuels et des experts nationaux détachés. Le plan de gestion annuel 2008 de la DG Justice, liberté et sécurité indiquait par exemple que 9 agents contractuels et 6 experts nationaux détachés faisaient partie de l'équipe.
- 21 Le rapport de juin 2006 du service d'audit interne concernant la gestion informatique au sein de la DG Justice, liberté et sécurité a établi que le personnel mobilisé n'était pas suffisant pour gérer le volume croissant de prestations externalisées.
- 22 Ordonnance du président du Tribunal de première instance du 31 janvier 2005 dans l'affaire T-447/04 R.

La Commission a estimé à tort que l'offre retenue était la moins chère

Les offres ont été évaluées dans un premier temps selon un critère de qualité (évaluation technique), puis selon un critère de prix (évaluation financière).

Sur les sept offres reçues, HPS et le soumissionnaire rejeté ayant déposé un recours étaient les deux meilleurs candidats à l'issue de l'évaluation technique. Ils ont obtenu des scores à peu près équivalents. Le score d'HPS était supérieur de 0,4 % à celui de son concurrent.

Ces deux entreprises ont été retenues pour la phase d'évaluation financière, dont les résultats ont été combinés au score technique pour obtenir un score global.

Lors de l'évaluation financière, l'offre d'HPS a été jugée 43 % moins chère. Elle a donc obtenu un score global supérieur et a permis à HPS de remporter le marché.

Toutefois, le montant de l'offre d'HPS était en réalité 3,5 % plus élevé que celui de l'offre du soumissionnaire rejeté (38,1 millions d'euros contre 36,8 millions d'euros).

La Commission a jugé que l'offre d'HPS était moins chère, alors qu'elle était en réalité plus chère, parce qu'elle a scindé l'offre en 15 parties. La Commission a calculé un score individuel pour chacune de ces parties en comparant les offres des deux concurrents. Elle a ensuite additionné ces scores (sans coefficient de pondération et sans établir de distinction entre les prix fixes et les éléments qui feraient l'objet d'une commande séparée en fonction des besoins) pour aboutir à un score financier sans lien réel avec l'offre globale.

18

La Commission ne disposait pas du personnel suffisant pour assurer une supervision adéquate du contrat et prévenir l'insuffisance des résultats du principal prestataire chargé du développement²³. L'audit effectué en 2006 par le service d'audit interne de la Commission a critiqué la gestion du projet SIS II en ceci qu'elle n'a pas permis d'assurer que le principal prestataire chargé du développement livre des prestations conformes au cahier des charges et dans les délais. Cinq des six pays membres consultés

pendant l'audit ont estimé que la Commission manquait d'expérience pour apprécier la qualité des éléments livrés et assurer le suivi de l'exécution du contrat par le prestataire. Seuls 20 % des répondants à l'enquête ont estimé que la Commission a assuré un suivi efficace des résultats du principal prestataire chargé du développement du SIS II avant 2009. Ce chiffre passe à 72 % après 2009, ce qui dénote une amélioration de la capacité de la Commission à contrôler la qualité dans la phase finale du projet.

23 Chambre des lords du Royaume-Uni, commission des affaires européennes, 9^e rapport de session 2006-2007, *Schengen Information System II (SIS II), Report with Evidence* (Le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)), du 2 mars 2007. La Commission a regretté de n'être pas parvenue à assurer le meilleur suivi possible dans le cadre de ses relations avec le principal prestataire chargé du développement. Compte tenu des effectifs alors disponibles, la Commission a affirmé qu'elle n'était pas en mesure de superviser convenablement le contrat afin de prévenir l'insuffisance des résultats du principal prestataire chargé du développement.

19

La Commission a approuvé les résultats des essais sur la base des informations communiquées par le principal prestataire chargé du développement et par le prestataire chargé de l'assurance qualité. L'échec, fin 2008, des essais opérationnels (les premiers essais du système central et des systèmes nationaux en collaboration avec des pays membres) a mis au jour des problèmes affectant le système. Au cours de la phase finale du projet, on a constaté une amélioration de la capacité de la Commission à apprécier la qualité des éléments livrés grâce aux essais de réception du système²⁴ (voir **figure 3**).

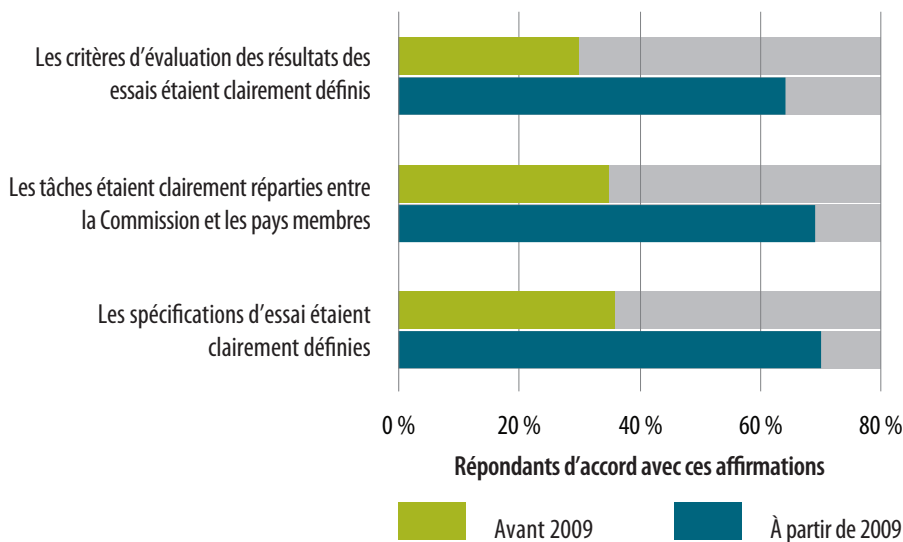
20

Les six pays membres consultés ont unanimement relevé une amélioration de la gestion et de la communication de la Commission à partir de 2009. L'équipe chargée de gérer la phase finale du projet comprenait davantage d'agents possédant une expérience du développement de projets informatiques à grande échelle et dotés d'une bonne connaissance du système d'information Schengen (par exemple des agents de la DG Fiscalité et union douanière, du personnel des pays membres ou des personnes déjà intervenues lors de la phase antérieure du projet SIS II). Un tiers des répondants ont estimé que la Commission a affecté, sur toute la durée de vie du projet, suffisamment de personnel disposant des compétences et de l'expérience nécessaires pour mener à bien le projet SIS II. Ce chiffre constitue une amélioration significative par rapport aux 10 % de satisfaits en ce qui concerne le lancement du projet (voir point 14).

24 Les conclusions du Conseil «Justice et affaires intérieures» des 26 et 27 février 2009 ont salué la révision de l'approche d'essai du SIS II garantissant une plus grande implication des pays membres dans la conception et la gestion des essais.

Figure 3

Amélioration des procédures d'essai à partir de 2009



Source: Enquête réalisée dans le cadre de l'audit auprès des parties prenantes au projet SIS II.

Au départ, les relations de travail entre certains pays membres et la Commission laissaient à désirer, et jusqu'à ce qu'elle crée le conseil de gestion du programme global, la Commission n'est pas parvenue à s'appuyer sur l'expérience de tous les utilisateurs finals

21

Les répondants ont estimé que les retards étaient en partie imputables aux mauvaises relations de travail entre les parties prenantes et au manque d'implication de certains pays membres. Ils ont évalué à 17 % le poids de cette raison²⁵ (voir **figure 2**).

22

Les entretiens avec les pays membres ont montré que leurs relations avec la Commission étaient difficiles. Ils ont par exemple témoigné que le comité Sisvis (voir point 27) était devenu le théâtre d'une série de conflits. Lors de l'enquête, seuls 15 % des répondants, dont aucun de la Commission, ont estimé qu'avant 2009 les réunions portant sur le projet SIS II se déroulaient dans un climat constructif (voir **figure 4**).

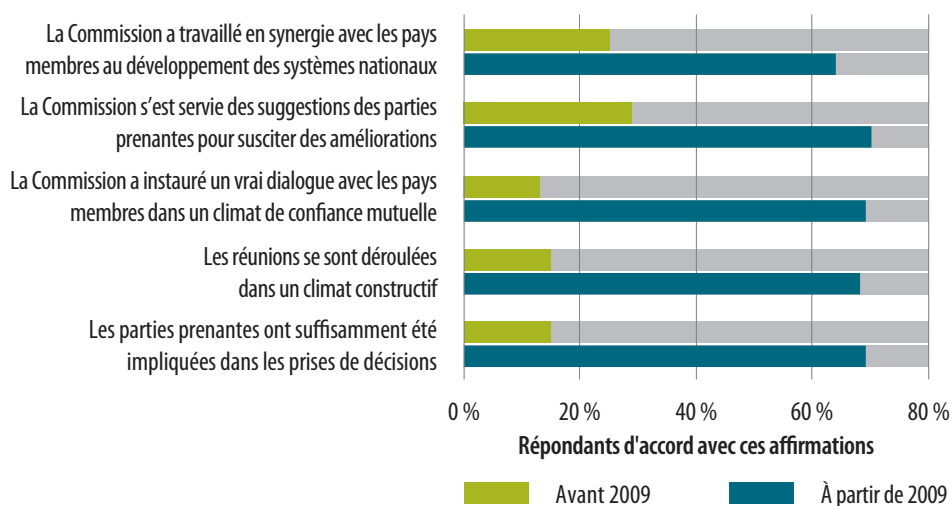
23

L'atmosphère qui a prévalu pendant le développement du SIS II avant 2009 offre un contraste saisissant avec celle qui régnait au même moment pour le développement par la DG Fiscalité et union douanière d'un autre système d'information à grande échelle (voir **encadré 2**).

25 Les réponses se décomposent de la manière suivante:
 a) opposition ou manque d'implication de certains pays vis-à-vis du projet (8 %);
 b) mauvaises relations de travail entre les parties prenantes (5 %);
 c) le SIS II ne revêtait pas d'importance stratégique, en particulier après la mise en œuvre de SISone4all (4 %).

Figure 4

De mauvaises relations entre certains pays membres et la Commission avant 2009



Source: Enquête réalisée dans le cadre de l'audit auprès des parties prenantes au projet SIS II.

Les facteurs de succès clés du développement de systèmes d'information au sein de la DG Fiscalité et union douanière

La DG Fiscalité et union douanière a utilisé sa méthodologie TEMPO²⁶ pour développer avec succès plusieurs systèmes d'information à grande échelle à destination de pays participants. Le rapport de 2006 du service d'audit interne de la Commission concernant les systèmes d'information à grande échelle au sein de la DG Fiscalité et union douanière citait la gestion du projet de développement du nouveau système de transit informatisé (NSTI) comme un exemple de bonnes pratiques. Ce système permet aux bureaux de douane des pays participants d'échanger des messages électroniques concernant des marchandises importées afin d'assurer que les droits de douane sont perçus à la destination finale. La Commission a estimé que le NSTI était un projet d'une ampleur comparable au SIS II²⁷.

La DG Fiscalité et union douanière a estimé que les principaux facteurs de succès lors du développement de projets informatiques à grande échelle, tels que le NSTI, sont la communication et l'entretien de relations formelles et informelles avec les pays participants en vue de créer un climat de confiance et de coopération et une détermination commune à obtenir des résultats.

26 *TAXUD electronic management for projects online* (TEMPO, gestion électronique de projets en ligne de la DG Fiscalité et union douanière): une méthodologie de gestion de projet développée par la DG Fiscalité et union douanière.

27 COM(2001) 720 final du 18 décembre 2001, point 5.1.2 de l'annexe, et COM(2003) 771 final, point 5.1.2 de l'annexe 3.

Source: Cour des comptes européenne sur la base d'entretiens avec la DG Fiscalité et union douanière.

24

Un certain nombre de facteurs ont contribué au désengagement de certains pays membres et à la détérioration des relations de travail:

- a) la Commission n'était pas un utilisateur du système et, bien qu'elle ait recruté des experts venus des pays membres, elle ne disposait pas d'une connaissance approfondie des pratiques des utilisateurs finals pourtant indispensable pour comprendre leurs exigences et les besoins inhérents à leurs activités;
- b) la Commission n'est pas parvenue à s'appuyer sur l'expérience de tous les pays membres, qui étaient les utilisateurs finals et qui connaissaient le système existant. Bien que différentes réunions aient été organisées afin que les pays membres puissent communiquer à la Commission leur opinion en tant qu'utilisateurs finals (par exemple les réunions des gestionnaires de projets nationaux, du comité SIS II, des Amis du SIS II et de la task-force SIS II), avant 2009, la Commission n'a pas réussi à instaurer un vrai dialogue avec les pays membres, qui se sont sentis exclus du processus décisionnel (voir **figure 4**). Les six pays membres consultés ont unanimement estimé que l'opinion des utilisateurs finals n'était pas suffisamment prise en compte;

- c) la Commission a certes fourni aux pays membres un cadre dans lequel communiquer avec le principal prestataire chargé du développement, mais cinq des six pays membres consultés ont estimé qu'il n'était pas efficace. Malgré les demandes répétées de pays membres, la Commission ne leur a transmis une copie du principal contrat de développement que sur le conseil de son service juridique en 2009;
- d) certains pays membres n'étaient pas convaincus de la nécessité de développer le SIS II;
- e) la qualité médiocre des éléments livrés a altéré la confiance des pays membres en la Commission et en sa capacité à fournir le SIS II (voir point 16).

25

L'enquête a révélé que les relations avec les pays membres se sont améliorées après 2009 (voir **figure 4**). Ce changement s'explique par plusieurs raisons:

- a) la Commission a créé en 2009 le conseil de gestion du programme global qui a permis aux utilisateurs finals des pays membres de partager leurs vues et leur expérience lors de la phase finale du projet. Les réunions hebdomadaires du CGPG rassemblaient des représentants de la Commission, des experts venant de jusqu'à huit pays membres (représentant les utilisateurs finals plutôt que leur pays) et les prestataires. Ces réunions permettaient des interactions plus fréquentes entre les pays membres et le principal prestataire chargé du développement;

- b) la Commission a amélioré sa gestion et sa communication (voir point 20);
- c) la comparaison établie en 2009 avec un scénario de rechange a apporté des arguments en faveur de la poursuite du projet SIS II (voir point 63);
- d) le principal prestataire chargé du développement a fourni des résultats de meilleure qualité à partir de 2010, durant la phase finale du projet (voir point 41).

Il n'était pas évident pour toutes les parties prenantes de savoir qui prenait les grandes décisions

26

Dans son examen du développement du SIS II réalisé en 2011²⁸, le centre d'études de la politique européenne (*Centre for European Policy Studies*, CEPS) a décrit le cadre de gouvernance du projet (voir **figure 5**).

27

La législation de 2001 place le développement du SIS II sous la responsabilité de la Commission, assistée par le comité Sisvis. Si le comité était en désaccord avec certaines mesures proposées par la Commission, le Conseil pouvait demander à la Commission de réétudier sa proposition²⁹. L'audit effectué en 2006 par le service d'audit interne de la Commission a fait apparaître que la capacité de la Commission à remédier aux questions opérationnelles était bridée par les mécanismes de pilotage du projet.

