



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Rapport technique 22

Présentation du manuel: *La gestion de projet de TIC dans la sécurité sociale*

Association internationale de la sécurité sociale
Genève

Présentation du manuel: *La gestion de projet de TIC dans la sécurité sociale*

**Association internationale de la sécurité sociale
Genève**

**Commission technique des technologies de l'information et
de la communication
28^e Assemblée générale de l'AISS, Beijing, 12-18 septembre 2004**

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde. Nombre des efforts déployés par l'AISS pour promouvoir les bonnes pratiques sont mis en oeuvre par ses Commissions techniques, gérées avec l'aide du Secrétariat général par les organisations membres qui les composent.

Ce document est disponible à l'adresse suivante: <http://www.issa.int/ressources>. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'éditeur.

Introduction

Le manuel sur *La gestion de projet de TIC dans la sécurité sociale* est le fruit d'un travail entrepris dans le cadre de la Commission technique de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) sur les technologies de l'information et de la communication (TIC), avec l'aide d'IBM. Que tous ceux qui ont apporté leur expérience à ce manuel soient ici remerciés.

Il est clair que tant les organismes de sécurité sociale que les entreprises prestataires ont intérêt à ce que les projets de TIC obtiennent les résultats escomptés et réussissent. Les cadres de la sécurité sociale chargés de mettre en œuvre les nouveaux outils technologiques connaissent et comprennent la nécessité de gérer les projets au mieux. Mais il faut se rendre à l'évidence: les projets de TIC de la sécurité sociale aboutissent trop souvent à des échecs partiels... et parfois complets. Les causes en sont nombreuses: complexité due à l'importation de données héritées du passé, mise en œuvre des dernières technologies, intégration des systèmes de TIC, etc.

1. Contexte de l'étude

1.1. Situation de la sécurité sociale

Beaucoup, parmi les régimes de sécurité sociale qui opèrent aujourd'hui dans les pays industrialisés, ont été conçus il y a cinquante voire cent ans. Ils y sont en constante évolution et les mutations des années à venir vont poser de nouveaux problèmes aux projets de TIC. Il faut adapter les méthodes de gestion des TIC, si l'on veut faire face aux besoins qui se font jour.

Dans les pays en transition d'Europe centrale et orientale et d'ailleurs, l'instauration d'une économie de marché a mené à la réorganisation de tous les aspects du système de protection sociale. Il a fallu créer ou remanier les organismes pour s'attaquer à tous les aspects de l'administration de la sécurité sociale.

Dans les pays en développement, la situation économique a souvent exigé des modifications organisationnelles majeures affectant l'administration des régimes de sécurité sociale. Ces changements ont été effectués à la demande des pouvoirs publics, eux-mêmes souvent soumis aux conditions imposées par les programmes d'ajustement structurel. Lors des premières grandes phases de l'informatisation, les ordinateurs ont rendu possible l'automatisation des tâches, d'où, notamment, une réduction du délai de traitement des demandes de prestations. Les administrations de sécurité sociale des pays en développement ont généralement franchi cette première étape.

1.2. L'offre de services

Une institution moderne de sécurité sociale ne saurait fonctionner sans ordinateurs. Au début du processus d'informatisation, les décisions et les choix portaient essentiellement sur des questions techniques et des modèles de gestion. Par exemple, les discussions tournaient d'ordinaire autour de la question du modèle: centralisé ou distribué, et des méthodes de capture des données. Ces dernières années, toutefois, les institutions de sécurité sociale ont été forcées de revoir leurs décisions, à la lumière des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les réseaux de transmission de données, y compris l'Internet, qui permettent un traitement en ligne des données à moindre coût et en temps réel, constituent l'un des éléments clés de choix organisationnels possibles. Il existe aussi de nouvelles méthodes qui offrent davantage de choix en matière d'équilibre entre approche centralisée et approche distribuée, en permettant de prévoir de meilleures solutions qui répondent aux besoins et aux conditions du client, sans pour autant compromettre le rôle des autorités locales, régionales ou centrales.

1.3. Gestion des risques

Il n'est pas étonnant que les projets de TIC, dans le domaine de la sécurité sociale, soient encore considérés comme porteurs de nombreux risques impossibles à quantifier. Et il existe assez d'exemples pour étayer cette opinion pessimiste!

