



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

Paris, le 18 août 2011

Le directeur interministériel des systèmes d'information et de communication

à

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de Monsieur le directeur du cabinet

Madame la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat

A l'attention de :

- Monsieur le directeur du cabinet

- Monsieur le secrétaire général

Objet : Avis sur le projet d'évolution de l'infrastructure de Chorus

Références : - Décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création de la DISIC
- Arrêté du 01 juin 2011 portant application de l'article 7 du décret précité
- Lettre n° DSI/2011/07/2900 du 07 juillet 2011, reçue le 18 juillet 2011

Annexe : Eléments détaillés à l'appui de l'avis DISIC

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,* » fixées par l'arrêté de référence.

Par courrier reçu le 18 juillet dernier, le secrétaire général des ministères économique et financier m'a saisi pour avis sur le projet d'évolution de l'infrastructure informatique de l'application Chorus.

Ce projet d'investissement, d'un montant de 27 M€, vise, d'une part, à transférer l'infrastructure, jusqu'alors hébergée chez des prestataires privés, au sein des ministères économique et financier et, d'autre part, à en renouveler l'architecture technique et matérielle.

La qualité du dossier qui m'a été transmis, et plus particulièrement celle de la formalisation de l'étude financière, me permettent d'émettre dans le délai un avis utile, dont vous trouverez la synthèse détaillée en annexe. Cet avis est fondé sur l'analyse des seuls éléments fournis dans le dossier de saisine¹. Il ne résulte pas d'un audit approfondi du projet. En particulier, certains éléments qui n'auraient pas été portés à ma connaissance peuvent permettre de lever certaines des interrogations et réserves dont mon avis est assorti.

La réinternalisation de l'hébergement de Chorus constitue une opportunité pour rationaliser l'architecture technique.

Cependant, l'analyse des coûts et des gains, telle que présentée dans le dossier, doit être fiabilisée, tant sur les scénarios que sur le chiffrage. Plus particulièrement, les dépenses de prestations semblent surdimensionnées et une révision à la baisse du coût total du projet semble possible. Par ailleurs, la possibilité de raccourcir le calendrier prévisionnel et l'impact des évolutions applicatives envisagées de Chorus doivent être plus finement étudiés.

Sur le premier objectif de l'opération (internalisation de l'hébergement), nonobstant la question du choix des sites, le rapatriement de l'hébergement s'inscrit dans la stratégie de mutualisations interministérielles portée par la DISIC et validée lors du conseil des systèmes d'information et de communication du 9 juin dernier.

Quant au second objectif (projet de refonte de l'architecture), les éléments présentés me conduisent à assortir mon avis de trois séries de réserves :

- En termes de stratégie, la sécurité et la qualité du fonctionnement du système Chorus ne semblent pas dépendre, de façon imminente, du renouvellement de l'infrastructure. Il s'agit avant tout d'une opportunité liée au déménagement et pour laquelle les éléments transmis ne permettent pas d'apprécier le caractère impératif.
- En termes financiers, le calcul du temps de retour sur investissement, présenté comme acquis en moins de 4 ans, souffre d'approximations qui me conduisent à le considérer comme sous-estimé. C'est pourtant le critère qui conduit le ministère à considérer comme opportun de mener le projet dès à présent et selon le scénario présenté.
- En termes de faisabilité, des questions techniques semblent, au moment où l'opération est présentée, insuffisamment expertisées, notamment celles relatives aux évolutions applicatives de Chorus.

J'émet ainsi au total un avis favorable sur ce dossier, en souhaitant que les échanges ultérieurs entre la DISIC et le ministère me permettent de constater que les aspects techniques et financiers précités ont été sécurisés.

Conformément aux dispositions du décret de référence, la transmission du présent avis, dans le délai d'un mois fixé par son article 7, met fin à la procédure de saisine.



Jérôme FILIPPINI

¹ Fiche d'instruction, présentations générales, étude Mareva, étude du cadre de cohérence technique.

