



PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT GENERAL POUR
LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

DIRECTION INTERMINISTERIELLE DES SYSTEMES
D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

REF : 2014-PMR-062

Paris, le 23 juin 2014

Le directeur interministériel des systèmes
d'information et de communication

à

Madame la ministre du Logement et de l'Égalité des
territoires

A l'attention de :

- Madame la directrice du cabinet
- Monsieur le secrétaire général

Copie :

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de Madame la directrice du cabinet

Monsieur le secrétaire d'état au budget

A l'attention de :

- Monsieur le directeur du cabinet
- Monsieur le directeur du budget

Objet : Article 7 du décret DISIC – Projet de système d'information de la Garantie Universelle des Loyers (GUL)

Références : - Décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création de la DISIC.
- Dossier de présentation de l'opération du 23 mai 2014.

En application de l'article 7 du décret de référence, le directeur interministériel des systèmes d'information et de communication est « *consulté pour avis par le ou les ministres concernés ou par le ministre chargé du budget sur tout projet relatif à un système d'information ou de communication envisagé par leurs administrations ou par un organisme placé sous leur tutelle et répondant à des caractéristiques, notamment quant à son coût prévisionnel global* ».

Par courriel reçu le 23 mai 2014, vous m'avez saisi pour avis sur le projet de mise en œuvre d'un système d'information dédié à la Garantie Universelle des Loyers (GUL) dont le coût total n'a pas été estimé par vos services. La complexité et l'ampleur de ce projet laissent néanmoins envisager un coût total dépassant le seuil de 9 millions d'euros, justifiant ainsi cette saisine.

La loi ALUR, votée le 20 février 2014, instaure un nouveau dispositif de garantie (GUL) pour la location de logements relevant du parc privé. Le système d'information dont il est question en sera ainsi le principal instrument de fonctionnement et de pilotage. Or, si la loi a été votée, ses décrets d'application, qui fixeront notamment les processus opérationnels, ne sont pas publiés à ce jour¹.

Le présent avis est ainsi fondé sur l'analyse des seuls éléments transmis à la DISIC. Il ne résulte pas d'un audit approfondi du projet. En particulier, certains éléments qui n'auraient pas été portés à ma connaissance pourraient compléter ou nuancer certains de mes constats.

Je tiens à souligner la qualité du dossier technique qui m'a été soumis. Le dossier de consultation des entreprises est remarquable ; tant par sa modularité et la souplesse de réalisation qu'il offre, que par son cadre de cohérence et d'exigences techniques. En particulier, le mode de développement fondé sur une approche par maquette, prototypage et réalisation apparaît bien adapté aux contraintes du projet.

Son analyse me conduit néanmoins à alerter sur trois risques que je juge critiques pour la poursuite du projet. Mon appréciation des risques du projet s'est en effet heurtée aux constats suivants qui portent sur l'atteinte de l'objectif visé, la maîtrise des dépenses et le respect des délais.

1. Le futur système d'information risque d'être mal adapté aux processus opérationnels et difficilement maîtrisé, tant en conception qu'en exploitation.

Le périmètre fonctionnel du futur SI semble en effet difficilement maîtrisable au regard des informations transmises. Il n'y a pas d'étude du cycle de vie des informations et du fonctionnement des principaux cas de gestion qui seront supportés par le système d'information. A titre d'illustration, les différents cas de gestion possibles, dès lors qu'un locataire est en situation d'impayé, ne sont pas explicités dans le dossier. Or, la complexité des modules fonctionnels prévus dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) dépendra de manière directe de ces cas de gestion. En l'absence de description plus précise des services attendus², rien ne garantit à ce stade l'alignement des futurs modules fonctionnels avec les besoins opérationnels des propriétaires et des locataires en matière de service rendu et de délais de traitement.

Il n'y a pas d'analyse de la valeur du projet permettant le calibrage fonctionnel, technique et économique du système d'information. C'est un outil de pilotage essentiel des décisions stratégiques en matière de fonctionnalités et de choix techniques. Par exemple, l'absence d'un objectif *a priori* de rapport qualité/prix du futur SI de la GUL limitera la capacité de l'administration à questionner puis à arbitrer sur les services offerts par le SI.

¹ La parution serait actuellement prévue en décembre 2014

² §6L24 et 25 du CCTP esquissent quelques « maquettes » de cas de gestion.