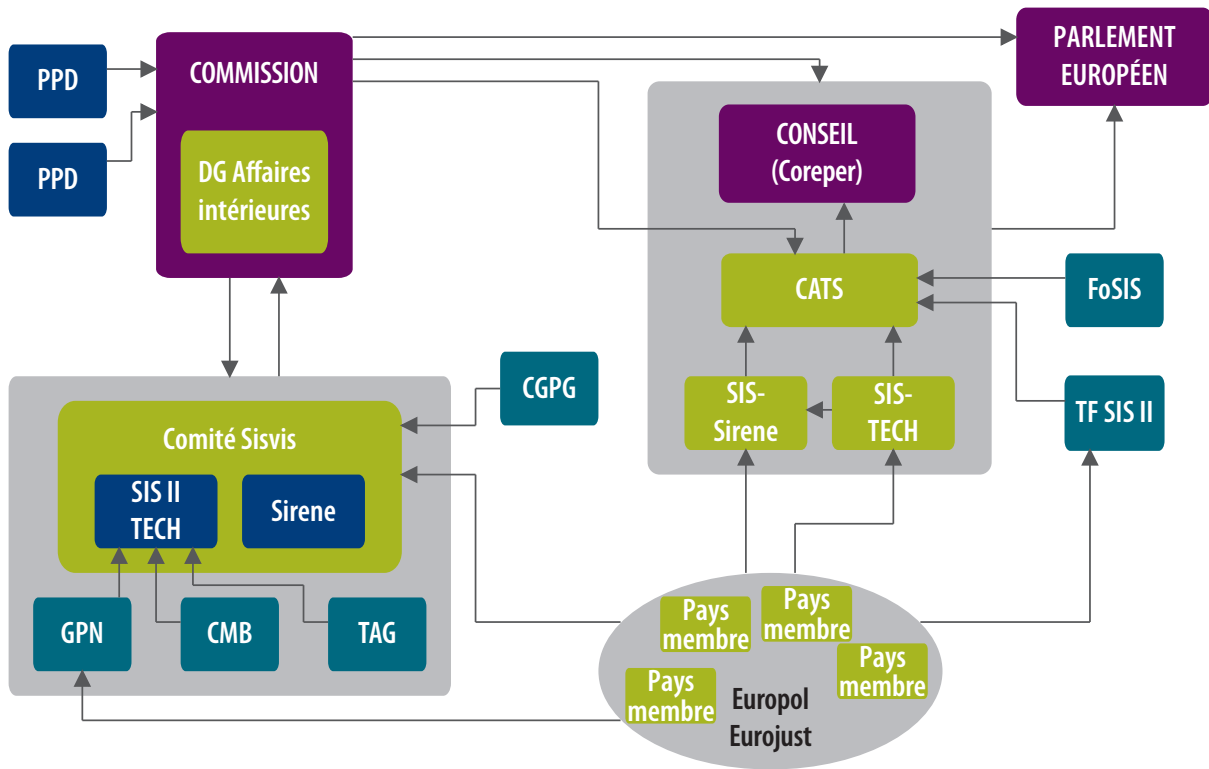
28 *The Difficult Road to the Schengen Information System II* (Le chemin semé d'embûches vers le système d'information Schengen de deuxième génération), Joanna Parkin, *Centre for European Policy Studies*, avril 2011.

29 Le comité Sisvis a assisté la Commission dans le développement du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) et du système d'information sur les visas (VIS). La décision 2001/886/JAI du Conseil définit deux procédures de prise de décision:

- i) une procédure de réglementation pour arrêter les grandes décisions concernant l'architecture du SIS II, la protection des données, les aspects ayant des conséquences financières ou techniques importantes pour les pays membres, les questions de sécurité. Si le comité était en désaccord avec des mesures proposées par la Commission, le Conseil pouvait demander à la Commission de réétudier sa proposition;
- ii) une procédure de gestion pour toutes les autres questions. Si le comité était en désaccord avec des mesures proposées par la Commission, le Conseil pouvait prendre une décision différente.

Figure 5

Cadre de gouvernance du projet SIS II à partir de 2010



Légende:

Les flèches symbolisent la chaîne de communication.

Pays membre	Pays membres de l'espace Schengen
FoSIS	Amis du SIS II
TF SIS II	Task-force SIS II
SIS-TECH	Groupe de travail sur les affaires Schengen (formation SIS-TECH)
SIS-Sirene	Groupe de travail sur les affaires Schengen (formation SIS-Sirene)
CATS	Comité de l'article 36
GPN	Réunion des gestionnaires de projets nationaux
CGPG	Conseil de gestion du programme global
PPD	Principal prestataire chargé du développement
PAQ	Prestataire chargé de l'assurance qualité
TAG	Groupe consultatif sur les essais (groupe de travail consultatif du comité Sisvis)
CMB	Comité de gestion des changements (groupe de travail consultatif du comité Sisvis)
Comité Sisvis	Comité qui assiste la Commission dans le développement du SIS II et du système d'information sur les visas (VIS)
SIS II TECH	Formation SIS II TECH du comité Sisvis
Sirene	Formation Sirene du comité Sisvis

Source: Centre for European Policy Studies et DG Affaires intérieures.

28

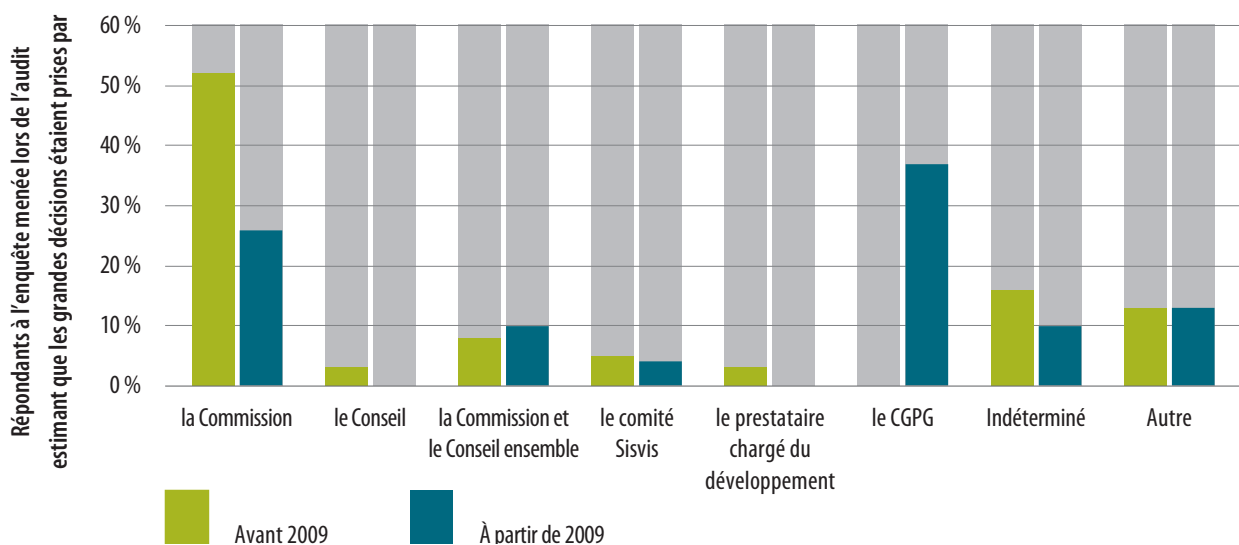
En pratique, il n'était pas évident pour toutes les parties prenantes au SIS II de savoir qui prenait les grandes décisions. Bien que les comptes rendus de réunion du comité Sisvis fussent établis, il n'existait aucun registre des décisions permettant de retracer et de comprendre facilement toutes les grandes décisions. La moitié des répondants à l'enquête ont estimé que c'était la Commission qui prenait les grandes décisions avant 2009 (voir **figure 6**). Cette part tombe à 24 % après la création du conseil de gestion du programme global en 2009. Bien que ce dernier ait joué un rôle consultatif plus que décisionnel, 34 % des répondants pensaient qu'il prenait les grandes décisions. Les répondants à l'enquête ont estimé que la complexité et le manque de clarté du processus décisionnel étaient en partie responsables des retards. Ils ont évalué à 11 % le poids de cette raison (voir **figure 2**).

Les exigences relatives au système n'étaient pas suffisamment stables avant de parvenir à la phase finale du projet

29

Les répondants à l'enquête ont estimé que l'instabilité des exigences relatives au système expliquait en partie les retards. Ils ont évalué à 22 % le poids de cette raison (voir **figure 2**).

Figure 6 L'identité du principal décisionnaire perçue en pratique par les parties prenantes



Source: Enquête réalisée dans le cadre de l'audit auprès des parties prenantes au projet SIS II.

Observations

30

Le cahier des charges publié en juin 2003 indiquait les grandes lignes de l'architecture du système, les exigences fonctionnelles et techniques, ainsi que les exigences en matière de performance et de migration. Le marché relatif au développement du système central a été attribué à HPS en octobre 2004 sur la base de ce cahier des charges. HPS a donc commencé à travailler sur la phase I du projet³⁰ qui concernait la conception des spécifications détaillées. Cependant, des modifications apportées ultérieurement aux exigences relatives au système ont nécessité de produire des avenants au contrat de développement, ce qui a généré des retards.

31

Par exemple, la législation de décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du SIS II a introduit un nouvel élément, une «amnistie pour les données», afin de répondre aux besoins des utilisateurs. Les pays membres se sont vu conférer un délai de trois ans pour assurer que les signalements transférés du SIS 1 respectent les dispositions de la

législation³¹. Cette mesure transitoire ne figurait pas dans le cahier des charges et a été intégrée au contrat au moyen d'un avenant³².

32

Certains changements, tels que l'augmentation de la capacité du système, ont été en partie liés au fait que le projet a duré plus longtemps que prévu. Le contrat initial de 2004 portait sur un système dont le lancement était prévu pour 2006 d'une capacité de 15 millions de signalements, pouvant être portée à 22 millions sans nécessiter de modifications techniques. Après 2007, le nombre de signalements a augmenté à un tel rythme que les exigences en matière de capacité du système ont dû être ajustées. L'avenant couvrant la phase finale du projet portait sur un système d'une capacité de 70 millions de signalements, pouvant aller jusqu'à 100 millions, sur la base des projections d'une étude volumétrique effectuée par la Commission en 2009. Lors de la migration en avril 2013, le système comportait 46 millions de signalements. La **figure 7** présente l'évolution du nombre d'enregistrements dans la base de données du SIS.

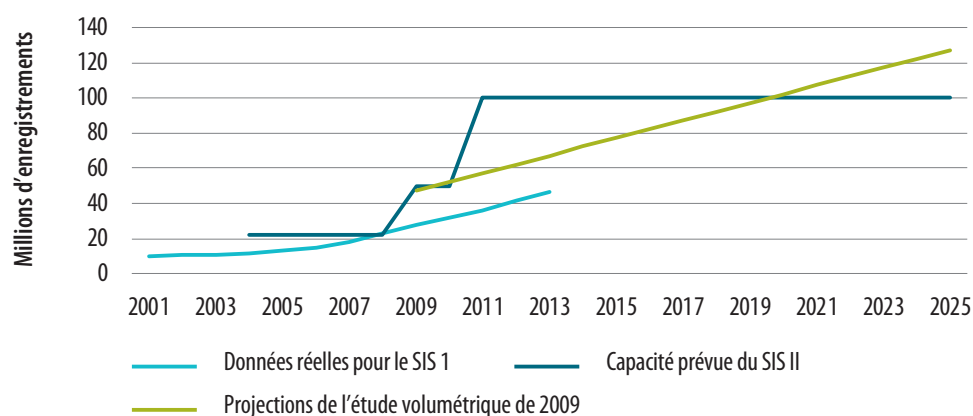
30 Le marché était divisé en deux phases: la phase I portait sur la conception technique, tandis que la phase II concernait le développement et la livraison du système.

31 Article 54, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 381 du 28.12.2006, p. 4) et article 70, paragraphe 1, de la décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 205 du 7.8.2007, p. 63).

32 Avenant n° 4 du 30 avril 2008 au contrat JAI-C3-2003-01.

Figure 7

Évolution du nombre d'enregistrements dans la base de données du SIS



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des statistiques du Conseil, de la documentation du projet SIS II et de l'étude volumétrique effectuée en 2009 par la Commission.

Partie 2 — Le coût de développement du système central et du réseau est passé de 23 à 189 millions d’euros

Critères d’audit

33

L’audit consistait à examiner:

- a) si le budget initial établi par la Commission était réaliste;
- b) si la Commission avait évité les retards se soldant par une augmentation des coûts;
- c) si la Commission avait veillé à ce que le prestataire livre les produits dans les délais et avec le niveau de qualité requis;

- d) si les exigences avaient été stables;
- e) si les prestations supplémentaires correspondaient à une utilisation optimale des ressources.

La Commission a attendu 2010 pour mettre à jour le budget global du projet défini en 2003

34

En juin 2001, le Conseil a estimé le coût de développement du SIS II à 14,6 millions d’euros. Dans sa communication de décembre 2001³³, la Commission faisait passer ce chiffre à 23 millions d’euros. Deux ans plus tard, elle estimait le coût du projet à 35,3 millions d’euros³⁴. En 2013, au terme du projet, le coût de développement du système était estimé à 188,6 millions d’euros (voir **figure 8**).

33 COM(2001) 720 final.

34 COM(2003) 771 final.

Figure 8

Évolution du budget du projet SIS II

(en millions d’euros)

	Règlement et décision du Conseil de 2001	Communication de la Commission de 2001	Communication de la Commission de 2003	Document de travail des services de la Commission de 2010	Engagements à la fin du projet en avril 2013
Conception, développement et migration	14,6	17,2	31,3	124,5	122,8
Réseau		1,0			45,3
Total des contrats	14,6	18,2	31,3	124,5	168,1
Dépenses administratives et dépenses de personnel de la Commission	non disponible	4,8	4,0	20,5	20,5 (sur la base des estimations de 2010)
Total	14,6	23,0	35,3	145,0	188,6

Source: Cour des comptes européenne sur la base de la documentation du projet SIS II.

Observations

35

La Commission a souligné que les coûts initialement estimés en 2001 sur la base des informations disponibles à ce moment étaient provisoires et les a qualifiés d'hypothèse de travail. Ils ont été actualisés en décembre 2003 afin de tenir compte d'informations plus récentes, notamment de l'étude de faisabilité. Ils restaient cependant une hypothèse de travail susceptible d'être revue à la hausse en fonction des décisions concernant les exigences des utilisateurs ou de la nécessité de recourir à une aide extérieure pour respecter les délais serrés.

36

La Commission n'a pas présenté d'estimations corrigées plus réalistes une fois qu'elle a disposé d'informations plus complètes concernant la conception du système et du réseau et qu'elle a eu pris la mesure de la difficulté et de la complexité du projet et de son environnement. Le coût du réseau avait par exemple été estimé à 1 million d'euros en 2001, mais ne figurait pas dans les estimations de 2003 au motif que le coût était couvert par un autre domaine du budget communautaire. En mai 2005, la Commission a présenté un budget de 132 millions d'euros pour les **frais de fonctionnement** du SIS II pendant la période 2007-2013, après son lancement prévu pour début 2007³⁵. Ce budget comprenait des informations indiquant que les coûts du réseau pour une ligne spécifique vers les points d'accès nationaux du SIS II s'élèveraient à 6 millions d'euros par an. Cependant, il a fallu attendre 2010 et que la Commission fixe des engagements en matière de délai et de coûts potentiels pour l'achèvement du SIS II pour qu'une autre présentation du budget global du projet de **développement** du SIS II soit effectuée³⁶.

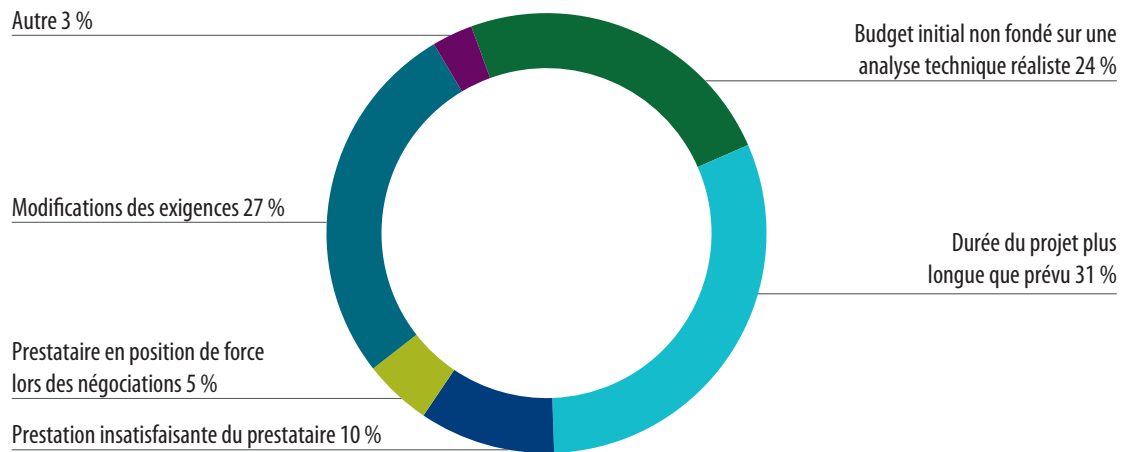
37

Lors de l'enquête, bien que la plupart des répondants n'aient pas été impliqués dans le projet SIS II en 2001, 57 % d'entre eux ont estimé que le budget de 23 millions d'euros initialement prévu pour le projet était irréaliste au regard des informations alors disponibles. Il reposait par exemple sur un calendrier irréaliste (voir points 9 et 10), tout comme l'estimation revue et corrigée en 2003. Il a été demandé aux répondants à l'enquête d'estimer dans quelle mesure chacune des raisons données a pesé sur l'augmentation des coûts de développement du système central. Ils ont estimé que cette augmentation était due en partie au fait que le budget initial n'était pas fondé sur une analyse technique réaliste. Ils ont évalué à 24 % le poids de cette raison (voir **figure 9**).