Eléments détaillés à l'appui de l'avis DISIC – août 2011

1. Après réception du dossier le 18 juillet 2011, l'analyse a été construite autour de cinq volets thématiques : l'impact stratégique, l'impact financier, la gouvernance, la réalisation et le calendrier. Les éléments transmis par le secrétaire général des ministères financiers, ont permis aux équipes de la DISIC d'étudier chacun de ces volets.
2. Après une première analyse sur dossier, une rencontre avec l'équipe de l'AIFE, le 26 juillet 2011, a permis de préciser certains éléments. A l'issue de cette rencontre et à la lumière des informations fournies, la DISIC est en mesure d'émettre un avis sur le projet qui lui a été soumis. L'objectif de la présente note est d'en livrer les éléments de synthèse.
3. Cette note insiste particulièrement sur les éléments qui prêtent à discussion. Cela n'occulte pas la qualité du dossier remis ni les très nombreux points du projet auxquels la DISIC souscrit. D'une manière générale, le rapatriement de l'hébergement de Chorus s'inscrit dans une stratégie de mutualisation interministérielle portée par la DISIC. Il devrait contribuer à mieux maîtriser les enjeux sécuritaires et à pleinement utiliser les actifs de l'Etat.
4. C'est à la suite d'une demande émanant de l'Autorité Qualifiée de Sécurité des Systèmes d'Information de l'AIFE, en lien avec le secrétariat général des ministères financiers, que la salle technique du bâtiment Vauban du site de Bercy a été retenue comme site principal d'hébergement. Elle est en cours de rénovation et devrait être disponible en septembre 2011. Concernant le site de secours, à ce jour, une salle en région lyonnaise est envisagée.
5. Le choix de réinternalisation constituant une volonté d'ores et déjà concrétisée, l'analyse porte, par conséquent, sur l'opportunité d'y adjoindre un projet de refonte de l'architecture technique de Chorus. Il en ressort les points d'attention suivants.

I. Le besoin fonctionnel imminent d'anticiper le renouvellement de l'infrastructure n'est pas avéré.

6. Du point de vue de la sécurité et de la qualité du fonctionnement du système, la réinternalisation n'implique pas obligatoirement une révision de l'infrastructure. En effet, les niveaux de services actuels pourraient être conservés en l'état actuel de l'architecture. La question qui se pose est celle de l'opportunité de coupler au rapatriement de l'infrastructure, le renouvellement de l'architecture. La réponse à cette question ne peut pas être fermée et l'approche doit évaluer plusieurs scénarios dont les rapports coûts/avantages devraient présider au choix définitif.
7. L'orientation retenue privilégie l'utilisation du site de Bercy qui ne semble pas capable, en l'état actuel, d'accueillir l'infrastructure telle qu'elle existe aujourd'hui. Pour la DISIC, cet argument ne peut se substituer à une analyse plus approfondie de l'intérêt qu'aurait l'Etat à changer tout ou partie de son infrastructure.
8. Il est, en particulier, dommage qu'un scénario plus « progressif », mixant déménagements de matériels relativement neufs et anticipation du renouvellement des matériels les plus anciens, n'ait pas été instruit.
9. Au surplus, dans cette hypothèse, l'inadaptation du site retenu n'est pas assurée, puisqu'elle est consécutive à un partage du site avec un certain nombre d'applications de la DGFIP, dont plusieurs sont

censées disparaître d'ici 2013. Des adaptations techniques du site pourraient également faire l'objet d'études pour permettre de rapatrier une architecture différente de celle envisagée à ce stade.