2. Le cout global de l'opération risque d'être mal maîtrisé.

Le projet informatique ne bénéficie pas d'une analyse préalable macro-économique permettant d'encadrer les futurs coûts du système d'information. Les coûts de réalisation, de déploiement et ceux récurrents ne sont pas suffisamment anticipés. Le ministère, dans une note jointe au dossier, le justifie notamment par le fait que la décision de concevoir le SI GUL ne résulte pas d'une analyse économique mais d'une « *contrainte obligatoire résultant d'une loi votée* ». C'est donc par la procédure concurrentielle d'appel d'offre que le ministère propose d'obtenir « *très précisément* » et « *gratuitement* » les coûts unitaires du projet de réalisation.

Or, ces coûts risquent d'être surévalués dans le cadre de la procédure d'appel d'offres à venir. L'incertitude actuelle autour des principales fonctionnalités, des priorités du projet et du volume d'information à gérer constitue un risque qui se traduira par une provision financière dans les offres des prestataires. Le CCTP prévoit par exemple qu'en matière de réalisation des modules « *la responsabilité du prestataire est globale et englobe les progiciels qu'il a choisi de proposer.* ». Or, l'adaptation des progiciels aux processus de la GUL ne saurait être qualifiable à ce stade des travaux. Les modules et fonctionnalités prioritaires seront en effet définis ultérieurement par le ministère. De la même manière, le CCTP demande que le système puisse notamment traiter, dès 2016, 6 millions de nouveaux dossiers avec un flux maximal de 100 000 dossiers par jour, 10 000 connexions simultanées d'internautes et une base de 30 millions de locataires/conjoints/cautions connus. Malgré la contrainte imposée par le ministère d'un système aux capacités ajustables, les prestataires risquent de dimensionner prudemment leurs briques techniques en fonction de ces volumes qui semblent correspondre à la limite haute de sollicitation du système.

L'ensemble des exigences techniques qui s'impose a priori aux prestataires aura un coût qui sera difficile à questionner. Cela risque d'obérer la capacité de l'administration à revenir éventuellement sur certaines d'entre-elles si leur coût apparaissait démesuré au regard de leur utilité. Par exemple, les contraintes de sécurité sur l'identification « *signifiante* » et la sauvegarde de tous les utilisateurs du système, le chiffrement des données sécurisées ou les exigences de disponibilité et de niveaux de service (SLA) du système.

3. Le système risque de ne pas être au rendez-vous du 1^{er} janvier 2016.

La mise en place des échanges d'information avec les autres systèmes d'information en interface n'est pas suffisamment expertisée dans le dossier. Le système d'information de la GUL repose d'une part sur des modules fonctionnels permettant de gérer les dossiers de garantie mais surtout sur l'interconnexion à une dizaine d'autres systèmes d'information. Or les modalités de mise en place de ces interfaces, et des multiples flux de données afférents, ne semblent pas avoir fait l'objet d'une étude de faisabilité. En particulier, les conditions d'intégration au progiciel Chorus pour la gestion des paiements de plusieurs centaines de milliers de bailleurs dont il faudra connaître les données bancaires et les identifiants fiscaux semblent sous-expertisées à ce stade. Le planning actuel, qui prévoit une phase de spécification et de réalisation en 6 mois, apparaît à ce titre trop court.

L'interconnexion de ces multiples systèmes d'information nécessitera un cadre de concertation technique et fonctionnel dont l'animation et la gestion ne semblent pas établies à ce stade. Outre le pilotage par l'équipe de préfiguration GUL, le dispositif projet semble reposer essentiellement sur les prestataires externes qui n'auront pas à court terme cette compétence d'animation. La capacité de l'administration à dégager des moyens en interne pour développer un système d'information est en quelque sorte un indicateur du degré d'importance qu'elle porte à la valeur de cet investissement. A titre d'information, la DISIC a considéré lors de précédentes missions que le ratio d'un prestataire d'assistance à maîtrise d'ouvrage par agent public affecté à l'équipe projet ne devait pas être dépassé sous peine de s'exposer à un risque de perte de maîtrise ou, à tout le moins, de surproduction par le sous-traitant.

La capacité à maîtriser le déploiement national au 1^{er} janvier est incertaine. Les phases de tests sont très contraintes et, malgré le prototypage et les maquettes, les tests de bout-en-bout arriveront en fin de planning, ne laissant aucune marge de manœuvre en cas de problèmes lors de cette phase.