Les projets de TIC, en sécurité sociale, s'ils sont gérés de manière traditionnelle, ont plus de chance de connaître un échec partiel que ce n'était le cas il y a trente ou quarante ans. Les nouveaux risques sont dus à la complexité découlant de trois facteurs: la nécessité d'importer des données héritées du passé, la fréquente cohabitation forcée, pendant une longue période, avec de grandes applications rigides héritées du passé, et, enfin, la complexité croissante des principales technologies requises pour appuyer des modèles plus complexes, distribués et collaboratifs, d'offre de services. Les besoins modernes réclament souvent des compétences en gestion de projet et en TIC que le système d'avancement et les conditions de rémunération traditionnelles du secteur public ne permettent pas d'acheter.

1.4. Définition de l'échec

Parmi les grands projets de modernisation par les TIC qui visent à remplacer des systèmes établis de longue date mais de plus en plus obsolètes, peu produisent toutes les améliorations de fonctionnement promises au coût budgété et dans les délais annoncés. Même si peu d'entre eux se sont terminés par un échec total et coûteux, il est tout aussi vrai que peu ont mieux réussi que prévu. La plupart de ces projets n'ont que partiellement réussi, si l'on en rapproche les résultats des estimations initiales de calendrier, de coûts et d'avantages promis.

1.5. Objectif du manuel sur la gestion de projet de TIC dans la sécurité sociale

Quels sont les facteurs qui empêchent l'épanouissement d'un environnement favorable aux projets de TIC dans le domaine de la sécurité sociale? Comment les institutions de sécurité sociale pourraient-elles accroître les chances de réussite des projets de TIC? Et, peut-être le plus important, comment l'expérience des "pionniers" peut-elle nourrir les conceptions et les méthodes des organisations qui se risquent dans un projet de TIC de grande ampleur pour la première fois, de manière à augmenter les probabilités de succès?

Si nous comprenons mieux les pièges dans lesquels sont tombées de nombreuses institutions qui se débattent actuellement avec des problèmes graves pour incorporer les meilleures conceptions des années soixante-dix et quatre-vingts dans des systèmes stables, nous avons de meilleures chances de dégager de nouveaux principes d'application des TIC, capables d'appuyer les mutations rapides, continues et plus fréquentes des années à venir.

Une bonne gestion des projets de TIC va devenir un facteur-clé de la survie des organisations: certaines vont croître, certaines vont fusionner et d'autres risquent de se voir ravir des pans importants de leur clientèle par des opérateurs du secteur privé.

Les projets de TIC entrepris par ou pour des organismes de sécurité sociale sont exposés aux risques normaux qui guettent tout projet, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Mais, en outre, dans les projets de TIC dans la sécurité sociale, certains risques supplémentaires spécifiques se réalisent à une fréquence qui laisse penser qu'on ne leur accorde pas assez d'attention.

En passant en revue et en analysant des projets, on peut tirer des leçons sur la manière de repérer et de réduire les risques, en prenant les bonnes mesures au bon moment, afin de prévenir les problèmes possibles. La compréhension des risques et l'intégration de mesures de limitation des risques à la gestion quotidienne des projets de TIC aboutiront à de meilleurs résultats. Le manuel a pour objectif d'aider à la gestion d'un projet et d'éclairer sur les risques inhérents aux projets de TIC.

1.6. Partenariat

Global Social Security Practice (L'expérience mondiale de la sécurité sociale) d'IBM, partenaire de la Conférence de l'AISS sur les technologies de l'information, à Valence, en 2002, has a accepté de coopérer avec le Groupe de travail de l'AISS pour produire le manuel. IBM dispose d'un vaste réseau de consultants à travers le monde et l'un de ses objectifs est de "faire progresser la connaissance" grâce aux expériences (aux enseignements) des projets en sécurité sociale. Comme les représentants d'IBM l'ont fait remarquer, toutes les entreprises prestataires de TIC réputées sont gagnantes quand des projets de TIC dans la sécurité sociale se passent

bien et toutes souffrent dans leur réputation, et souvent dans leurs comptes, quand des projets de TIC n'obtiennent pas les résultats escomptés.