II. L'analyse financière repose sur des bases incomplètes et des hypothèses fragiles.

10. Dans l'étude financière, menée selon la méthode MAREVA, le projet a été comparé à un scénario dit « de référence ». Ce dernier correspond au remplacement, à l'identique, de l'infrastructure matérielle, ou, plus précisément, à la reconduction des principes d'architecture actuels sur du matériel neuf.
11. Il prévoit un coût de renouvellement de l'infrastructure estimé à 28,4 M€, avec une première échéance en 2013. Or, l'investissement proposé pour construire une nouvelle architecture est estimé à 27 M€ avec une première échéance en 2011. Non seulement, le coût de renouvellement à l'identique est plus important que la demande d'investissement, mais il contient une part de prestation externe de même ampleur. Cette hypothèse apparaît extrême et discutable, notamment au regard de l'expérience et des compétences dont dispose l'AIFE après 6 ans d'activité.
12. La DISIC a conduit, dans les brefs délais dont elle a disposé, une étude alternative prenant comme coût de référence celui mentionné dans le cadre de cohérence technique menée par l'AIFE. « *Le coût global de référence qui correspondrait au coût nécessaire à la reconstruction des principes d'architecture de la solution actuelle sur les 2 nouveaux sites a ainsi été calculé. Le résultat de cette estimation serait d'environ 14 M€ TTC en investissement (hors extension stockage)* ». Dans ces conditions et sans dépense de prestations externes, le délai de retour sur investissement serait alors de près de 6 ans, ce qui ôterait toute rentabilité au projet.
13. De plus, le calcul de retour sur investissement ne prend pas en compte, dans le coût du projet, l'amortissement des matériels qui seront renouvelés avant la fin de leur durée de vie comptable. Cela impacte le calcul à hauteur de 2M€. A titre d'illustration, un serveur de base de données « haut de gamme », acquis en septembre 2010 pour plus d'1M€, serait ainsi remplacé bien avant sa fin d'amortissement comptable prévue en septembre 2015. Après discussion avec l'AIFE, ce dernier pourra être cédé à d'autres directions des ministères financiers ou à d'autres administrations.
14. Si la profitabilité du projet gagne à considérer l'obsolescence de l'ensemble de l'infrastructure avérée dès 5 ans d'utilisation, le risque d'attrition de valeur pour l'Etat est à évaluer. En effet, la fin de l'amortissement comptable ne justifie pas nécessairement le décommissionnement des matériels.
15. Subsidiairement, d'autres éléments obèrent la fiabilité de l'étude.
16. Par exemple, dans la présentation actuelle du projet, il n'est pas possible d'apprécier la part des gains induits par le seul regroupement de l'infrastructure sur deux sites de l'administration (au lieu des trois sites privés). Dans ces conditions, rien ne s'oppose à considérer que, sans pourtant nécessiter d'investissements lourds, le déménagement sur le site de Vauban puisse représenter, à lui seul, 30% des gains annuels² de l'opération.
17. Certains coûts annoncés semblent, de plus, disproportionnés au regard des éléments fournis. C'est le cas des coûts de prestations externes qui traduisent une charge de travail évaluée à 55 années-hommes (11M€).
18. Le ratio de plus de 40% dédiés à de la prestation apparaît excessivement élevé. L'absence du cahier des clauses techniques particulières et des grilles d'analyse financière du marché de réalisation ne permet pas de se prononcer de manière plus précise. En effet, les titres des unités d'œuvre à bons de commande détaillées dans le dossier sont très génériques.

² Hors coûts de renouvellement du matériel

19. Les métriques (« abaques ») utilisés pour calibrer le besoin de sous-traitance se fondent sur les coûts cumulés des phases de construction des 6 premières versions de Chorus³ auxquels est appliqué un coefficient les minorant d'un quart ou de moitié. Cette faible minoration est contestable, d'autant plus que les charges internes pour la construction de Chorus font, dans ce cas, partie de l'assiette de calcul pour les jours de sous-traitance.
20. En outre, une part importante des gains provient du non-renouvellement du matériel. Le délai d'amortissement, et donc de renouvellement, du matériel est de 5 ans. Dans l'ancienne architecture, cela équivaut à une charge importante pour l'Etat entre 2013 et 2015. Cette charge est mécaniquement repoussée dans le projet de nouvelle architecture entre 2018 et 2020. L'étude Mareva ne couvrant pas l'année 2020, elle ignore les charges de cette année et conduit donc à surestimer la rentabilité globale du projet.

III. Certains éléments techniques ne sont pas suffisamment pris en compte dans la conduite du projet.

21. En termes de faisabilité, si les principes de gouvernance semblent adaptés, la réalisation de l'opération soulève plusieurs questions dont celle de la disponibilité du site de secours. Aucune étude relative aux sites d'hébergement n'a été communiquée. Si de lourds travaux de rénovation électrique et climatique doivent être effectués dans la salle candidate pour le site de secours, ils n'apparaissent pas dans les documents transmis.
22. Les documents transmis ne font pas mention de l'impact que pourrait avoir les évolutions applicatives de Chorus. En particulier, l'éventuelle montée de version du module SRM⁴ d'ici 2012 ne serait pas sans conséquence sur l'infrastructure de Chorus.
23. La question de la prise en compte du futur réseau interministériel de l'Etat (RIE) devra également être approfondie, notamment en matière de besoins d'interconnexion avec des réseaux et applicatifs externes. En effet, le conseil des ministres du 25 mai 2011 a décidé de la mise en place d'un « réseau interministériel sécurisé regroupant l'ensemble des réseaux des ministères et permettant la continuité de l'action gouvernementale en cas de dysfonctionnement grave d'Internet ». Le réseau interministériel de l'Etat (RIE) intègrera à la cible les différents besoins ministériels en offrant une connectivité inter-sites à haut débit et à haute disponibilité. Ce réseau sera le support d'applications fédératrices interministérielles ainsi que d'applications métiers ministérielles. Il vise à terme à remplacer l'ensemble des réseaux ministériels.
24. Il sera également nécessaire de conduire l'analyse de sécurité pour qualifier l'impact, sur les données, de la mutualisation d'équipements et du couplage entre réseaux internes et externes.
25. Le calendrier proposé apparaît confortable mais risque, d'une part, de se heurter, en cas de dérapage, à la clôture comptable de l'Etat et conduit, d'autre part, à sous utiliser, sur une période donnée, du matériel coûteux dont la valeur décroît pourtant rapidement. En ce sens, la possibilité de raccourcir le délai du projet mériterait d'être étudiée.
26. Enfin, il est difficile de se prononcer sur l'ampleur de la rationalisation qu'offre la nouvelle infrastructure. Ainsi, les matériels pressentis ne semblent pas systématiquement traduire une optimisation de l'architecture actuelle mais témoignent avant tout d'un maintien voire d'un accroissement des capacités. C'est, par exemple, le cas des configurations matérielles de lames.