La loi est votée et le projet doit être réalisé dans de courts délais. Néanmoins, pour lui donner les meilleures chances d'aboutir, les actions suivantes sont indispensables :

- Réaliser une analyse de la valeur du projet SI.
- Faire une étude actuarielle afin d'analyser les trajectoires possibles de montée en charges du dispositif et donc du système d'information.
- Lister les principaux cas de gestion qui seront traités par le système en définissant les services clés attendus ainsi que leur délai de traitement.
- Etudier la possibilité de prévoir dans les décrets d'application un déploiement progressif du système permettant de le tester sur un périmètre pilote.

Dans ces conditions, au regard de l'approfondissement qui est encore nécessaire pour qualifier les enjeux et les conditions de fonctionnement du futur système, j'émet un avis défavorable sur le projet qui m'est aujourd'hui soumis.

J'invite par conséquent le ministère à me soumettre un nouveau dossier après un complément d'instruction éclairé des travaux sur les textes d'application de la loi et avant la notification du marché d'assistance déjà lancé.

La transmission du présent avis met fin à cette procédure de saisine.



Jacques MARZIN



PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT GENERAL POUR LA
MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Paris, le 24 juin 2016

DIRECTION INTERMINISTÉRIELLE DU NUMÉRIQUE
ET DU SYSTÈME D'INFORMATION ET DE
COMMUNICATION DE L'ÉTAT

Tour Mirabeau
39-43 Quai André Citroën
75015 Paris

Affaire suivie par : Vincent ROBERTI
Téléphone : 01 40 15 70 48
Mél. : vincent.roberti@modernisation.gouv.fr

Réf. : 2016 – PMR – 52

Le Directeur Interministériel du Numérique et du
Système d'Information et de Communication de l'État

A

Madame la Ministre de l'Environnement, de l'Energie
et de la Mer

A l'attention de :

- Monsieur le Directeur de cabinet

Madame la Ministre du Logement et de l'Habitat
Durable

A l'attention de :

- Madame la Directrice du cabinet

A l'attention de :

Monsieur le Secrétaire Général

Copie :

Monsieur le Premier Ministre

A l'attention de :

- Madame la Directrice du cabinet

- Madame la Secrétaire Générale pour la
Modernisation de l'Action Publique

Monsieur le Ministre chargé du Budget

A l'attention de :

- Monsieur le Directeur de cabinet

- Monsieur le Directeur du Budget

Monsieur le Directeur général de l'Institut national de
l'information géographique et forestière

Objet : Avis sur le programme « Géoportail phase 4 » de l'Institut National de l'Information
Géographique et Forestière (IGN)

Réf :

- Décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État, modifié par décret n°2015-1165 du 21 septembre 2015
- Courrier de saisine du 26/05/2016 reçu le 27/06/2016

En application de l'article 3 du décret cité en référence, vous m'avez saisi le 26 mai 2016 pour avis concernant le programme « Géoportail phase 4 » de l'IGN.

Le coût complet du projet est estimé par vos équipes à près de 14 millions d'euros (7,5M€ en coûts de construction et 6,5M€ pour deux ans de fonctionnement). Vous m'indiquez également que ce programme est découpé en trois projets distincts, le projet « Géo-infrastructure », le projet « API et site », le projet « Espace professionnel ».

Ce programme utilise l'offre de services d'hébergement interministériel Agriculture Ecologie (projet OSHIMAE). Ce choix vise à maîtriser les coûts d'adaptation en termes de capacité technique et de fonctionnalités de la plateforme d'hébergement pour répondre aux besoins de diffusion des données géographiques. Il vise également à améliorer significativement la prise en main de Géoportail par les différents types d'utilisateurs. Il est à noter que le projet « Géo-infrastructure » est en partie financé par le PIA via le projet OSHIMAE.

Le présent avis est fondé sur l'analyse des éléments transmis dans le dossier de saisine. Il ne résulte pas d'un audit complet du projet. En particulier, certains éléments qui n'auraient pas été portés à ma connaissance pourraient compléter ou nuancer certains constats.

Sur le fond, le programme « Géoportail phase 4 » contribue à la démarche d'urbanisation des données géographiques du SI de l'Etat. La capitalisation et la diffusion de ces données sont assurées par l'IGN et par des tiers de la sphère publique ou privée. Il permet également à la France de répondre aux obligations de la directive européenne INSPIRE.

La réussite d'un tel programme suppose la maîtrise de sa valeur, l'optimisation de sa trajectoire, la qualité de sa mise en service, et l'opportunité de développer la compétitivité nationale autour des services géographiques

Concernant le **premier point**, je recommande d'**instaurer un pilotage par la valeur**. Il consistera à identifier tous les risques susceptibles de réduire l'obtention de valeur escomptée et de mettre en place un plan d'action sur chacun de ces risques.