1.7. Dix aspects de la gestion de projet

Le manuel traite des dix aspects suivants en matière de gestion de projet:

1. Définition d'un projet.
2. Le chef de projet.
3. Participation des intéressés.
4. Stratégie de communication.
5. Formation.
6. Planification et gestion des ressources humaines.
7. Gestion de projet de TIC et gestion des risques.
8. Technologie.
9. Maîtrise et suivi de projet.
10. Appréciation des progrès du projet: évaluation indépendante.

Les cadres dirigeants y glaneront des idées sur les questions auxquelles il faut répondre avant même le lancement d'un projet. Ils y apprendront également comment ils peuvent contribuer à la réussite d'un projet, en faisant preuve d'initiative et en apportant leur soutien dès les premiers pas du projet.

1.8. Cas appelant des considérations particulières

Les conseils donnés pour chacun des dix aspects valent pour tous les pays, quel que soit l'état actuel de leur système de TIC ou le type de régime de sécurité sociale en place. Mais, dans certains cas, on interprétera ces conseils en fonction de la situation locale. Par exemple, si un organisme s'embarque dans un projet de TIC pour la première fois depuis des années ou s'il s'agit d'un nouvel organisme en cours de création, le cas peut appeler des considérations particulières.

On est souvent tenté d'adopter les technologies dernier cri quand on démarre un projet "en terrain vierge". Les experts locaux des TIC, peut-être frais émoulus de l'université, sont souvent partisans des derniers modes de pensée: par exemple, tout programmer en Java, rendre tout accessible par Internet, etc... Il y a dix ans, on a assisté, dans plusieurs pays en développement, à la promotion d'une architecture client-serveur avec des hôtes Windows NT, malgré le fait que, même en Europe et aux Etats-Unis, il existait une grave pénurie de personnes compétentes et expérimentées. En fait, plusieurs institutions, en Europe, se débattent toujours avec les étapes finales de leurs visions équivalentes en matière d'architecture.

La technologie retenue doit être adaptée aux compétences disponibles et aux infrastructures nationales. Sinon, la formation coûtera très cher et le taux de rotation de la main d'œuvre sera élevé. Les organismes devraient ajuster leurs ambitions technologiques aux conditions locales. C'est pour ces raisons qu'on a ajouté des observations particulières à l'intention des organismes en cours de création ou d'expansion, avec ajout de nouveaux services.

2. Les dix aspects de la gestion de projet

2.1. Définition d'un projet

Des expériences de mise en œuvre des TIC dans les organismes de sécurité sociale, il ressort toujours que l'introduction de ces technologies devrait faire partie intégrante d'un plan d'affaires stratégique. Il faut que différents partenaires et différents types d'experts, dont des usagers internes et des utilisateurs finaux (clients), travaillent ensemble et reçoivent une formation appropriée et bien déterminée pour entreprendre et mettre en œuvre des projets de TIC. Les cadres supérieurs des organisations doivent savoir motiver leurs troupes, de manière à ce que les agents, à tous les niveaux et de toutes formations, apportent leur adhésion ("marchent") et leur concours aux projets de mise en place de TIC. Sinon, la réussite a peu de chances d'être au rendez-vous.

2.2. Le chef de projet

Le comité directeur a la responsabilité et la direction officielles du projet. Toutefois, c'est le chef de projet qui "commande" et assume la responsabilité du projet au quotidien. Un chef de projet:

- répartit les tâches entre les individus membres du projet;
- contrôle les progrès des membres de l'équipe dans leur mission;
- rédige des rapports périodiques à l'intention du comité directeur;
- met en œuvre des mesures de réduction des risques;
- évalue les risques connus et tente de prévoir et de prévenir les risques inattendus;
- sert d'intermédiaire avec d'autres projets, services et tiers intéressés.

Le chef de projet assiste aux réunions du comité directeur, où il présente des rapports périodiques et une estimation des risques, répond aux questions, participe aux discussions et donne son avis sur les décisions que doit prendre le comité directeur.

2.3. Participation des intéressés

À cause de la grande implication des usagers ainsi que de la portée des nombreuses applications d'usagers mises en œuvre dans la plupart des régimes de sécurité sociale, il est

indispensable de s'occuper intégralement de la question des intéressés dès la phase initiale du projet.