- 35 COM(2005) 236 final du 31 mai 2005 et COM(2005) 236 final/2 du 23 août 2005. L'enveloppe budgétaire de 132 millions d'euros figurant dans les états financiers couvrait les frais de fonctionnement du système SIS II central et du réseau et incluait également 40 millions d'euros destinés au développement et à l'exploitation d'un moteur de recherche utilisant des identifiants biométriques.
- 36 SEC(2010) 436 final du 12 avril 2010.

Figure 9

Causes de l'augmentation des coûts du SIS II central



Source: Enquête réalisée dans le cadre de l'audit auprès des parties prenantes au projet SIS II.

Les retards de livraison du SIS II ont entraîné une augmentation des coûts

38

L'achèvement du SIS II était initialement prévu pour décembre 2006 afin de répondre aux besoins des nouveaux pays membres. Il a cependant été livré avec plus de six ans de retard, en avril 2013 (voir points 9 à 32). Dans le cadre de l'enquête, les répondants ont estimé que les reports de délais successifs sont en partie responsables de l'augmentation des coûts. Ils ont

évalué à 31 % le poids de cette raison (voir **figure 9**). Avec l'allongement de la durée du projet, certains coûts tels que ceux liés à l'assurance qualité et à l'utilisation du réseau ont augmenté. Bien que le contrat principal prévoie un prix fixe pour le développement du SIS II, les retards ont par exemple rendu nécessaires des mises à niveau (voir point 43) et l'augmentation de la capacité du système afin de faire face à la forte hausse du nombre de signalements à partir de 2007 (voir point 32). Les facteurs qui ont contribué à retarder le projet SIS II sont donc également responsables de l'augmentation des coûts.

Le principal prestataire chargé du développement a fourni un système insuffisamment performant au cours de la première partie du projet

39

La Commission ne disposait pas des ressources suffisantes pour superviser efficacement les travaux du principal prestataire chargé du développement (voir point 18). En 2005, les pays membres ont attiré l'attention sur la qualité médiocre des premiers documents remis par HPS³⁷. Cinq des six pays membres consultés, ainsi que le prestataire chargé de l'assurance qualité, ont estimé que les spécifications initialement fournies par HPS étaient de piètre qualité. L'échec des essais opérationnels du système en décembre 2008 a mis en évidence les performances insuffisantes du système fourni par HPS (voir point 19). L'incapacité d'HPS à livrer le système dans le délai imparti et avec le niveau de qualité requis a contribué aux retards enregistrés par le projet et donc indirectement à l'augmentation des coûts (voir point 38). Les répondants à l'enquête ont estimé que l'augmentation des coûts était en partie due à la performance insatisfaisante du principal prestataire chargé du développement. Ils ont évalué à 10 % le poids de cette raison (voir **figure 9**).

40

La Commission n'a pu contraindre HPS qu'à s'acquitter de dommages et intérêts forfaitaires d'un montant de 390 000 euros (ce qui représente moins de 0,5 % de la valeur finale du marché qui s'élève à 82,4 millions d'euros³⁸ (voir point 44)) pour ne pas avoir remis le rapport des essais opérationnels du système en temps voulu. Les autres problèmes de performance n'ont pas fait l'objet de sanctions financières³⁹.

41

Le principal prestataire chargé du développement a réussi l'essai de validation de la première étape en mars 2010 et a mis en œuvre avec succès la phase finale du projet, y compris l'essai correspondant à la seconde étape en mai 2012 (voir point 63). Si seuls 11 % des répondants à l'enquête ont estimé que la Commission a engagé un réel dialogue avec le principal prestataire chargé du développement avant 2009, ce chiffre passe à 64 % pour la période postérieure à 2009. Quatre des six pays membres consultés au cours de l'audit ont évoqué l'incidence positive qu'avaient eue les changements intervenus au sein de l'équipe de gestion de projet du principal prestataire chargé du développement lors de la mise en œuvre de la phase finale du projet à partir de 2010.

Les modifications des exigences relatives au système ont entraîné une augmentation des coûts

42

Les répondants à l'enquête ont estimé que l'augmentation des coûts était en partie imputable aux modifications ou aux ajouts apportés au cahier des charges, comme l'introduction de la période d'amnistie pour les données ou l'augmentation de la capacité du système (voir points 31 et 32). Ils ont évalué à 27 % le poids de cette raison (voir **figure 9**).

- 37 Commentaires relatifs au rapport de la Commission sur l'avancement du développement du SIS II, note du Conseil de l'Union européenne adressée par le groupe de travail SIS-TECH au groupe de travail SIS-Sirene, document 8861/05 du 13 mai 2005.
- 38 Pour le marché relatif au VIS passé avec HPS et combiné au marché relatif au SIS II, la Commission a imposé des dommages et intérêts forfaitaires de quelque 9 millions d'euros, ce qui représente plus de 20 % de la valeur du marché relatif au VIS.
- 39 Le rapport de juin 2006 du service d'audit interne concernant la gestion informatique au sein de la DG Justice, liberté et sécurité indique que la DG considérait que la qualité des éléments livrés était insuffisante. Il recommandait que les paiements reflètent plus fidèlement le travail réalisé et que les contrats à venir prévoient un mécanisme de sanction efficace qui garantisse la livraison dans les délais d'éléments répondant à des critères de qualité minimale.

43

En raison des exigences requises, il a été nécessaire d'établir des avenants au principal contrat de développement, avec les implications financières que cela suppose. La période d'amnistie pour les données a coûté près de 505 000 euros. L'avenant le plus conséquent est le numéro 15 datant de décembre 2010 pour un montant de 35 millions d'euros et concerne la phase finale du projet. Cet avenant portait sur une refonte significative⁴⁰ et comprenait de nouvelles exigences concernant la capacité du système, la performance, la stratégie d'essai, le document de contrôle des interfaces, les mises à niveau logicielles et la migration du système⁴¹.

La Commission a fait passer la valeur du principal contrat de développement de 20 à 82 millions d'euros en négociant des avenants

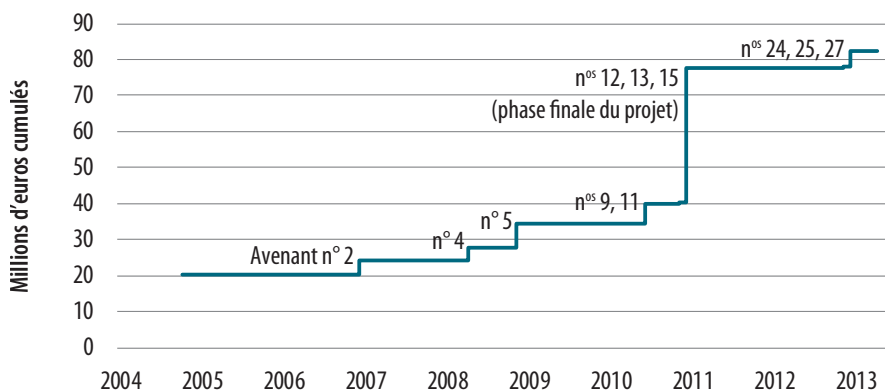
44

La valeur du marché initialement conclu avec HPS pour le développement du SIS II en octobre 2004 s'élevait à 20,3 millions d'euros⁴². Le marché a été conclu pour un prix fixe et ne précisait pas de prix pour des lots de travaux plus petits et bien définis qu'il aurait été possible d'utiliser comme base pour procéder à des ajustements sans avoir à renégocier le prix. Les avenants au contrat ont quadruplé sa valeur, la portant à 82,4 millions d'euros en 2013⁴³. La **figure 10** présente l'évolution de la valeur du principal contrat de développement du SIS II.

- 40 Conclusions de la première réunion du comité d'évaluation de la procédure négociée C2-2009-01 SIS II du 17 septembre 2010.
- 41 SEC(2010) 1138 final.
- 42 À savoir 3,3 millions d'euros pour la phase I (conception technique détaillée) et 17 millions d'euros pour la phase II (développement et fourniture du système).
- 43 Il existe au total 27 avenants au principal contrat de développement du SIS II et du VIS (les marchés pour ces deux systèmes ont été combinés en un seul et même accord).

Figure 10

Valeur du principal contrat de développement du SIS II



Source: Cour des comptes européenne sur la base des avenants au contrat SIS II.

45

Les avenants conclus entre 2006 et 2008 ont augmenté la valeur du contrat avec le principal prestataire chargé du développement de 14,1 millions d'euros (69 %) pour atteindre 34,4 millions d'euros (voir **figure 10**). Avant la première augmentation de 4 millions d'euros intervenue en décembre 2006 (avenant n° 2), la DG Affaires intérieures avait sollicité l'opinion de la DG Budget sur la possibilité de négocier une augmentation de la valeur du contrat avec le prestataire. La DG Budget avait répondu que, en vertu de l'article 126, paragraphe 1, point e), des modalités d'exécution du règlement financier, la DG Affaires intérieures pouvait négocier des avenants pour les services complémentaires ne figurant pas dans le contrat initial et qui étaient devenus nécessaires. Conformément à cet article, la valeur totale estimée des avenants ne doit pas dépasser 50 % du montant du marché initial⁴⁴. La valeur initiale du marché du SIS II étant de 20,3 millions d'euros, la valeur totale des avenants conclus en vertu de l'article 126, paragraphe 1, point e), ne pouvait pas excéder 10,2 millions d'euros.

46

La valeur totale des avenants a atteint la limite des 50 % en 2008. La DG Affaires intérieures a négocié ultérieurement d'autres avenants au titre de l'article 126, paragraphe 1, point b), des modalités d'exécution du règlement financier⁴⁵. Cet article ne plafonne pas la valeur totale des avenants. Il ne peut toutefois s'appliquer qu'à condition que le marché ne puisse être confié qu'à une entreprise déterminée (condition désignée sous le terme de «verrouillage technologique»).

47

Le cahier des charges du SIS II ne prévoyait pas de scinder le système en un ensemble de modules qui auraient pu aisément être réutilisés par un autre prestataire⁴⁶. La DG Affaires intérieures a décidé que, pour des raisons techniques, le marché correspondant à l'avenant d'une valeur de 35 millions d'euros conclu en 2010 pour la phase finale du projet ne pouvait être confié qu'au principal prestataire chargé du développement, à savoir HPS. Elle a estimé qu'aucun autre prestataire n'aurait été en mesure de fournir le SIS II au niveau de qualité requis et dans les délais prévus pour le même prix. De plus, l'ouverture d'un nouvel appel d'offres aurait nécessité davantage de temps. Par ailleurs, le marché du SIS II ayant été combiné au marché du système d'information sur les visas (VIS), la Commission a estimé que la résiliation du marché conclu pour le SIS II aurait pu perturber le développement du VIS.

48

La Commission a considéré qu'elle ne pouvait pas justifier, du point de vue de la bonne gestion financière, l'ouverture d'une nouvelle procédure de mise en concurrence. Par conséquent, elle a fait passer de 20,3 millions d'euros à 82,4 millions d'euros⁴⁷ la valeur d'un marché conclu avec un prestataire qui avait fourni en 2008 un système dont les performances étaient insatisfaisantes. Cette augmentation s'est faite au moyen d'une série de négociations d'avenants. Si le règlement financier prévoit bien une procédure négociée, celle-ci comporte le risque inhérent que les prix ne soient pas compétitifs.

44 L'article 126, paragraphe 1, point e), des modalités d'exécution du règlement financier stipule que les pouvoirs adjudicateurs peuvent recourir à une procédure négociée (c'est-à-dire sans mise en concurrence) pour les services complémentaires ne figurant pas dans le contrat initial et qui, à la suite d'une circonstance imprévue, sont devenus nécessaires à l'exécution du service, lorsque ces marchés complémentaires ne peuvent être séparés du marché principal sans inconvénient majeur. La valeur totale estimée des marchés complémentaires ne doit pas dépasser 50 % du montant du marché initial.

45 L'article 126, paragraphe 1, point b), des modalités d'exécution du règlement financier dispose que les pouvoirs adjudicateurs peuvent recourir à une procédure négociée (c'est-à-dire sans mise en concurrence) pour les marchés dont l'exécution, pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité, ne peut être confiée qu'à une entreprise déterminée.

46 Cette approche basée sur les composants est décrite dans la méthodologie standard de développement de logiciels utilisée par la Commission (RUP@EC).

47 En 2012, des avenants d'une valeur de 4,7 millions d'euros ont porté la valeur totale du contrat à 82,4 millions d'euros.

49

Consciente de ce risque, la Commission a pris des mesures lors de la négociation de l'avenant n° 15 portant sur la phase finale du projet afin d'obtenir une certaine assurance que le prix convenu était raisonnable. L'offre initialement présentée par HPS s'élevait à 49,9 millions d'euros. Une fois un consensus obtenu sur le contenu de l'offre, la Commission a fait sa propre estimation et est arrivée à un montant de 25,8 millions d'euros. Elle a ensuite comparé les prix d'un échantillon de 10 % du matériel informatique à ceux figurant dans un contrat-cadre géré par la DG Informatique⁴⁸. Elle a constaté que les prix proposés étaient deux fois supérieurs et elle a pu recourir à la clause de faveur garantissant les meilleurs prix à la Commission. Ces mesures ont permis de réduire l'offre initiale d'HPS de 30 %, la faisant passer de 49,9 à 35 millions d'euros. Un appel à la concurrence aurait peut-être permis d'économiser encore davantage.

Partie 3 — La Commission n'a pas veillé à ce que l'analyse de rentabilité du SIS II comprenne une réévaluation approfondie des coûts et des avantages escomptés, ni à ce qu'elle soit mise à jour de manière à prendre en compte les changements majeurs

Critères d'audit

50

L'audit a visé à déterminer si la Commission avait révisé l'analyse de rentabilité du SIS II lorsque des changements importants ont affecté les coûts et les avantages escomptés.

Après que la responsabilité du projet a été confiée à la Commission, l'analyse de rentabilité du SIS II qu'elle a mise à jour ne comprenait pas de réévaluation approfondie de l'ensemble des coûts, des avantages escomptés et des autres solutions envisageables

51

Les pays membres de l'espace Schengen ont pris la décision de développer le SIS II en décembre 1996 après avoir pesé les avantages et les inconvénients d'une extension du SIS I. Les coûts estimés pour le SIS II englobaient une estimation du coût de développement des systèmes nationaux, pour lequel il était établi qu'il excéderait largement les coûts de développement du système central⁴⁹.

- 48 Courrier adressé le 7 septembre 2010 par la DG Affaires intérieures au principal prestataire chargé du développement.
- 49 SCH/OR.SIS(96) 165 du 15 décembre 1996; dans une note de la présidence du comité de pilotage du SIS, l'estimation du coût du nouveau système central se situait entre 50 et 60 millions de francs français (soit 8 et 9 millions d'euros) et l'estimation du coût de chacun des nouveaux systèmes nationaux variait entre 20 et 25 millions de francs français (soit 3 et 4 millions d'euros).

52

En 2001, le Conseil décrivait les coûts et les avantages du SIS II de la manière suivante⁵⁰:

- a) le développement du système central devrait coûter 14,6 millions d'euros;
- b) le développement du SIS II était principalement motivé par la nécessité de relier au système un nombre accru de pays membres après l'élargissement. Le SIS II devait par ailleurs bénéficier des dernières évolutions technologiques et de nouvelles fonctionnalités.