Concernant l'**optimisation de la trajectoire**, je recommande de **clarifier l'articulation entre les trois projets et de limiter les adhérences autant que faire se peut**.

Concernant la **mise en service**, je recommande de **mettre en place un véritable plan de conduite au changement** qui permettra à l'écosystème Géoportail de pleinement tirer bénéfice du nouveau portail.

Enfin, concernant l'**opportunité de développer la compétitivité nationale autour des services géographiques**, je recommande de **conduire rapidement une analyse centrée sur les usages potentiels liés à ces données et d'en identifier les modèles économiques** permettant de soutenir le futur de l'institut.

L'ensemble des constats et analyses associés à ces quatre recommandations sont détaillés en annexe.

En conclusion, j'émet un avis conforme sur ce programme « Géoportail phase 4 », en souhaitant que la mise en œuvre des recommandations sécurise la mise à disposition d'une infrastructure performante permettant de faciliter le développement de nouveaux usages avec les données géographiques.

Conformément au décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État, modifié par décret n°2015-1165 du 21 septembre 2015, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.

Le Directeur,



Henri VERDIER

**ANNEXE : Recommandations principales destinées au programme
« Géoportail phase 4 » organisées en quatre familles**

1. Instauration d'un pilotage par la valeur
2. Optimisation de la trajectoire des trois projets
3. Mise en service du « Géoportail phase 4 »
4. Opportunité de développer la compétitivité nationale

<p>1. Instauration d'un pilotage par la valeur</p>	<p><u>Constats :</u></p> <p>Plusieurs analyses de risques sont présentées dans le dossier. Il s'agit en particulier de celles relatives aux projets « Géo-infrastructure » et « Espace professionnel » et de celle réalisée dans le cadre de l'appel à projet pour la migration du « Géoportail phase 3 » vers le site OSHIMAE.</p> <p>En contrepoint, il n'y a pas d'analyse de risque pour le projet « API et site», ni pour le développement des nouvelles offres (Saas et Paas).</p> <p>Seule l'analyse de risques du projet « Géo-infrastructure » est accompagnée d'actions de sécurisation dans le dossier qui a été transmis.</p> <p><u>Analyse :</u></p> <p>Outre leur niveau de détail hétérogène, les analyses de risques ne couvrent pas la totalité du périmètre du projet, ni l'impact sur la valeur, et ne détaillent pas suffisamment les mesures prises pour les maîtriser. Dans ces conditions, il est difficile de pouvoir garantir la capacité du projet à réagir pertinemment et rapidement aux aléas et aux difficultés qui se poseront au cours du projet.</p> <p>Au-delà du suivi des coûts, d'ores et déjà prévu, il nous semble donc nécessaire de compléter le dispositif de pilotage du projet par un suivi des risques résiduels en qualifiant notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'impact sur la valeur d'usage : <ul style="list-style-type: none"> ○ désalignement avec la directive INSPIRE ; ○ perte de confiance dans l'écosystème Géoportail. • l'impact sur la rentabilité du projet : <ul style="list-style-type: none"> ○ hausse des investissements nécessaires ; ○ diminution des gains escomptés. <p>A ce stade, deux types de risques pourraient utilement faire l'objet d'une telle qualification :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le risque de décalage calendaire : quels seraient les impacts d'un retard du projet OSHIMAE, d'un manque de ressources IGN, de retards sur la migration du Géoportail 3, sur l'« Espace professionnel » ou sur la migration des données (éditorial, offre, clients, commandes),... • le risque de manquer tout ou partie de la cible technique et fonctionnelle : quels seraient les impacts d'une limitation des offres de services et de leurs performances, d'un rejet des utilisateurs internes/externes ou d'une régression par rapport au « Géoportail phase 3 »,... 	<p><u>Recommandations :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Identifier et centraliser au sein d'une cartographie tous les risques susceptibles d'affecter la valeur du programme « Geoportail phase 4 » (usage et rentabilité). • Mettre en place un plan d'action sur chacun de ces risques, et qualifier le risque résiduel. • Mettre en place un suivi global de ces risques et de la valeur du projet lors des Copil Géoportail.
---	---	---