Dans les années soixante-dix et quatre-vingts, les services de TIC ont surtout conçu et mis en place des systèmes d'arrière-guichet (*back-office*). Par conséquent, le nombre d'utilisateurs/intéressés était relativement faible ou, du moins, la variété et les besoins des utilisateurs étaient relativement restreints et plutôt faciles à prévoir. Cette situation a changé dans les années quatre-vingt-dix et, plus récemment, l'introduction de la technologie de l'Internet a renouvelé et fortement agrandi le groupe des intéressés: il s'agit désormais de tous les clients de l'organisme. Ce sont surtout eux qui utilisent le(s) nouveau(x) système(s). Et ils ne sont pas seulement beaucoup plus nombreux que les utilisateurs au sens antérieur: l'éventail de leurs besoins et de leurs aptitudes à interagir avec des systèmes modernes, est bien plus large.

2.4. Stratégie de communication

Assurer une communication efficace entre différents types d'experts peut poser problème: en effet, chaque catégorie d'expert (juridique, technique, commercial, etc.) tend à avoir son propre jargon. Ces problèmes se manifestent le plus quand des aspects techniques complexes sont en cause.

Élément vital du processus global de communication, les communications informelles contribuent autant, sinon plus, à établir des relations que ne le font les échanges d'informations sur les aspects techniques d'un projet.

Communiquer n'a pas pour seul effet de tenir tout le monde au courant des progrès du projet: cela favorise aussi l'adhésion et le sentiment de responsabilité vis-à-vis des décisions et des jalons importants du projet. Pour assurer la réussite d'un projet, beaucoup d'informations diverses, y compris les attentes, les objectifs, les ressources, les rapports d'étape, les budgets et les demandes d'achat, doivent être communiquées régulièrement à tous les principaux intéressés.

2.5. Formation

Les projets de TIC confrontent généralement les agents, à tous les niveaux, à de nouveaux défis en matière de concepts comme de méthodes de travail. Une formation peut aider les agents à comprendre, assimiler et accepter le projet et les changements qui l'accompagnent. Une formation intégrée à la gestion améliore les capacités opérationnelles.

La formation devrait se concentrer sur les capacités opérationnelles plutôt que sur la formation technique. Elle devrait avoir pour objectif de contribuer à une analyse critique de l'organisation, de ses procédures et du rôle de chaque service. Un projet de gestion électronique de processus devrait enseigner les processus et les procédures de base dans le

domaine des technologies de l'information. Toute formation devrait donc être axée sur les processus et se concentrer sur les techniques de gestion du changement.

2.6. Planification et gestion des ressources humaines

Traditionnellement, les organismes de sécurité sociale offrent les prestations et les services spécifiés dans la législation qui définit leur rôle. Malgré la complexité grandissante des régimes de sécurité sociale et l'augmentation du nombre de demandeurs, les organismes sont soumis à une pression croissante pour effectuer davantage de tâches avec moins de ressources: ils doivent donc déployer leur budget et leurs équipements de manière plus intelligente et plus efficace.

Ils doivent réaliser un équilibre entre diverses variables (personnel disponible, masse et complexité du travail, environnement de travail, y compris les outils, l'architecture et l'extension géographique) tout en relevant de nouveaux défis. Parmi ces défis, citons de nouvelles formes de concurrence, directe, de la part d'entreprises privées de services financiers et autres, et indirecte, quand des particuliers se désaffilient (légalement ou illégalement) pour administrer eux-mêmes leurs affaires.

De nombreux organismes doivent aussi planifier des changements fondamentaux dans les types de prestations et de services offerts, à la lumière des mutations sociales et démographiques anticipées. Il semble probable qu'on prendra davantage en compte les facteurs que constituent le ménage et la famille, et qu'on échangera davantage d'informations avec le fisc et les fonds de pension privés, pour calculer les droits à prestation dans les années à venir.

2.7. Gestion de projet de TIC et gestion des risques

Généralement, les organismes de sécurité sociale entretiennent ou nouent des relations avec tous les particuliers d'un pays. En conséquence, ils traitent une grande quantité de données concernant l'inscription des membres, le recouvrement des cotisations, l'accumulation des droits à prestations, le traitement des demandes, etc.