53

La plupart des répondants à l'enquête (76 %) ont estimé que les raisons invoquées pour justifier le développement du SIS II étaient convaincantes et que les avantages escomptés justifiaient les coûts. En 2001, il n'était pas nécessaire de soumettre la proposition de projet du SIS II à l'approbation de la DG Informatique. Les contrôles et la gouvernance informatique internes ont été renforcés au sein de la Commission en 2004 au moyen d'une communication relative à la gouvernance des technologies de l'information⁵¹, qui préconisait de recueillir l'avis de la DG Informatique concernant le développement de tout nouveau système d'information prévu par les DG indépendamment de la source budgétaire (budget de fonctionnement ou budget opérationnel). En pratique, à partir de 2004, cette procédure a été suivie pour les projets financés au titre du budget de fonctionnement, mais ne l'a généralement pas été pour les projets, tels que le SIS II, financés au titre des budgets opérationnels⁵².

54

Après que le développement du SIS II lui a été confié, la Commission a publié des communications en décembre 2001 et décembre 2003 qui reprenaient les arguments exposés dans la législation de 2001 et présentaient une révision des coûts estimés (voir **figure 8**). L'analyse de rentabilité du SIS II mise à jour par la Commission ne comprenait cependant pas d'examen approfondi des coûts, des avantages escomptés et des options envisageables.

- a) Les coûts estimés initialement à titre indicatif, qui n'ont pas été révisés avant 2010, sous-estimaient largement l'ampleur de l'investissement nécessaire (quelque 500 millions d'euros à la fin du projet): 189 millions d'euros pour le développement du système central (voir point 34) et un coût estimé à plus de 330 millions d'euros pour le développement des systèmes nationaux⁵³. Le développement des systèmes nationaux a été pris en charge par les budgets nationaux, mais a bénéficié d'une aide de 95 millions au titre du Fonds européen pour les frontières extérieures. Les systèmes nationaux font partie intégrante du système d'information Schengen, puisque les principaux utilisateurs finals du SIS II auront accès au système central par l'intermédiaire de leur système national (voir **figure 1**). Bien que la livraison des projets SIS II nationaux ne relève pas de la responsabilité de la Commission, leur coordination était indispensable à la réussite du projet⁵⁴. Les pays membres l'ont reconnu en 1996 dans leur proposition initiale de développement du SIS II (voir point 51). Pourtant, aucune des estimations, initiale ou ultérieures, présentées par la Commission ne comprenait le coût de leur développement.

50 Règlement (CE) n° 2424/2001 du Conseil, décision 2001/886/JAI du Conseil et initiative du Royaume de Belgique et du Royaume de Suède en vue de l'adoption d'un règlement du Conseil relatif au développement du système d'information Schengen de la deuxième génération (SIS II) (9844/2001).

51 SEC(2004) 1267. Les contrôles et la gouvernance informatique internes ont été renforcés par d'autres communications en 2010 et 2011, notamment en réponse à la prise de conscience du risque auquel la mise en œuvre de projets informatiques à grande échelle expose l'image de l'Union: SEC(2010) 1182 et SEC(2011) 1500 du 30 novembre 2011.

52 Le groupe de travail MAP (*Methodology, Architecture, Portfolio Management*) présidé par la DG Informatique devait examiner les documents de définition du projet élaborés par les DG avant que le budget de fonctionnement soit débloqué.

53 Dans un rapport de 2009 soumis au groupe de travail SIS-TECH (document 8708/09 du 19 mai 2009, note de la présidence concernant le document d'évaluation du scénario de rechange SIS 1+ RE), le montant investi par les pays membres dans les systèmes nationaux du SIS II avant mai 2009 était estimé à 170 millions d'euros. Les estimations établies par les pays membres dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du Fonds pour les frontières extérieures font état d'investissements supplémentaires dans les systèmes nationaux du SIS II de quelque 160 millions d'euros entre 2009 et 2012. Le montant total des investissements est bien plus élevé, car les chiffres pour l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Suisse n'étaient pas disponibles. Sur cet investissement total dans les systèmes nationaux, qui s'élevait à plus de 330 millions d'euros fin 2012, la Commission a apporté, par l'intermédiaire du Fonds pour les frontières extérieures, une contribution de 76 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 19 millions d'euros supplémentaires en 2013.

Observations

- b) L'analyse de rentabilité n'exposait pas les avantages du SIS II sur le plan de la lutte contre la criminalité ou du renforcement des frontières extérieures. Elle ne précisait pas à quels problèmes le SIS II devait remédier, ni de quelle manière il serait possible d'évaluer son succès.
- c) L'analyse de rentabilité n'évoquait pas d'autres options. Par exemple, elle n'expliquait pas pourquoi il était impossible d'étendre le SIS 1 à d'autres pays membres. Cinq des six pays membres consultés pendant l'audit ont estimé que le SIS 1 aurait pu être étendu aux nouveaux pays membres. Le SIS II n'ayant pas pu être déployé comme prévu fin 2006, le SIS 1 a été modifié et le SISone4all a été lancé en décembre 2007 afin d'intégrer les nouveaux pays membres (voir point 11).

La Commission n'a pas procédé à une révision approfondie de l'analyse de rentabilité au cours du projet malgré les changements importants intervenus au niveau des coûts et des avantages escomptés

55

Des décisions essentielles, telles que la décision prise en 2004 de commencer la planification détaillée, celle prise en 2005 de passer à la phase II du projet⁵⁵ et celle de 2009-2010 de poursuivre le développement du SIS II après l'avoir comparé au SIS 1+ RE

(voir points 62 et 63), ont été arrêtées dans le cadre décisionnel fixé pour le projet. Le mécanisme interne instauré par la Commission à partir de 2010 pour décider de la poursuite ou de l'abandon d'un projet informatique n'était pas applicable au projet SIS II⁵⁶. Les décisions de poursuivre le développement du SIS II ont été financées grâce au budget approuvé pour les frais de fonctionnement du SIS II après son lancement (voir point 36)⁵⁷. Les décisions de poursuivre le projet SIS II n'ont pas donné lieu à une réévaluation approfondie du coût global du projet et des avantages escomptés alors que ceux-ci s'en trouvaient considérablement modifiés.

56

Les coûts de développement du système central étaient très supérieurs aux estimations initiales (voir points 34 à 49). L'allongement de la durée du projet par rapport aux prévisions a également généré des coûts supplémentaires du fait de la mise à niveau du SIS 1 (voir point 59). Les retards et les modifications apportées à la conception du SIS II ont également eu pour effet d'accroître le coût de développement des systèmes nationaux. Quatre des six pays membres consultés ont expliqué avoir acheté du matériel pour leur système national qu'ils n'ont pas pu utiliser car il était devenu obsolète. Dans l'enquête effectuée dans le cadre de l'audit, 74 % des répondants des pays membres ont estimé que la nécessité de trouver des fonds supplémentaires pour financer les changements successifs et les reports de délais avait compromis le développement de leur système national.

54 Le plan du projet SIS II du 3 mars 2008 indique que le projet SIS II incluait également la coordination des travaux préparatoires nationaux dans chacun des pays participant au SIS II. Il précise qu'il ne revient pas à la Commission de livrer ces projets, mais qu'une coordination est essentielle compte tenu de l'incidence des travaux préparatoires nationaux sur le projet SIS II.

55 Initialement, le contrat de développement ne concernait que la phase I (conception). Le passage à la phase II (développement et livraison) était laissé à l'appréciation de la Commission en fonction des résultats de la phase I et du budget disponible.

56 Le comité de gestion des projets informatiques (ISPMB), présidé par le directeur général de la DG Informatique, examine les rapports annuels sur l'avancement des grands projets informatiques et attire l'attention en amont sur les difficultés rencontrées. La DG Affaires intérieures a convenu avec les organes de gouvernance informatique de la Commission que cet examen par l'ISPMB n'était pas applicable au projet SIS II.

57 COM(2010) 633 final du 5 novembre 2010 et COM(2011) 391 final du 29 juin 2011.

57

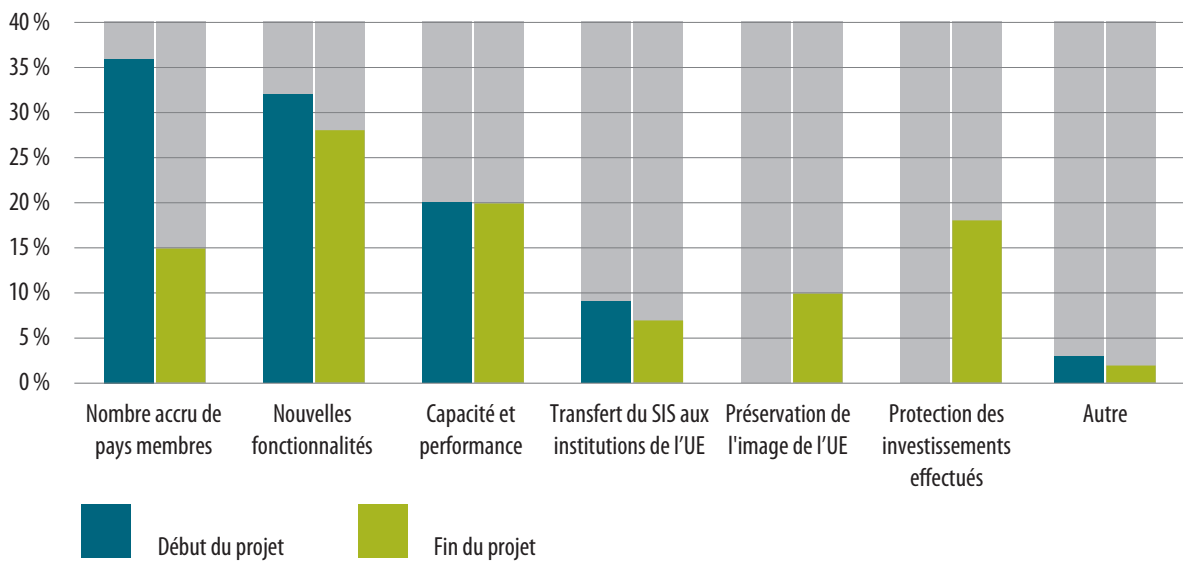
Alors que les coûts du SIS II augmentaient, le principal avantage escompté (relier au système un nombre accru de pays membres après l'élargissement) perdait de son intérêt, compte tenu de la mise en œuvre du SISone4all en 2007 (voir point 11). Il a été demandé aux répondants à l'enquête de déterminer le poids des arguments en faveur du développement du SIS II au début et à la fin du projet. Les répondants ont estimé que l'argument le plus

important au début du projet était de pouvoir relier davantage de pays membres au système. Cependant, l'importance de cet argument est passée de 36 à 15 % à la fin du projet (voir **figure 11**). D'autres arguments en faveur du développement du SIS II ont également évolué entre le début et la fin du projet. Par exemple, la préservation de l'image de l'UE⁵⁸ et la protection des investissements déjà effectués étaient importantes à la fin du projet.

58 Dans son rapport annuel d'activité de 2011, la DG Affaires intérieures a émis une réserve concernant le préjudice porté par le SIS II à la Commission en termes d'image.

Figure 11

Arguments en faveur du développement du SIS II



Source: Enquête réalisée dans le cadre de l'audit auprès des parties prenantes au projet SIS II.

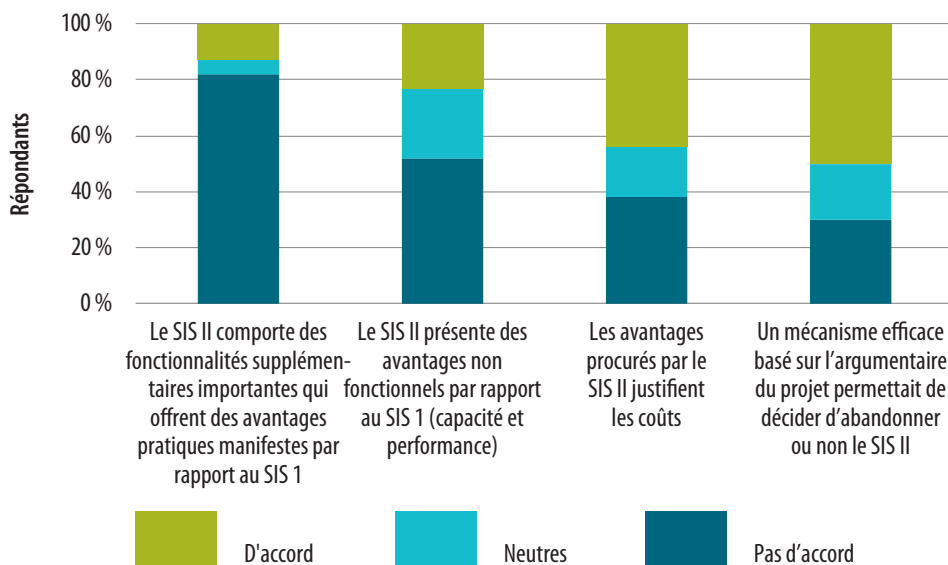
58

Le second argument le plus important en faveur du SIS II au début du projet (offrir de nouvelles fonctionnalités) est passé à la première place à la fin du projet. Le SIS II offre aux utilisateurs finals de nouvelles fonctionnalités, telles que de nouvelles catégories de signalements (aéronefs, embarcations, conteneurs, moyens de paiement volés), la possibilité d'établir des liens entre plusieurs signalements (comme un signalement concernant une personne et un autre concernant un véhicule) et d'enregistrer des documents associés à un signalement (par exemple des mandats d'arrêt européens), y compris des informations biométriques. La majorité des répondants, à savoir 82 %, ont estimé que le SIS II comportait des fonctionnalités supplémentaires importantes qui offrent aux utilisateurs finals des avantages pratiques manifestes par rapport au SIS 1 (voir **figure 12**).

59

Cependant, à la fin du projet, abstraction faite des nouvelles fonctionnalités, les répondants n'étaient plus aussi convaincus des avantages du SIS II par rapport au SIS 1. Les répondants à l'enquête ont estimé que le second argument le plus important en faveur du SIS II à la fin du projet résidait dans les avantages non fonctionnels, comme la capacité et les performances accrues. Néanmoins, seulement 52 % des répondants ont estimé que le SIS II présente des avantages non fonctionnels importants par rapport au SIS 1 (voir **figure 12**). Ce chiffre s'explique par les nombreuses mises à niveau dont a bénéficié le SIS 1 en raison des retards ayant affecté le développement du SIS II (voir le déroulement chronologique du projet présenté en **annexe**):

Figure 12 Avantages du SIS II par rapport au SIS 1



Source: Enquête réalisée dans le cadre de l'audit auprès des parties prenantes au projet SIS II.

- a) en 2006, il a été rebaptisé SIS 1+R lors du renouvellement du matériel et de l'ajout de fonctionnalités;
- b) en 2007, de nouveaux pays membres ont été reliés au système via SISone4all;
- c) en 2011, en raison de l'expiration des contrats de maintenance, la conception du SIS 1+R a été remaniée et il a été reprogrammé en langage Java (au lieu du langage C++ précédemment utilisé). Deux des six pays membres consultés pendant l'audit ont estimé que la performance du nouveau système modulaire, rebaptisé SIS 1+R2, était équivalente à celle du SIS II.

60

En 2009, le SIS II accusait déjà un retard de deux ans par rapport au délai initial, les coûts avaient augmenté, les avantages escomptés avaient diminué et les essais opérationnels du système réalisés fin 2008 s'étaient soldés par un échec. Malgré les difficultés, les retards et l'augmentation des coûts, la plupart des parties prenantes souhaitaient poursuivre le développement du SIS II. Seuls 19 % des répondants à l'enquête ont estimé que le développement du SIS II aurait dû être arrêté. Néanmoins, le projet était arrivé à un tournant décisif, et, en février 2009, la présidence du Conseil a appelé à examiner avec soin les scénarios de rechange⁵⁹.