<p>2. Optimisation de la trajectoire des trois projets</p>	<p><u>Constats :</u></p> <p>Le système « Géoportail phase 4 » est constitué de trois projets qui peuvent se résumer de la manière suivante :</p> <p>Le projet « Géo-infrastructure » qui constitue le socle technique indispensable pour réussir les deux autres projets.</p> <p>Le projet « Espace professionnel qui est une brique dédiées aux échanges autour de l'offre Géoportail (consultation, contractualisation...) et gérant l'attribution des droits d'accès aux ressources géographiques.</p> <p>Le projet « API et site » qui est l'outil de diffusion des ressources géographiques (site internet et applications mobiles).</p> <p><u>Analyse :</u></p> <p>L'articulation entre les trois projets n'apparaît pas clairement dans les différents documents fournis, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les terminologies diffèrent dans les documents des projets (MAREVA, Plan directeur, description des adhérences, structuration du lotissement, diagramme de Gantt, appel à projet OSHIMAE etc...). • La description de chaque étape du programme manque également de clarté, sans une définition précise des prérequis en entrée et des livrables attendus (techniques ou non). • Il n'y a pas de calendrier global du programme (mis à part un diagramme de Gantt) permettant de visualiser clairement les articulations entre les projets (voir au niveau des macro-tâches, ou des tâches). <p>Une connaissance précise et sans ambiguïté de l'articulation des trois projets est une condition nécessaire pour maîtriser au mieux leurs interdépendances et limiter les conséquences des éventuels retards d'un projet.</p>	<p><u>Recommandations :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Clarifier l'articulation entre les trois projets, « Géo-infrastructure », « API et site » et « Espace professionnel ». • Limiter les interdépendances fortes entre les projets. • Participer à deux groupes de travail sous pilotage de la DINSIC concernant l'hébergement Cloud : l'un portant sur la sécurité avec l'ANSSI, l'autre sur le portail interministériel et le catalogue de service.
---	--	--

<p>3. Mise en service du « Géoportail phase 4 »</p>	<p><u>Constats :</u></p> <p>L'écosystème du Géoportail est complexe et multiple, avec plus de 1500 sites ou applications tierces qui s'appuient sur l'infrastructure Géoportail (avec des dépendances variées).</p> <p>La mise en place d'une politique globale de conduite de changement pour l'écosystème Géoportail est prévue dans le plan projet.</p> <p>Cependant, dans l'analyse de la valeur jointe au dossier, seul un investissement direct de 150K€ est prévu en 2018 (puis 50K€ en 2019 et 2020).</p> <p>En outre, il n'y a pas de calendrier des différentes mises en service du programme (infrastructure, site et applications mobiles, espace professionnel, API, nouvelles fonctionnalités « Géoportail phase 4 »,...) ayant des impacts (à différents niveaux) avec l'écosystème Géoportail.</p> <p><u>Analyse :</u></p> <p>L'investissement consacré à la conduite du changement semble faible par rapport aux enjeux annoncés du « Géoportail phase 4 » et se réalise tardivement par rapport au calendrier du programme.</p> <p>Les adhérences entre le programme « Géoportail phase 4 » et l'écosystème Géoportail restent ainsi à préciser pour revoir le calibrage et le cadencement des investissements dédiés à la conduite au changement.</p>	<p><u>Recommandations :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un véritable plan de conduite au changement qui permettra à l'écosystème Géoportail de tirer les pleins bénéfices du nouveau portail. • Définir un calendrier des différentes mises en service du programme « Géoportail phase 4 » en y intégrant les actions nécessaires de conduite du changement. • Identifier les impacts des mises en services du « Géoportail phase 4 » sur les API hors IGN. Par exemple celles des incubateurs : API CARTO, API Cadastre,
<p>4. Opportunité de développer la compétitivité nationale</p>	<p><u>Constats :</u></p> <p>Le dossier de saisine ne précise pas si le programme « Géoportail phase 4 » s'articule avec une trajectoire d'investissement dans l'innovation, et comment il permet de développer une stratégie numérique pérenne, efficace et innovante.</p> <p><u>Analyse :</u></p> <p>Le programme « Géoportail phase 4 » est une opportunité afin de développer la compétitivité nationale autour des services géographiques. Sans ce développement, d'autres acteurs proposeront ces services géographiques, au détriment de l'IGN et de la souveraineté de l'Etat sur les données géographiques de son territoire.</p>	<p><u>Recommandations :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mener rapidement une analyse centrée sur les usages potentiels liés à ces données et identifier les modèles économiques permettant de soutenir le futur de l'institut. • Apporter des précisions à la nouvelle offre de service à destination des clients IGN (Saas et Paas) par une étude intégrant la stratégie marketing de l'IGN, l'impact sur son organisation et ses processus liés, ainsi que sur le Système d'Information Géographique (SIG).