Dans de nombreux pays, les organismes de sécurité sociale dépassent en taille les plus grosses banques, ont plus de clients que les plus grandes enseignes de la distribution et emploient plus de gens que n'importe quelle entreprise privée nationale. Même dans les pays où le système de protection sociale est géré par plusieurs organismes, chacun d'entre eux constitue souvent, en soi, une grosse organisation qui doit, en plus, assumer la tâche de communiquer avec les autres organismes.

Etant donné la taille de leurs opérations, les organismes de sécurité sociale doivent recourir massivement aux TIC. Il est presque impossible d'imaginer comment ils pourraient exécuter

leurs tâches avec seulement des systèmes non informatisés, quelle que soit la quantité d'agents qu'ils emploient.

2.8. Technologie

Sauf pour les entreprises de TIC, la technologie ne constitue pas un objectif en soi. La plupart des organisations utilisent les TIC comme un moyen de parvenir à une fin et, sous cet aspect, les organismes de sécurité sociale ne se distinguent pas. Quand ils envisagent l'adoption de TIC innovantes, les cadres supérieurs devraient se demander si les objectifs visés par l'organisme ne pourraient pas être atteints par des technologies plus traditionnelles ou plus éprouvées. Ils devraient s'assurer que toute proposition de projet impliquant une modernisation totale des systèmes et de l'infrastructure soit soumise à une évaluation attentive, afin de vérifier qu'elle est rationnelle économiquement et non pas exagérément influencée par le désir d'avoir une technologie de prestige. Il se peut qu'une modernisation et une extension progressives soient possibles. Les récentes évolutions technologiques peuvent offrir de nouvelles méthodes, comme d'ajouter de nouveaux canaux à des systèmes, plutôt que de reconstruire ces derniers (par ex. en greffant une interface web sur un système existant).

La réussite d'un projet ne tient pas du hasard. Elle dépend d'une bonne planification. Par exemple, pour être sûr qu'un système fonctionnera bien, il faut disposer d'une stratégie complète de tests dès le départ. Une piètre stratégie en la matière aboutira à des résultats de qualité médiocre et à l'insatisfaction des commanditaires du projet.

2.9. Maîtrise et suivi de projet

Un projet ne se propage pas comme cela dans le vide. Il faut identifier un besoin de l'organisme, et le décrire formellement parallèlement aux documents précisant les attentes, les méthodes, les délais, les responsables de la mise en œuvre des résultats et les coûts. Après l'élaboration d'une telle charte de projet et une déclaration préliminaire d'étendue, le chef de projet doit définir la manière dont le projet sera exécuté, suivi et contrôlé. Le plan de projet est l'instrument dont se sert le chef de projet à cette fin.

Quel que soit le projet, un plan global devrait exposer la manière dont seront gérés l'étendue, le calendrier, les coûts, la qualité, le personnel, les processus, les communications, les risques et les contrats avec les fournisseurs. Le plan devrait aussi comprendre les objectifs, les postulats, l'organisation, les procédures, les points de contrôle pour examen/approbation ou "jalons", les risques potentiels, la structure de décomposition du travail, le diagramme du réseau, le calendrier, le budget et les ressources humaines et physiques. Même si le degré de détail est appelé à varier selon les caractéristiques de chaque projet, chacune de ces rubriques devrait être explicitement envisagée.

2.10. Appréciation des progrès du projet: évaluation indépendante

En fonction de la nature du projet (degré de priorité, taille, coût, risques et recours à la technologie), au moins une évaluation indépendante de projet (*independent project review* (IPR)) devrait avoir lieu en un point-clé du cycle de vie du projet, plutôt en amont qu'en aval.

L'évaluation indépendante a pour but d'apprécier objectivement le degré de conformité de la gestion actuelle du projet avec le cadre de gestion de projet de l'organisme (processus et procédures normalisés) et les performances du projet par rapport à l'étendue, aux coûts, aux délais et aux objectifs de qualité convenus (c'est-à-dire les bases du projet). Les résultats de l'évaluation permettront aux principales parties intéressées de décider de donner ou non leur aval à la continuation du projet, et à quelles conditions.