61

Aucune décision n'a toutefois été prise concernant la poursuite ou l'abandon du projet sur la base d'une analyse coût/bénéfice. Seuls 30 % des répondants à l'enquête ont estimé qu'un mécanisme décisionnel efficace existait à cet égard (voir **figure 12**). La Commission n'a pas réévalué le coût global (y compris les coûts de développement des systèmes nationaux) et les avantages escomptés du SIS II (y compris sa contribution au renforcement de la sécurité de l'UE). Elle n'a pas démontré en quoi le projet restait une priorité offrant un meilleur retour sur investissement que d'autres options. Lors de l'enquête, seuls 38 % des répondants ont estimé que les avantages escomptés du SIS II justifiaient le coût définitif de son développement (voir **figure 12**).

62

Bien qu'elle n'ait pas réévalué l'ensemble des coûts et avantages du SIS II, la Commission a contribué en mai 2009 à une comparaison entre la poursuite du développement du SIS II et le scénario de rechange (SIS 1+RE) qui aurait consisté à doter le SIS 1+R des fonctions du SIS II⁶⁰. Ce faisant, elle reconnaissait pour la première fois l'existence d'une alternative au SIS II⁶¹. La Commission a admis que les répercussions financières pour les projets SIS II nationaux des pays membres étaient considérables, mais ce comparatif n'a pas pour autant intégré les coûts de développement des systèmes nationaux⁶². Cinq des six pays membres consultés lors de l'audit ont eu le sentiment que ce comparatif avait été biaisé en faveur de la poursuite du projet SIS II. Selon eux, le temps et les coûts nécessaires à l'achèvement du SIS II y étaient sous-estimés et l'accent était mis sur les difficultés occasionnées par une migration vers le SIS 1+RE.

59 Document du Conseil 6067/09 du 3 février 2009, note de la présidence relative aux modalités de mise en œuvre du SIS II.

60 Conseil 10005/09 du 20 mai 2009, note de la présidence et des services de la Commission au comité de l'article 36, rapport sur l'évolution future du SIS II, et SEC(2010) 436 final.

61 Les options examinées, par exemple, dans le document de travail des services de la Commission du 31 août 2006 sur le calendrier global du SIS II impliquaient toutes de poursuivre le développement du SIS II. En novembre 2006, la Commission insistait sur l'impossibilité technique d'ajouter de nouvelles fonctionnalités au SIS 1. Voir la réponse à la question 441 figurant dans le 9^e rapport de session 2006-2007, *Schengen Information System II (SIS II), Report with Evidence* (Le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)) de la Chambre des lords du Royaume-Uni, commission des affaires européennes, du 2 mars 2007.

62 Conclusions du Conseil «Justice et affaires intérieures» des 26 et 27 février 2009.

63

Le Conseil a décidé en juin 2009 de poursuivre le développement du SIS II⁶³. Il a cependant introduit deux essais de validation des étapes, ainsi qu'un mécanisme permettant de mettre fin au contrat de développement et de passer au scénario de rechange utilisant le SIS 1+RE si l'un de ces essais se soldait par un échec⁶⁴.

Partie 4 — La Commission a tiré des enseignements de l'expérience acquise lors de la première partie du projet pour mener à terme le projet SIS II et préparer de nouveaux projets

Critères d'audit

64

L'audit a visé à déterminer si la Commission a effectué une évaluation du projet SIS II et si les enseignements tirés de la gestion du SIS II ont été appliqués aux stades ultérieurs du projet, dans le cadre d'autres projets informatiques à la Commission et au sein de la nouvelle Agence pour la gestion des systèmes d'information à grande échelle (eu-LISA).

La Commission a appliqué lors de la phase finale les enseignements tirés de la première partie du projet

65

La Commission a exploité les connaissances, la compréhension et l'expérience acquises lors de la première phase du projet pour mener à bien la phase finale. L'enquête a fait apparaître une rupture nette entre la première partie du projet (jusqu'en 2009) et la phase finale (à partir de 2010). La **figure 13** présente le changement d'approche adopté par la Commission pendant la phase finale du projet afin de remédier aux problèmes à l'origine des retards et des augmentations des coûts et d'achever le projet SIS II. Deux des six pays membres consultés ont déclaré que, dans sa phase finale, le projet avait été géré comme il se doit pour un projet informatique de cette envergure.

63 Conseil 10708/09 du 5 juin 2009, conclusions du Conseil sur l'évolution future du SIS II.

64 Le système a réussi l'essai de la première étape en mars 2010 et celui de la deuxième étape en mai 2012.

Figure 13

Les enseignements tirés des échecs de la première partie du projet

Cause des retards et de l'augmentation des coûts dans le cadre du projet SIS II	Changement d'approche lors de la phase finale du projet à partir de 2010
Délai irréaliste	En juin 2010, le délai d'achèvement du projet a été fixé à mars 2013; ce délai était réaliste et a été respecté.
Expertise de la Commission insuffisante pour gérer efficacement les tâches de développement externalisées	La Commission a affecté davantage de ressources au projet et a pu recruter du personnel disposant de l'expérience adéquate (par exemple du personnel ayant travaillé sur le SIS II, venant de la DG Fiscalité et union douanière et des pays membres).
Les relations entre certains pays membres et la Commission laissaient à désirer et n'ont pas permis de susciter leur adhésion.	La comparaison établie en 2009 avec le SIS 1+RE a apporté des arguments supplémentaires justifiant de poursuivre l'investissement. La création du conseil de gestion du programme global en 2009 a permis à la Commission de s'appuyer davantage sur l'expérience des utilisateurs finals dans les pays membres.
Instabilité des exigences relatives au système	Les exigences relatives au système sont restées stables durant la phase finale du projet.

Source: Cour des comptes européenne sur la base de l'enquête menée auprès des parties prenantes au SIS II.

La Commission a déjà appliqué des enseignements tirés du SIS II à d'autres projets

66

La Commission n'a pas procédé, en synergie avec des représentants de toutes les parties prenantes, à une évaluation formelle visant à tirer des enseignements de sa gestion du projet. Elle a néanmoins appliqué à d'autres de ses projets certains enseignements tirés du SIS II à plusieurs égards:

- a) en établissant des lignes directrices en matière de gestion de projet;
- b) en diffusant des communications reprenant les grandes leçons tirées du SIS II à appliquer à l'avenir au développement de systèmes informatiques concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice;
- c) en prenant des mesures spécifiques dès la planification de futurs systèmes d'information à grande échelle.

67

La dernière **méthodologie de la Commission en matière de gestion de projet** (PM²)⁶⁵ met l'accent sur les procédures qui ont fait défaut au SIS II, concernant entre autres:

- a) le rôle important de l'administrateur (*business manager*), qui doit s'assurer que les besoins des utilisateurs sont satisfaits;
- b) l'approbation du comité de pilotage du projet lors du passage de paliers de validation à la fin des phases préparatoire, de planification et d'exécution.

68

La **communication** COM(2011) 680 sur les frontières intelligentes⁶⁶ insiste sur la nécessité de prendre en compte les enseignements tirés du développement de projets informatiques à grande échelle tels que le SIS II pour développer le système d'entrée/de sortie (EES, *entry/exit system*) et le programme d'enregistrement des voyageurs (RTP, *registered traveller programme*). La **communication** COM(2010) 385 concernant la présentation générale de la gestion de l'information dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice⁶⁷ décrit les méthodes adoptées par la Commission pour le développement à venir de projets informatiques. Elle utilise l'exemple du SIS II pour illustrer deux leçons fondamentales:

- a) la nécessité de fixer les exigences dans la législation avant de commencer le développement;
- b) l'importance de disposer d'une structure de gouvernance efficace.

69

Pour la planification du projet «Frontières intelligentes», la Commission a d'ores et déjà pris les **mesures concrètes** suivantes, en réponse aux enseignements tirés du SIS II:

- a) les fiches financières législatives du système d'entrée/de sortie et du programme d'enregistrement des voyageurs prévoyaient de couvrir le coût du développement des systèmes nationaux avec le budget de l'UE;
- b) la nouvelle agence pour la gestion des systèmes d'information à grande échelle (eu-LISA)⁶⁸, à qui ont été confiées la gestion et la maintenance du SIS II après son lancement, a pour vocation de rassembler l'expertise nécessaire au développement de futurs systèmes et de limiter ainsi le risque de voir survenir les mêmes problèmes que ceux apparus lors du développement du SIS II⁶⁹. Lors de l'enquête, 68 % des répondants ont estimé que la création de la nouvelle agence faciliterait le développement de futurs systèmes d'information à grande échelle. Cependant, les pays membres consultés pendant l'audit ont unanimement souligné le fait que les relations avec les pays membres seraient l'un des principaux défis à relever pour la nouvelle agence. Puisqu'il s'agit d'une agence de régulation, elle n'est pas concernée par les dispositifs internes de gouvernance informatique de la Commission⁷⁰.

65 PM² est le nom de la méthodologie de gestion de projet recommandée aux DG par la DG Informatique depuis 2011.

66 COM(2011) 680 final du 25 octobre 2011.

67 COM(2010) 385 final du 20 juillet 2010.

68 Règlement (UE) n° 1077/2011 du 25 octobre 2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (JO L 286 du 1.11.2011, p. 1).

69 COM(2011) 680 final.

70 Le document SEC(2012) 492 intitulé «e-Commission 2012-2015» prévoit que tous les systèmes d'information de la Commission, y compris ceux des offices et des agences **exécutives**, qu'ils soient financés au titre du budget de fonctionnement ou du budget opérationnel, sont soumis aux dispositifs de gouvernance informatique de la Commission.

70

Le Conseil a confié le développement du SIS II à la Commission. Il a fixé la date butoir d'achèvement du système à décembre 2006 pour permettre aux nouveaux pays membres qui devaient adhérer à l'UE en 2004 d'intégrer l'espace Schengen. Cependant, la Commission a fourni le système central en avril 2013, avec plus de six ans de retard, et pour un coût huit fois supérieur aux estimations initiales. Le retard et le dépassement du budget résultent, d'une part, du contexte de gouvernance délicat, qui a bridé la capacité de la Commission à remédier aux questions opérationnelles, et, d'autre part, des faiblesses qui ont affecté la gestion du projet par la Commission. Ce fut en particulier le cas pendant la première partie du projet, jusqu'en 2009:

- a) le délai initialement fixé pour le projet était irréaliste (voir points 9 à 12);
- b) la Commission a attendu 2010 pour mettre à jour le budget global du projet défini en 2003 (voir points 34 à 37);
- c) les exigences relatives au système ont évolué au fil du projet afin de répondre aux besoins des utilisateurs et n'étaient pas suffisamment stables avant 2010 et le passage à la phase finale du projet. Le système en service aujourd'hui est doté d'une capacité bien supérieure à celle envisagée en 2001 (voir points 29 à 32, 42 et 43);
- d) au départ, la Commission n'a pas mobilisé suffisamment d'agents disposant de l'expertise nécessaire pour gérer efficacement les tâches de développement externalisées (voir points 13 à 20);
- e) le principal prestataire chargé du développement a fourni un système insuffisamment performant au cours de la première partie du projet (voir points 39 à 41);
- f) au départ, les relations de travail entre certains pays membres et la Commission laissaient à désirer. Jusqu'à ce qu'elle crée le conseil de gestion du programme global en 2009, la Commission n'est pas parvenue à s'appuyer sur l'expérience de tous les utilisateurs finals (voir points 21 à 25);
- g) il n'était pas évident pour toutes les parties prenantes de savoir qui prenait les grandes décisions (voir points 26 à 28);
- h) la Commission a fait passer la valeur du principal contrat de développement de 20 à 82 millions d'euros en négociant des avenants. Si le règlement financier prévoit bien une procédure négociée, celle-ci comporte le risque inhérent que les prix ne soient pas compétitifs (voir points 44 à 49).

71

Après que la responsabilité du projet a été confiée à la Commission en 2001, l'analyse de rentabilité du SIS II qu'elle a mise à jour ne comprenait pas d'examen approfondi de l'ensemble des coûts, des avantages escomptés et des autres solutions envisageables. Au fil du projet, les coûts et les avantages escomptés ont considérablement évolué. Les estimations initiales du coût du système central pour le budget de l'UE, réalisées à titre indicatif, ont largement sous-estimé l'ampleur de l'investissement nécessaire (voir **figure 8**). En tenant compte du coût des systèmes nationaux, on parvient à un montant global de quelque 500 millions d'euros à la fin du projet. Bien que le SIS II offre de nouvelles fonctionnalités et une capacité supérieure, le principal avantage initialement escompté (relier au système un nombre accru de pays membres après l'élargissement) a perdu de son intérêt, compte tenu de la mise en œuvre du SISone4all en 2007. Pourtant, en dépit de ces évolutions, la décision a été prise de poursuivre le projet sans réviser de manière approfondie l'analyse de rentabilité du SIS II afin de démontrer que le projet restait une priorité offrant un meilleur retour sur investissement que d'autres options (voir points 50 à 63).

72

La Commission a tiré des enseignements de l'expérience acquise lors de la première partie du projet; ils lui ont permis de changer d'approche durant la phase finale et d'achever le projet. Par ailleurs, même si la Commission n'a pas procédé à une évaluation formelle du projet, elle a d'ores et déjà appliqué certaines leçons tirées du SIS II pour préparer d'autres projets informatiques à grande échelle (voir points 64 à 69).

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 1

La Commission devrait établir le calendrier du développement des systèmes d'information à grande échelle en se fondant sur une analyse technique des tâches à réaliser tenant compte des risques et de la complexité du projet.

Recommandation n° 2

La Commission devrait appliquer ses dispositifs internes de gouvernance informatique à l'ensemble des projets informatiques à grande échelle placés sous sa responsabilité. Il ne devrait exister aucune distinction entre les projets informatiques financés au titre des budgets opérationnels et ceux financés au titre du budget de fonctionnement. La Commission devrait faire appel à des experts en informatique de la DG Informatique ou d'autres DG dès le commencement de projets informatiques à grande échelle. Elle devrait intégrer un représentant de la DG Informatique dans le comité de pilotage du projet. Lorsqu'elle sous-traite le développement, la Commission devrait vérifier qu'elle exploite pleinement l'expertise disponible en interne pour gérer le marché et superviser efficacement les travaux du principal prestataire chargé du développement afin de réduire au maximum le risque que la prestation fournie soit de qualité médiocre.

Recommandation n° 3

La Commission devrait veiller à ce que les représentants des utilisateurs du système comprennent les besoins inhérents aux activités concernées et les exigences des utilisateurs finals et à ce qu'ils en tiennent compte.

Recommandation n° 4

Le comité de pilotage devrait approuver le passage du projet à la grande phase suivante grâce à la validation de paliers. Avant de passer de la phase préparatoire à la phase de planification du projet, le comité de pilotage et l'instance de gouvernance informatique compétente de la Commission devraient approuver l'analyse de rentabilité.

L'analyse de rentabilité devrait présenter d'autres solutions possibles, comporter une analyse coût/bénéfice qui recense l'intégralité des coûts du projet, ainsi qu'un plan d'organisation des ressources qui précise le personnel nécessaire côté utilisateur et côté développeur.

L'analyse de rentabilité devrait être actualisée régulièrement et être soumise à approbation à chaque changement majeur affectant les coûts du projet, les avantages escomptés ainsi que les risques ou les autres solutions envisageables.

Recommandation n° 5

La Commission devrait consigner dans un registre les grandes décisions relatives au projet de manière à pouvoir les retracer facilement.

Recommandation n° 6

Lorsqu'un projet requiert le développement parallèle de systèmes différents mais interdépendants par plusieurs parties prenantes, la Commission devrait veiller à ce qu'une gestion de projet globale efficace soit mise en place pour coordonner l'ensemble du projet.

Recommandation n° 7

La Commission devrait veiller à ce que les marchés portant sur le développement de systèmes d'information à grande échelle comportent des prix pour des lots de travaux plus petits et bien définis, utilisables comme base pour procéder à des ajustements sans avoir à renégocier le prix. La Commission devrait par ailleurs développer des systèmes d'information à grande échelle utilisant plusieurs modules interconnectés, aisément réutilisables, pour permettre, par exemple, à différents sous-traitants de se relayer. S'il est vrai que cela nécessite d'investir davantage dans la conception, cette approche basée sur les composants pour le développement de logiciels réduit l'incidence des changements apportés aux exigences et permet de bénéficier des dernières avancées technologiques ainsi que d'éviter le verrouillage technologique des prestataires.

Recommandation n° 8

La Commission devrait diffuser les enseignements tirés de l'audit de la Cour aux DG ainsi qu'aux institutions, agences et organismes de l'UE. Elle devrait également évaluer dans quelle mesure les avantages escomptés du SIS II ont été obtenus.

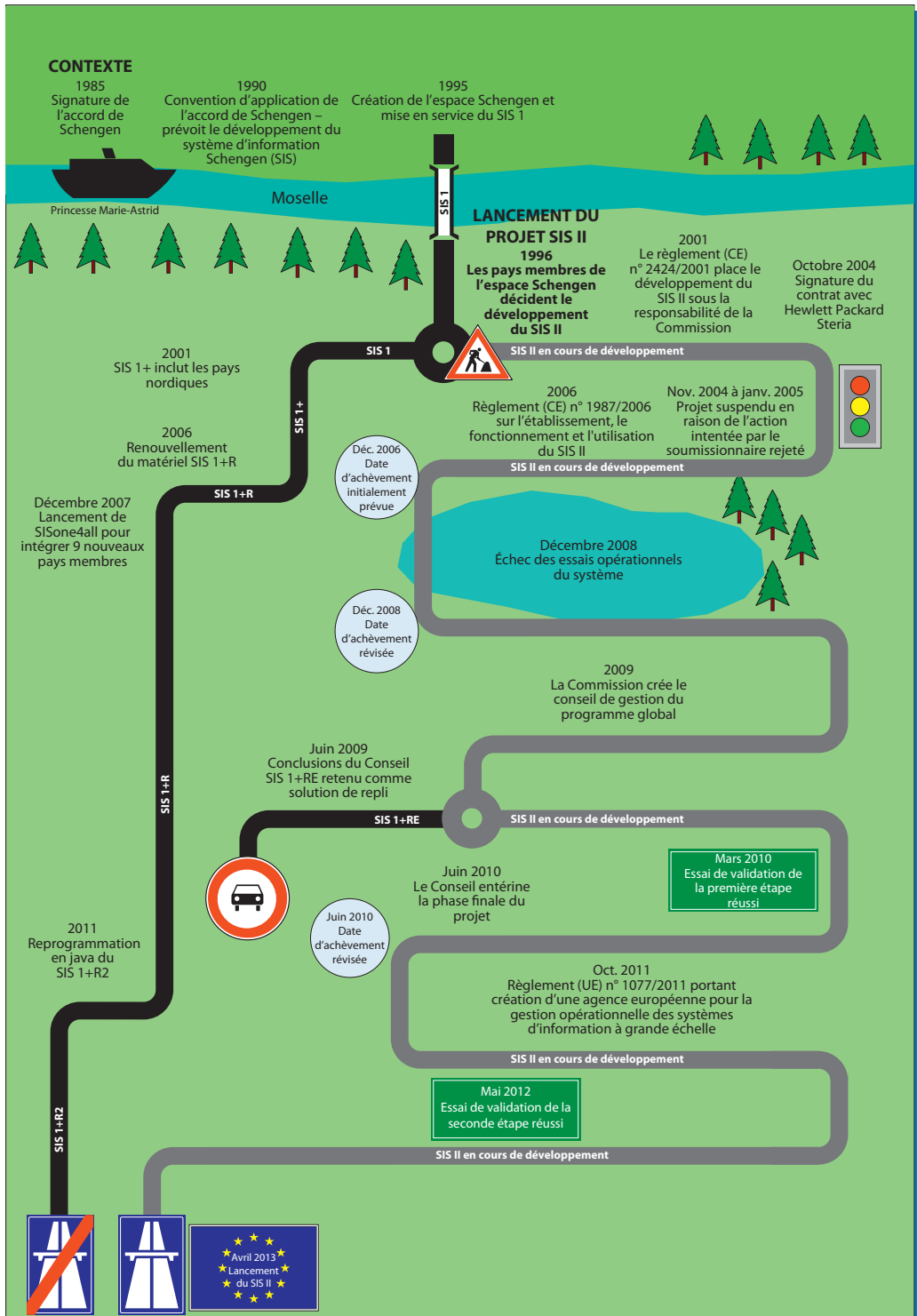
Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Louis GALEA, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 18 mars 2014.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Déroulement chronologique du projet SIS II



Source: Cour des comptes européenne.

Synthèse

II

Le développement du SIS II s'est opéré dans le cadre juridique et institutionnel très particulier qui s'appliquait, à l'époque, à ce domaine d'activité. Le Conseil a décidé de développer le SIS II de sa propre initiative, sans proposition de la Commission.

De nombreuses exigences n'avaient pas été prévues dès le début et n'ont été ajoutées qu'ultérieurement. Le Conseil ne les a dès lors pas évaluées de manière adéquate au moment d'établir la date butoir ou le budget.

III

C'est un fait indubitable et connu depuis un certain temps que la livraison du SIS II n'a respecté ni les délais ni les estimations de budget définies en 2001. Cependant, le système qui a été livré diffère considérablement du système prévu. La Commission considère que le SIS II fonctionne de manière adéquate et répond aux besoins des utilisateurs.

IV

La Commission a dûment signalé à plusieurs reprises que la livraison du système serait tardive et que son coût dépasserait les prévisions et projections initiales. Elle a également expliqué que la cause première de ce retard était la modification substantielle des exigences relatives au système.

IV a)

Le Conseil a arrêté le délai initialement fixé pour le projet sur la base de sa propre analyse, sans consulter la Commission.

La Commission a attiré l'attention des États membres, dans ses communications de 2001 et 2003, sur les risques que comportait ce délai et sur les hypothèses dont il faudrait tenir compte (ce qui n'a finalement pas été fait) en cas de maintien de ce dernier.

IV b)

La Commission a présenté un budget réaliste en 2010 dès qu'elle a été en possession d'informations complètes, notamment sur les exigences relatives au système.

IV c)

L'évolution constante des exigences relatives au système (principalement à la demande des États membres) a causé des retards et l'augmentation des coûts. Elle a également eu une incidence majeure sur les aspects liés à la gestion du contrat du projet, puisque les multiples révisions du contrat qui ont été nécessaires n'ont pas facilité les relations avec le prestataire, constamment confronté à des exigences changeantes.

IV d)

Le manque de personnel s'est ressenti dans l'ensemble du domaine d'activité, qui évoluait très rapidement.

IV f)

Les relations de travail entre la Commission et certains États membres ont parfois été tendues lors de la phase initiale du projet SIS II. Pourtant, la DG Affaires intérieures, dans le cadre du même contrat et avec les mêmes prestataires, a fourni un autre système d'information à grande échelle (VIS) dans une atmosphère de travail constructive et harmonieuse avec les États membres, sans ambiguïté ni difficulté dans le processus décisionnel. Il en va de même pour le développement d'Eurodac.

Divers facteurs ont contribué à rendre plus difficiles les relations avec la communauté du SIS, à savoir l'existence d'un système antérieur, une structure de gouvernance complexe et des considérations stratégiques liées à l'approche générale de certains pays membres vis-à-vis de l'élargissement de l'espace Schengen.

La structure de gouvernance était complexe en ce qu'elle devait refléter à la fois les exigences législatives et l'évolution des besoins des parties prenantes.

IV g)

Tout au long du projet SIS II, la Commission s'est pleinement conformée aux modalités du règlement financier et a négocié dans le meilleur intérêt du budget de l'Union.

V

Le Conseil avait examiné l'analyse de rentabilité initiale sans l'intervention formelle de la Commission. Pendant la durée du projet, ce dernier a fait l'objet d'une procédure de codécision et les colégislateurs ont confirmé que le SIS II demeurerait une priorité absolue, en dépit des problèmes rencontrés.

La Commission a systématiquement revu et corrigé les estimations de coût aux étapes clés du projet quand de nouveaux éléments le justifiaient, et elle a toujours communiqué en toute transparence sur les questions budgétaires, comme clairement expliqué au point 70 b).

Il n'appartenait pas à la Commission d'évaluer les dépenses nationales en faveur du SIS II ou d'en suivre la trace.

VI

La Commission confirme qu'elle a en effet tiré et appliqué plusieurs enseignements clés du développement de ce système. Force est toutefois de reconnaître que le développement du SIS II et sa mise en œuvre constituent un exercice très particulier qu'il est difficile d'appliquer à d'autres systèmes d'information.

VII

La plupart des recommandations de la Cour sont conformes aux dispositifs de gouvernance informatique de la Commission en place depuis 2010.

VII h)

La Commission peut accepter cette recommandation. Elle partagera les enseignements tirés de l'audit de la Cour avec les autres directions générales, tant au niveau technique qu'au niveau de la gestion, et les communiquera aux agences concernées, dont l'eu-LISA, à travers les réseaux appropriés.

L'incidence du SIS II sera évaluée en 2016 (trois ans après sa mise en service), conformément à la base juridique (article 50, paragraphes 4 et 5, du règlement (CE) n° 1987/2006 et article 66, paragraphes 4 et 5, de la décision 2007/533/JAI).

Introduction

01

Devenu opérationnel en 1995 (également beaucoup plus tard que prévu), le système d'information Schengen initial (SIS 1) a été développé dans le cadre d'un projet intergouvernemental conduit par la France. Géré par celle-ci, il a été maintenu jusqu'en mai 2013, date à laquelle il a été remplacé par le SIS II. Pourtant, l'architecture ainsi que les fonctionnalités de ces systèmes diffèrent considérablement.

La Commission considère que la comparaison entre le délai initial et la date effective de livraison devrait tenir compte de la grande différence entre la nature du système prévu initialement et celui qui a été livré.

02

En décembre 1996, un an après la mise en service du SIS 1, les pays membres de l'espace Schengen ont décidé d'œuvrer à la définition des éléments et des exigences d'un SIS II. Le Conseil a pris la décision de mettre au point le SIS II en s'appuyant sur une étude de faisabilité réalisée en 1998 et sur une série de consultations menées au sein des États membres qui ont abouti à l'initiative belgo-suédoise qui est à l'origine de la première base juridique du SIS II.

Les États membres ont travaillé au sein d'un cadre intergouvernemental, dont la Commission ne faisait pas partie.

Dès qu'elle a été chargée du développement du SIS II, la Commission a lancé une étude de faisabilité visant à évaluer les besoins opérationnels auxquels le nouveau système était appelé à répondre, les choix techniques et leur incidence, la chronologie du projet et son budget ainsi que les risques et les contraintes associés à son développement. Cette étude de faisabilité a été menée par une société de consultance en 2003. S'appuyant sur cette étude, le Conseil a choisi l'une des options de mise en œuvre proposées (mais pas l'option recommandée dans l'étude de faisabilité) afin de faire progresser le projet.

03

S'il est vrai que le développement du SIS II était principalement motivé par la nécessité de relier au système les nouveaux pays membres de l'espace Schengen et de bénéficier des dernières évolutions technologiques, d'importants événements politiques, tels que les attaques du 11 septembre 2001, ont modifié la portée des projets et le système final s'écarte de nombreux égards du système envisagé initialement.

Étendue et approche de l'audit

05

Les causes de retard et de dépassement du budget initialement prévu ainsi que les difficultés rencontrées dans le projet ont été signalées par la Commission et ont été inscrites dans chaque rapport annuel d'activité de la DG Justice, liberté et sécurité (DG Affaires intérieures depuis 2001).

Observations

09

Le Conseil a pris la décision de mettre au point le SIS II en s'appuyant sur une étude de faisabilité réalisée en 1998 et sur une série de consultations au sein des États membres qui ont abouti à l'initiative belgo-suédoise à l'origine de la première base juridique du SIS II. La décision du Conseil a fixé la date de mise en service à la fin de l'année 2006. La Commission n'a joué aucun rôle formel dans le processus législatif.

Outre le fait d'avoir signalé dans chaque RAA depuis 2001 les progrès et les principales difficultés du projet, la Commission a attiré l'attention des États membres, dans ses communications de 2001 et de 2003, sur les risques que comportait ce délai et sur les hypothèses dont il faudrait tenir compte (ce qui n'a finalement pas été fait) en cas de maintien de ce dernier.

Les besoins inhérents aux activités concernées auxquels le nouveau système doit répondre, les choix techniques et leur incidence, la chronologie du projet et son budget ainsi que les risques et les contraintes associés à son développement ont été examinés avec attention tant dans la communication de 2001 (COM(2001) 720) que dans l'étude de faisabilité détaillée réalisée ultérieurement par un prestataire externe.

Se fondant sur cette étude, le Conseil a opté pour l'une des options de mise en œuvre proposées (mais pas pour l'option recommandée dans l'étude de faisabilité) afin de faire progresser le projet en 2003.

Le cadre juridique du SIS II n'a été finalisé qu'à la fin de l'année 2006.

10

Le délai initial fixé par le Conseil était en effet irréaliste, puisqu'il a été décidé essentiellement en fonction de considérations politiques, plutôt que d'un ensemble stable d'exigences relatives au système et d'une analyse technique fiable de la charge de travail.

11

Chaque calendrier du SIS II reposait sur les meilleures informations disponibles à l'époque et était débattu au préalable avec les États membres.

À la suite de l'adoption de la base juridique, le seul paramètre du cahier des charges qui a évolué concernait la dimension du système, liée à l'utilisation de celui-ci par les États membres. Le risque en question, qui a été évalué tout au long du projet à la lumière de l'utilisation du SIS 1+ par les nouveaux États membres, s'est en effet matérialisé en raison d'une utilisation plus intensive que prévue. Quoi qu'il en soit, même si le SIS II avait été livré selon le calendrier initial adopté par le Conseil en 2001, le système aurait eu besoin d'une mise à niveau de sa dimension comparable à celle mise en œuvre dans le cadre de l'extension du projet réalisée en 2010 (voir figure 7) (delta final).

14

Le 16 décembre 2002, une nouvelle unité «Système d'information à grande échelle» a été créée au sein de la DG Justice, liberté et sécurité afin d'exploiter les synergies entre les principaux projets informatiques dans les domaines d'activité de la DG Justice et affaires intérieures: SIS II, Eurodac et VIS (système d'information sur les visas).

15

La Commission reconnaît que la dotation du projet en effectifs au cours des premières années était insuffisante et que le personnel affecté au projet SIS II était impliqué et compétent, mais constamment surchargé de travail. Les rapports annuels d'activité consécutifs de la DG JLS ont souligné la pénurie générale de personnel au sein de la DG en général et du SIS II en particulier.

Pourtant, la Commission estime que le niveau de rotation ne diffère pas de celui appliqué dans les services comparables de la Commission. Des acteurs majeurs, comme l'administrateur du programme, sont même restés en place du début à la fin.

16

En ce qui concerne le niveau d'expertise de l'équipe, la Commission rappelle que parmi les experts de l'équipe du SIS II figuraient principalement des agents qui avaient participé aux précédents projets SIS 1 dans les États membres ou des personnes qui avaient travaillé dans des entreprises d'informatique avant de rejoindre la Commission. Le même niveau d'expertise était disponible pour le projet VIS. La DG Informatique, la DG Société de l'information et la DG Entreprises et industrie ont également apporté un certain soutien à la DG Affaires intérieures, surtout dans les premières années du projet. En outre, un contrat spécifique avait été conclu avec Unisys au début du projet (avril 2002) pour compenser le manque de ressources internes dans le domaine de la gestion de la qualité.

La Commission soutient que le contrat a été géré efficacement. À titre d'exemple, dès le début, la Commission a profité de la réunion hebdomadaire avec le prestataire pour exprimer son mécontentement à l'égard de la qualité des prestations et demander des mesures correctrices. En octobre 2005 déjà, la Commission avait demandé (et obtenu) le remplacement du gestionnaire de projet du prestataire. Néanmoins, selon le *Report with evidence* de la Chambre des lords mentionné à la note marginale 22, compte tenu des effectifs disponibles, il était impossible d'anticiper et de prévenir l'insuffisance des résultats du prestataire. Ainsi qu'il est dit à la note marginale 20, le service d'audit interne a établi que le personnel mobilisé n'était pas suffisant pour gérer le volume croissant de prestations externalisées.

17

Le contrat a été interrompu quelques mois en raison de l'action d'un soumissionnaire qui a fait valoir son droit de contester la décision d'attribution devant la Cour de justice. L'évaluation des offres a été réalisée conformément aux critères et aux méthodes publiés, qui étaient connus et acceptés par tous les soumissionnaires qui avaient choisi de participer.

Le président de la Cour de justice a rendu ses conclusions au cours d'une procédure en référé en vertu de laquelle la Cour, par définition, n'adopte aucune décision définitive avant l'achèvement complet d'une procédure contradictoire, mais rend une décision préliminaire afin de lancer une procédure en référé, et ce sans audience contradictoire sur le fond. Les conclusions ne présentent dès lors un intérêt que dans la procédure en référé et ne permettent à personne de déduire la position finale de la Cour de justice; en aucun cas elles ne préjugent d'une décision finale. La Cour de justice n'a dès lors jamais examiné la méthode d'évaluation puisque le requérant s'est désisté de son recours.

L'évaluation des offres s'est faite conformément aux critères et aux méthodes publiés.

Aucun élément n'indique que le calcul d'une moyenne pondérée (ou non) des scores attribués aux éléments à prix fixes aurait abouti à un résultat différent. D'un point de vue méthodologique, il n'existe aucune solution parfaite pour prendre une décision sur la base de choix à critères multiples.

La Commission souhaite insister sur le fait qu'elle a reçu deux offres intéressantes très comparables et elle a pris sa décision dans le respect des règles. D'autres règles auraient pu conduire à une autre décision, mais la Commission devait s'en tenir aux règles choisies.

19

Les essais opérationnels du système en 2008 (qui se sont soldés par un échec) ne constituaient qu'une étape des essais du système SIS II. La structure des essais du système SIS II a été conçue de manière à permettre d'accroître progressivement leur niveau de complexité. Cette approche d'essai en soi permet de détecter, lors d'une phase donnée, des problèmes qui n'avaient pas été constatés avant (en raison de la nature même des essais réalisés jusque-là). L'objectif général est d'utiliser les différentes phases pour recenser (idéalement tous) les problèmes potentiels avant la mise en œuvre du service. Ce fut le cas en 2008, ainsi que lors de la phase finale du projet après 2009 (puisque l'approche d'essai est restée inchangée tout au long du projet).

Les postes supplémentaires obtenus à partir de 2007 ont permis à l'équipe du projet de recruter un nombre accru d'agents possédant l'expérience nécessaire.

22

La Commission fait observer que le comité Sisvis s'occupait également du VIS, ce qui a réduit le temps disponible pour aborder la question du SIS II. Cette situation a contrarié les experts du SIS II. En effet, la plupart des questions qui auraient normalement dû être débattues au sein du comité Sisvis ont en réalité été débattues au sein du groupe de travail SIS-TECH du Conseil, qui était responsable des questions relatives au SIS 1. De nombreuses questions techniques liées au SIS II pouvaient avoir une incidence éventuelle sur le SIS 1, raison pour laquelle de nombreux États membres ont insisté pour que ces questions soient également débattues au sein du groupe SIS-TECH.

23

L'atmosphère qui a prévalu pendant le développement du SIS II était moins conviviale que celle qu'a connue la DG Fiscalité et union douanière. Un climat qui s'explique par plusieurs raisons, comme le fait que le SIS II reposait sur un système antérieur, fonctionnait selon une structure de gouvernance complexe et devait tenir compte des considérations stratégiques liées à l'approche générale de certains pays membres vis-à-vis de l'élargissement de l'espace Schengen, ainsi que des exigences relatives au système en évolution constante.

Encadré 2

Les contextes qui ont prévalu pendant le développement du NSTI et du SIS II différaient sensiblement du point de vue des défis politiques et institutionnels qui les caractérisaient. Par ailleurs, le développement du NSTI s'est opéré dans une atmosphère de longue tradition de coopération avec les États membres (commencée au début des années 90). La confiance entre tous les partenaires engagés reposait sur des réseaux établis de longue date.

24 a)

La Commission reconnaît qu'elle n'a pas mobilisé le personnel suffisant dans les premières phases du projet. Ce constat apparaît très clairement dans le rapport annuel d'activité de la direction générale.

La Commission confirme qu'elle n'était ni un utilisateur final du système, ni un utilisateur final du VIS et d'Eurodac. De ce fait, elle dépendait des contributions des États membres transmises par leurs délégations lors des réunions des gestionnaires de projet nationaux et au sein des groupes de travail ad hoc, ainsi que par les experts des États, à savoir des experts nationaux détachés par les États membres auprès de la Commission.

24 c)

La Commission a encouragé et organisé un contact direct entre le principal prestataire chargé du développement et les États membres, mais, conformément à la méthode applicable aux projets informatiques et aux bonnes pratiques, ce contact/cette interaction devait être encadré(e). Les prestataires assistaient aux réunions du comité et des gestionnaires de projet nationaux, tenues au moins une fois par mois. Un cycle formel de révision des documents permettait également aux experts nationaux d'évaluer le cahier des charges avant qu'il ne soit formellement présenté au comité Sisvis pour approbation.

En ce qui concerne la publication du contrat, un membre du consortium réunissant Hewlett-Packard et Steria (HPS) a refusé cette publication.

24 d)

Le Conseil a décidé que le SIS II était nécessaire en 2001 et a maintenu cette position dans ses conclusions ultérieures, dans lesquelles il qualifie constamment la mise en œuvre du SIS II de «priorité absolue».

25 a)

À la suite de la suspension des essais opérationnels du système en 2008 en raison d'une série de problèmes avec le système central, la Commission a mis en place une approche globale de la gestion du programme SIS II en janvier 2009. Elle cherchait ainsi à assurer la cohérence nécessaire entre le développement du système central et celui des systèmes nationaux (COM(2009) 133). Cette approche comprenait un organe informel composé d'un nombre réduit (huit) d'experts des États membres, baptisé «conseil de gestion du programme global» et mis en place afin d'améliorer la coopération et de fournir un soutien direct des États membres au projet central SIS II. Les conclusions du Conseil des 26 et 27 février 2009 sur le SIS II ont salué cette approche globale.

25 b)

Grâce au personnel supplémentaire mobilisé pour le projet après 2007, la Commission a amélioré sa gestion du projet et sa communication.

26

La Commission souscrit pleinement aux constatations du centre d'études de la politique européenne (*Centre for European Policy Studies, CEPS*) relatives à la structure de gouvernance complexe du SIS II. Le CEPS déclare en effet: *«Même après avoir doté la Commission européenne des compétences pour gérer le projet SIS II, et à la suite de l'expansion de la procédure de codécision qui a consolidé davantage les rôles législatifs de la Commission et du Parlement européen, (certains) États membres n'étaient pas prêts à renoncer au contrôle d'un outil à ce point central dans la gestion de la sécurité et de la migration. Des stratégies pour garder le contrôle du projet ont fait leur apparition, notamment la multiplication de groupes d'experts et la proposition SIS 1+ RE en faveur d'une version intergouvernementale du SIS II.»*

28

La Commission ne peut que regretter qu'une grande partie des répondants à l'enquête ignorât la structure décisionnelle convenue par les États membres.

29

La Commission estime que les retards et l'augmentation des coûts étaient dus en premier lieu par la modification constante des exigences relatives au système (essentiellement à la demande des États membres). Cette dernière a également eu une incidence majeure sur les aspects liés à la gestion du contrat du projet, puisque plusieurs révisions du contrat ont été nécessaires, ce qui n'a pas facilité les relations avec le prestataire, constamment confronté à des exigences changeantes. Enfin, elle a augmenté la charge de travail de la Commission dans la gestion des contrats.

30

La Commission reconnaît que les modifications apportées ultérieurement aux exigences relatives au système ont nécessité de produire des avenants au contrat de développement, ce qui a généré des retards. Elle n'avait aucun contrôle sur le temps nécessaire pour convenir des exigences relatives au système et pour adopter les instruments juridiques correspondants.

32

Le redimensionnement de la capacité du système n'a pas été causé par les retards, bien au contraire, il y a contribué. La cause principale tient au nombre de transactions proposées par les États membres, plus élevé que ce qu'ils avaient prévu initialement (une preuve indirecte de la valeur ajoutée du SIS). Cette augmentation de la capacité sept fois supérieure à la capacité initiale (la capacité actuelle du système peut être élargie à 100 millions d'enregistrements) a nécessairement eu des conséquences sur le délai et les coûts. Il est à nouveau démontré que l'instabilité des exigences relatives au système était la cause première des retards et de l'augmentation des coûts.

34

La Commission estime que l'évolution des coûts devrait être placée dans son contexte. Chaque estimation fait suite à une modification d'un ensemble d'exigences. Les exigences et la dimension du SIS II ont considérablement changé au cours du projet, principalement à la demande des États membres/utilisateurs finals:

- à l'origine, le SIS II était supposé fonctionner pour 15 millions d'enregistrements tout au plus et a été élargi pour proposer une capacité de 70 millions (et la possibilité d'une extension supplémentaire à 100 millions d'enregistrements, le cas échéant);
- l'approche d'essai a été revue et corrigée pour inclure un essai de conformité du système de chaque État membre;

- les nouveaux essais de validation des première et seconde étapes imposés par le Conseil ont dû être ajoutés au plan d'essai existant, ce qui a allongé la durée et entraîné des tâches supplémentaires à l'origine d'une hausse des dépenses;
- la nouvelle approche de migration après 2010 demandée par le Conseil a prévu une solution de secours qui nécessitait un convertisseur capable non seulement de convertir les données SIS 1 en données SIS II, mais également de faire l'opération inverse — ce qui, à nouveau, a entraîné des coûts supplémentaires.

36

La Commission a toujours cherché à dresser un tableau clair des coûts en fonction des informations disponibles. C'est ce qu'elle a fait notamment dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle ainsi que dans chaque rapport sur l'avancement du SIS II. La Cour donne l'exemple du réseau: le passage, à la demande des États membres, à une infrastructure de réseau spécifique établie sur un réseau privé virtuel (RPV) sur s-TESTA plutôt qu'utiliser l'infrastructure existante sur s-TESTA (domaine européen), comme il avait été envisagé initialement, a en effet entraîné des conséquences très lourdes pour le budget. Il eût été beaucoup moins onéreux d'utiliser le domaine européen, comme la Commission l'avait prévu initialement et comme elle le fait pour Eurodac. Ce n'est qu'en 2005, quand la conception définitive du réseau a été connue, que la Commission a été en mesure de réévaluer les coûts du réseau, ce qu'elle a fait en bonne et due forme dans le document COM(2005) 236. Néanmoins, les coûts du réseau ont été présentés chaque année dans le projet de budget proposé à l'autorité budgétaire.

40

La Commission a contraint le prestataire à s'acquitter de dommages et intérêts forfaitaires d'un montant calculé selon une évaluation approfondie de la situation contractuelle menée par le service juridique de la Commission et par un cabinet d'avocats externe. À cette époque, le montant représentait le maximum légalement possible.

41

Avant 2009, le programme et la structure de gestion du projet définis par le principal prestataire chargé du développement avaient dérogé aux engagements contractuels à plusieurs reprises. La Commission n'avait pas hésité à demander plusieurs changements dans la composition de l'équipe de gestion de projet du principal prestataire.

42

La Commission reconnaît que les modifications des exigences relatives au système ont entraîné une augmentation des coûts. Elles ont également entraîné des retards.

43

L'exemple de la Cour illustre l'incidence de l'instabilité des exigences relatives au système.

44

La majeure partie des coûts supplémentaires occasionnés par les avenants numéros 12, 13 et 15 correspondait aux principales modifications des exigences relatives au projet, à savoir: la dimension et la capacité du SIS II, la performance, l'approche de migration, l'approche d'essai et les services d'aide aux États membres pendant l'essai, ou l'assistance prévue dans la gestion opérationnelle du système. La Commission estime que l'approche proposée par lot de travaux ne peut fonctionner que si toutes les exigences sont connues dès le début. En raison de l'instabilité des exigences relatives au système, cela n'a pas été le cas en l'espèce. Une approche par lot de travaux n'aurait pas empêché une augmentation des coûts résultant d'une conception différente du réseau ou de nouvelles exigences relatives à la capacité.

Réponse commune aux points 45 et 46

Dès le premier avenant au contrat, la Commission avait pointé les raisons techniques (à savoir une situation de verrouillage technologique avec le prestataire qui a obtenu le contrat initial) justifiant la modification du contrat par une procédure négociée. Néanmoins, pour le premier avenant, les deux options prévues dans le règlement financier («option services complémentaires max. 50 %» et «verrouillage technologique») étaient tout aussi justifiées et nécessaires. Dans ce contexte, la Commission a choisi d'appliquer la première option aux premiers avenants. La Commission n'a opté pour la deuxième option que lorsque celle-ci était la seule option possible.

47

La Commission estime que si une approche par module est préférable lorsqu'elle peut être appliquée, et notamment lorsque les exigences relatives au système sont stables, ce n'était pas le cas pour le SIS II. En outre, le SIS II est un système sur mesure très complexe qui suppose une migration depuis un système antérieur. Une approche par module aurait entraîné d'importants problèmes de transfert et, en définitive, un problème de responsabilité dès lors que le prestataire d'un module aurait pu se soustraire à ses responsabilités en mettant les problèmes techniques sur le compte des défaillances présumées d'autres modules. La Commission a dès lors choisi délibérément (et en toute transparence puisque les experts des États membres ont également examiné l'appel d'offres) de ne pas utiliser l'approche par module. Du reste, il convient de noter que, au lancement du projet, la méthodologie RUP n'était pas en vigueur au sein de la Commission.

48

Le prestataire a livré des performances insatisfaisantes à certaines phases du contrat, pour lesquelles il a payé des pénalités conformément au contrat.

49

La Commission considère que les négociations de l'avenant n° 15 ont respecté les bonnes pratiques des procédures négociées.

Il ne s'agit pas de savoir si les prix initialement proposés par le prestataire étaient deux fois supérieurs ou non. Ce qui importe, c'est le prix final obtenu après les négociations et la garantie légale du meilleur prix si des divergences étaient apparues au cours de la mise en œuvre/livraison. Le fait que la Commission ait vérifié les prix d'un échantillon de matériel à l'aune des prix appliqués par la DG Informatique dans ses contrats-cadres apporte une garantie supplémentaire que le meilleur prix a été trouvé dans la procédure.

La Commission répète qu'elle est convaincue que la solution appliquée était en effet financièrement saine.

53

Comme la Cour le fait observer, le projet SIS II étant un projet informatique mis au point pour les États membres et non pour la Commission, il ne relevait pas du domaine de compétence du programme de gouvernance informatique de la Commission mis en place après 2004. Il reste que la DG Informatique a systématiquement participé aux réunions mensuelles du conseil de gestion du programme (PBM) jusqu'à la fin de l'année 2008, à l'exception d'une interruption entre mai et octobre 2008. En outre, la DG Informatique a reçu des informations annuelles relatives au développement du SIS II dans le cadre de l'exercice du schéma directeur.

54

Après que la responsabilité du projet a été confiée à la Commission, celle-ci a dû commencer à développer le SIS II en s'appuyant sur une analyse de rentabilité préparée par le Conseil et qui ne comprenait pas d'évaluation solide de l'ensemble des coûts, des avantages escomptés et des options envisageables.

54 a)

Selon les instruments juridiques du SIS II, les États membres sont responsables du développement des systèmes nationaux. Le Conseil a créé deux groupes au cours du projet afin de superviser les développements nationaux (coûts compris) et d'en rendre compte: la task-force SIS II et les Amis du SIS II. La Commission, membre de ces deux groupes, a constamment cherché à obtenir des informations sur les projets nationaux, en vain.

Dans la communication de 2003, la Commission a clairement expliqué la base applicable à la répartition des coûts du développement du SIS II, qui ont été distribués entre l'Union et les États membres. Elle a également expliqué le budget consacré au développement des systèmes centraux, mais n'a pas estimé les coûts du développement des systèmes nationaux puisque ces développements ne relevaient pas de son mandat. La Commission n'exerçait aucun contrôle sur ces coûts et ne disposait d'aucune information à cet égard (sauf quand ils étaient cofinancés par le Fonds européen pour les frontières extérieures).

54 b)

La Commission n'est pas d'accord avec le fait qu'elle aurait dû présenter une nouvelle analyse des avantages du projet une fois la décision du Conseil prise. À l'époque, le Conseil disposait de la compétence exclusive pour adopter la base juridique initiale du SIS II.

54 c)

Le Conseil lui-même avait exclu la possibilité d'étendre le SIS 1 dans sa décision du 6 décembre 2001 relative au développement du système d'information de Schengen de deuxième génération (SIS II) (2001/886/JAI). La Commission n'avait aucun rôle formel dans ce processus législatif.

56

En ce qui concerne le financement des développements nationaux, la Commission a consenti des efforts significatifs en 2011 pour réduire le risque de retard causé par une pénurie de ressources financières pour les États membres. Pour ce faire, elle a invité les autorités nationales à accorder une plus grande priorité au SIS II dans les allocations nationales existantes au titre du Fonds pour les frontières extérieures (FFE) et elle a organisé un appel à propositions pour des actions d'urgence au titre des actions communautaires du FFE. Ces actions prévoient d'allouer 7,5 millions d'euros supplémentaires aux huit États membres qui ont le plus besoin de ressources supplémentaires (les pays recevant très peu d'allocations du FFE et/ou ceux qui consacrent ces ressources à d'autres priorités majeures dans le domaine des frontières extérieures). Ces projets ont débuté à la fin de l'année 2011.

57

Les États membres ont signalé que le SIS II avait offert des avantages significatifs sur le plan de la performance et de la capacité.

La Commission confirme que le risque de préjudice en termes d'image en cas d'échec du développement s'est accru vers la fin du projet, comme le prouvent les réserves émises dans les rapports annuels d'activité de la DG Affaires intérieures entre 2008 et 2012. Il s'agit là de considérations liées à la bonne gestion financière (ne pas gaspiller des investissements déjà réalisés).

58

À l'instar de la majorité des répondants, la Commission considère également que le SIS II comportait des fonctionnalités supplémentaires importantes qui offrent aux utilisateurs finals des avantages pratiques manifestes par rapport au SIS 1.

59

La Commission estime que, par rapport au système précédent, le SIS II offre d'importants avantages fonctionnels et non fonctionnels aux utilisateurs.

Par exemple, grâce à un contenu nettement plus riche (comme des photos, des copies des mandats d'arrêt européens, etc.), la dimension d'un signalement SIS II est en moyenne nettement supérieure à celle des signalements SIS 1. La diffusion de ces signalements n'en altère toutefois pas la performance. Le SIS 1 n'avait pas été conçu pour traiter ces signalements.

Enfin, le SIS II offre la possibilité de traiter un gros volume de questions directement dans la base de données centrale (240 questions par seconde) tandis que le SIS 1 n'offrait pas cette fonctionnalité. Cinq États membres comptent exclusivement sur cette fonctionnalité pour toutes leurs transactions SIS II.

60

L'ampleur des problèmes rencontrés par le projet SIS II n'est apparue clairement qu'après l'échec de l'essai opérationnel du système (fin 2008), quand le système central a commencé à interagir avec un sous-ensemble de systèmes nationaux. La Commission a émis une réserve sur le SIS II dans le rapport annuel d'activité 2008 de la DG Affaires intérieures et a annoncé un plan d'action.

Appliquant une approche convenue en commun par toutes les parties prenantes, la Commission, en collaboration avec les États membres et assistée par le CGPG, a revu et corrigé les spécifications liées à la dimension, a introduit des modifications techniques destinées à améliorer la robustesse et la fiabilité du système et a mis en œuvre des changements en perspective de l'essai du SIS II et de la migration.

Au terme de ce processus, certes long mais réalisé dans les meilleurs délais, la Commission a adopté un nouveau calendrier réaliste, avalisé par toutes les parties prenantes, et a finalisé le développement du projet SIS II selon ce calendrier.

61

Le Conseil a réaffirmé en février 2009 que l'entrée en vigueur rapide du SIS II demeurerait une priorité absolue (voir note marginale 63).

En juin 2009, sur la base d'un rapport détaillé de la présidence et de la Commission sur l'orientation future du SIS II contenant une analyse de l'incidence de deux scénarios, entre autres sur les dépenses consacrées au budget de l'Union, la faisabilité technique et les risques, le Conseil a décidé de poursuivre le développement du SIS II.

62

Comme la Commission l'a expliqué dans le document SEC(2010) 436 final, le fait de développer le SIS II à partir de la solution SIS 1+ RE risquait d'avoir une incidence importante sur les projets nationaux. Seuls les États membres pouvaient estimer ces coûts pour chaque projet différent, raison pour laquelle ces coûts ne figuraient pas dans le rapport comparatif.

63

La Commission tient à souligner que l'introduction de deux essais de validation des étapes, conformément à la demande formulée par le Conseil dans ses conclusions de juin 2009, a prolongé la durée du projet et augmenté les coûts.

66

La Commission a tiré les enseignements du projet SIS II dans sa communication de 2010 (COM(2010) 385, p. 27) ainsi que dans la proposition portant création d'une agence pour la gestion et le développement de systèmes d'information à grande échelle dans le domaine d'activité (COM(2010) 93).

67

La Commission fait observer que, au lancement du projet SIS II, ni la méthodologie PM² ni aucune autre méthodologie similaire n'existaient.

68 a)

La révision du traité signifie que toute nouvelle législation relative au développement de projets informatiques à grande échelle résulterait d'une décision entre le Parlement et le Conseil sur la base d'une proposition de la Commission. Ce n'était pas le cas en 2001.

69 a)

Les propositions de la Commission (2011) pour le cadre pluriannuel 2014-2020 (COM(2011) 749, p. 8) prévoient le financement du développement et du fonctionnement du système central et des systèmes nationaux.

Conclusions et recommandations

70 a)

La Commission a attiré l'attention des États membres, dans ses communications de 2001 et 2003, sur les risques que comportait ce délai et sur les hypothèses dont il faudrait tenir compte (ce qui n'a finalement pas été fait) en cas de maintien de ce délai.

70 b)

La Commission a systématiquement revu et corrigé les estimations de coût aux étapes clés du projet quand de nouveaux éléments le justifiaient, et elle a communiqué en toute transparence sur les questions budgétaires:

- en 2005, lorsque les coûts du réseau ont été réévalués (COM(2005) 236);
- en mai 2009 dans le rapport conjoint de la Commission et de la présidence sur l'orientation future du SIS II (document du Conseil 10005/09);

- en avril 2010 dans le rapport sur le calendrier global et le budget prévus pour la mise en service du système d'information de Schengen de deuxième génération (SIS II) (SEC(2010) 436);
- en septembre 2010 dans le rapport sur le calendrier global et le budget prévus pour la mise en service du système d'information de Schengen de deuxième génération (SIS II) (SEC(2010) 1138).

En outre, chaque rapport d'avancement depuis 2003 contenait une section consacrée à l'exécution budgétaire.

70 c)

L'évolution constante des exigences relatives au système (essentiellement à la demande des États membres) a été à l'origine des retards et de l'augmentation des coûts. Elle a également eu une incidence majeure sur les aspects liés à la gestion du contrat du projet, puisque les multiples révisions du contrat qui ont été nécessaires ont compliqué les relations avec le prestataire, constamment confronté à des exigences changeantes.

70 d)

Le manque de personnel s'est généralisé à l'ensemble du domaine d'activité, qui évoluait très rapidement.

70 f)

La même unité de la DG Affaires intérieures qui a travaillé sur le projet SIS II, dans le cadre du même contrat et avec le même prestataire, a fourni un autre système d'information à grande échelle (VIS) dans une atmosphère de travail constructive et harmonieuse avec les États membres, sans ambiguïté ni difficulté dans le processus décisionnel. Il en va de même pour le développement d'Eurodac.

Les relations médiocres avec la communauté du SIS étaient imputables à une série de motifs sous-jacents (à savoir un système antérieur, une structure de gouvernance complexe, un pilotage politique du projet irréaliste, etc.).

70 g)

La Commission ne peut que regretter le faible niveau général de reconnaissance par de nombreuses parties prenantes dispositions en matière de prise de décision entourant le projet SIS II.

La structure de gouvernance complexe a entraîné des difficultés dans la gestion du projet.

70 h)

Tout au long du projet SIS II, la Commission s'est strictement conformée aux modalités du règlement financier et a négocié dans le meilleur intérêt du budget de l'Union.

71

La Commission rappelle que les États membres ont élaboré l'analyse de rentabilité et ont procédé aux examens préparatoires nécessaires dans un cadre intergouvernemental. Le Conseil a pris la décision de mettre au point le SIS II en s'appuyant sur une étude de faisabilité réalisée en 1998 et sur une série de consultations au sein des États membres qui ont abouti à l'initiative belgo-suédoise qui est à l'origine de la première base juridique du SIS II.

La Commission n'était pas compétente pour remettre en question ou examiner sous l'angle juridique une telle réglementation produite par le Conseil. Sa seule obligation consistait à mettre en œuvre la décision du Conseil. Il convient également de rappeler que le Conseil a réaffirmé à plusieurs reprises que la mise en service du SIS II constituait une priorité absolue.

Dès qu'elle a été chargée du développement du SIS II, la Commission a lancé une étude de faisabilité pour évaluer les besoins inhérents aux activités concernées auxquels le nouveau système devait répondre, les choix techniques et leur incidence, la chronologie du projet et son budget ainsi que les risques et les contraintes associés à son développement.

La Commission n'est pas en mesure de confirmer le chiffre de 500 millions d'euros cité par la Cour. Les coûts nationaux tombant en dehors du périmètre de développement financé de manière centrale par le budget de l'Union, il n'y avait aucune raison de les inclure aux états financiers joints à la proposition législative. Il n'appartenait pas à la Commission d'estimer les dépenses nationales en faveur du SIS II ou d'en suivre la trace.

La Commission a systématiquement revu et corrigé les estimations de coût aux étapes clés du projet quand de nouveaux éléments le justifiaient, et elle a toujours communiqué en toute transparence sur les questions budgétaires, comme clairement expliqué au point 70 b).

72

La Commission confirme qu'elle a en effet tiré des enseignements essentiels du développement de systèmes d'information à grande échelle et qu'elle les a déjà appliqués, notamment lors de la conception du projet «Frontières intelligentes». Néanmoins, il convient de considérer que ce projet est un projet sui generis pour les raisons évoquées aux points précédents.

Recommandation n° 1

La Commission peut accepter cette recommandation qui est conforme à ses dispositifs de gouvernance informatique en place depuis 2010. Plus précisément, quand le comité de gestion des projets informatiques (ISPMB, créé fin 2010) procède à l'analyse des projets informatiques, il examine avec soin ces considérations. La direction générale compétente dans le domaine informatique (DG Informatique) est également consultée lors de la phase d'évaluation de l'incidence dès qu'une nouvelle initiative de la Commission contient une composante informatique.

Recommandation n° 2

La Commission peut accepter cette recommandation qui est conforme à ses dispositifs de gouvernance informatique en place depuis 2010. Le processus de rationalisation informatique, lancé à la Commission en 2010, réunit déjà tous les projets informatiques gérés par la Commission, quelle que soit leur source de financement. La communication SEC(2011) 1500 rappelle que, «*outre le projet de consolidation de l'infrastructure (ITIC), qui va être introduit dans tous les services, tous les systèmes d'information de la Commission, y compris ceux des offices et des agences exécutives, qu'ils soient financés au titre du budget de fonctionnement ou du budget opérationnel, sont soumis au processus de rationalisation*».

En ce qui concerne les projets informatiques à grande échelle sous la responsabilité de la Commission, les mécanismes de gouvernance en place depuis 2010 garantissent une surveillance étroite par la DG informatique, mais également par l'ISPMB, dont sont membres non seulement les autres DG horizontales, mais également cinq DG responsables de différents types de politiques. Plus précisément, le domaine «systèmes transeuropéens» (voir également la réponse à la recommandation n° 6) est encadré par le comité de haut niveau sur les TI.

Recommandation n° 3

La Commission peut accepter cette recommandation qui est conforme à ses dispositifs de gouvernance informatique en place depuis 2010. Avant le lancement d'un projet, les directions générales sont tenues, en vertu des règles de gouvernance informatique instaurées en 2010, de présenter une analyse de rentabilité ou un document conceptuel à l'ISPMB pour expliquer clairement, entre autres, comment s'organise la structure de gouvernance du projet. Le comité est particulièrement attentif à la représentation correcte des utilisateurs dans la gouvernance du projet. En outre, tous les projets doivent faire l'objet d'un rapport annuel au comité, pour garantir un suivi étroit du travail réalisé et des écarts possibles par rapport à l'étendue, au calendrier et aux budgets initiaux.

Recommandation n° 4

La Commission peut accepter cette recommandation qui est conforme à ses dispositifs de gouvernance informatique en place depuis 2010. La Commission applique la méthodologie en matière de gestion de projet PM² et les artefacts de projet prévoient déjà la place pour les solutions de rechange, les estimations des coûts, les ressources, etc. Tous les projets dont le coût total de propriété dépasse 500 000 euros (en cinq ans) doivent présenter une analyse de rentabilité/un document conceptuel à l'ISPMB et faire l'objet d'un rapport annuel.

Recommandation n° 5

La Commission peut accepter cette recommandation qui est conforme à ses dispositifs de gouvernance informatique en place depuis 2010. En effet, les artefacts de projet PM² comprennent déjà quatre types de registres que les gestionnaires de projet peuvent utiliser: le registre des risques, le registre des problèmes, le registre des décisions et le registre des modifications. De plus, les documents de chaque projet (analyse de rentabilité, document conceptuel, rapports d'avancement, etc.) sont accessibles grâce à un système central baptisé GOVIS.

Recommandation n° 6

La Commission peut accepter cette recommandation qui est conforme à ses dispositifs de gouvernance informatique en place depuis 2010. Elle correspond à l'approche par «domaine» appliquée dans l'exercice de rationalisation informatique depuis 2010. Les systèmes ont été rassemblés par domaine d'activité (par exemple «gestion des subventions», «gestion financière», «marchés publics», etc.). Actuellement, 19 domaines coexistent et sont dirigés chacun par un responsable de domaine qui se charge de la convergence et de la rationalisation de son domaine. Les nouveaux systèmes doivent recevoir le feu vert du responsable de domaine avant tout développement, qui garantit leur conformité avec la stratégie du domaine et la cohérence avec les systèmes existants.

Recommandation n° 7

La Commission peut accepter cette recommandation qui est conforme à ses dispositifs de gouvernance informatique en place depuis 2010. Les services de la Commission se penchent actuellement sur la définition d'une architecture d'entreprise interne fondée sur un ensemble cohérent de modules réutilisables. Plusieurs de ces modules ont déjà été recensés et, dès qu'ils seront disponibles, il sera obligatoire de les utiliser pour les nouveaux systèmes ou les systèmes soumis à de grosses révisions. Des modules manquants, mais nécessaires, sont en cours de recensement. La DG Informatique a récemment mis en place un office «Architecture». Le programme ISA et, plus récemment, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) recommandent également d'utiliser davantage les services communs transversaux pour répondre aux besoins génériques (transmissions sécurisées, signatures électroniques, outils sémantiques, par exemple).

Recommandation n° 8

La Commission peut accepter cette recommandation. Elle partagera les enseignements tirés de l'audit de la Cour avec les autres DG, tant au niveau technique qu'au niveau de la gestion, et les communiquera aux agences concernées à travers les réseaux appropriés.

L'incidence du SIS II sera évaluée en 2016 (trois ans après sa mise en service), conformément à la base juridique (article 50, paragraphes 4 et 5, du règlement (CE) n° 1987/2006 et article 66, paragraphes 4 et 5, de la décision 2007/533/JAI).

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements:

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

Le système d'information Schengen contient des informations sur des personnes et des biens, utilisées par les gardes-frontières et les autorités policières de l'ensemble des pays de l'espace Schengen. Dans le présent rapport, la Cour des comptes européenne se penche sur la gestion, par la Commission, du projet de développement d'un nouveau système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II). Elle y explique pourquoi le système a été fourni avec plus de six ans de retard sur la date prévue, et pour un coût huit fois supérieur aux estimations initiales.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications



9 789292 419387