³ De 2008 à 2011

⁴ Supplier Relationship Management – Module de gestion des achats du logiciel SAP



PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT GENERAL POUR
LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

DIRECTION INTERMINISTERIELLE DES SYSTEMES
D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

REF : 2015-PMR-018

Paris, le 18 février 2015

Le directeur interministériel des systèmes d'information
et de communication

à

Monsieur le ministre des finances et des comptes publics

A l'attention de :

- Madame la directrice de cabinet
- Monsieur le secrétaire général

Copie :

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de Madame la directrice de cabinet

Monsieur le ministre chargé du budget

A l'attention de :

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

Madame la secrétaire générale pour la modernisation de
l'action publique

Madame la directrice de l'agence pour l'information financière
de l'Etat

Objet : Avis sur le projet « CHORUS Portail Pro 2017 » des ministères économiques et financiers

- Références :**
- Décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'Etat.
 - Ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation
 - Note du 19 janvier 2015 portant sur le projet « CHORUS Portail Pro 2017 » des ministères financiers

Pièces jointes : - Analyse détaillée du dossier de saisine

En application de l'article 3 du décret de référence, les « projets répondant à des caractéristiques, notamment de coût prévisionnel, fixées par arrêté du Premier ministre et du ministre chargé du budget, sont soumis pour avis conforme au directeur interministériel des systèmes d'information et de communication de l'Etat ».

C'est dans ce cadre que votre ministère m'a saisi sur le projet « CHORUS Portail Pro 2017 » (CPP 2017) qui doit permettre de répondre à l'ordonnance citée en référence. Ce projet, dont le coût complet est estimé à 26,6 millions d'euros, vise la mise en œuvre d'un portail d'échange de factures dématérialisées des fournisseurs de l'État.

La qualité du dossier qui m'a été présenté me permet d'émettre un avis, dont vous trouverez la synthèse détaillée en annexe. Je souhaite néanmoins souligner que les dossiers qui me sont soumis pour avis ne doivent pas avoir dépassé le stade des études fonctionnelles. J'attire ainsi l'attention de votre ministère sur l'importance de me solliciter en amont des décisions de lancement ou de contractualisation avec les prestataires. Outre le respect des conditions fixées à l'article 3 du décret de référence, cela garantit au projet de pouvoir bénéficier des conditions de sécurisation nécessaires à son lancement. Au cas d'espèce, nous ne pouvons que constater que cette saisine aurait dû intervenir au cours du dernier trimestre de l'année 2014.

Sur le fond, ce projet de modernisation de l'action publique est essentiel et emblématique.

Le volume des factures, qui existent aujourd'hui en plusieurs exemplaires et copies matérielles au sein des entités publiques et des entreprises, est évalué par vos équipes à plus de 95 millions chaque année. Ce projet de portail est ainsi un projet majeur de dématérialisation qui s'inscrit dans la démarche de simplification pour les entreprises tout comme dans la transformation du système d'information de l'Etat. Sa portée est également notable en ce qui concerne l'amélioration des services publics pour les agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics.

Si l'intérêt global de ce projet est incontestable, l'analyse du dossier me conduit toutefois à assortir mon avis de recommandations visant, d'une part, à tirer parti des opportunités de simplification qu'apportera le futur portail et, d'autre part, à sécuriser sa construction.

En premier lieu, je souhaite que la recherche constante d'une simplification des procédures pour l'ensemble des parties prenantes puisse bénéficier d'une gouvernance claire et légitime et reposer sur des indicateurs partagés et suivis :

La très grande majorité (95%) des factures transitant à terme par le portail aura pour destination la sphère publique locale. Il est ainsi essentiel d'affirmer le rôle et l'autorité du comité d'orientation stratégique du projet qui devra être légitime et décisionnaire sur l'ensemble du périmètre Etat mais surtout sur celui des collectivités et des établissements publics et hospitaliers. La validation d'une charte d'engagement des partenaires du futur Portail Chorus sur les principes de gouvernance de ce projet est, à ce titre, recommandée.

La définition du niveau de service attendu et du niveau de responsabilité de chaque acteur de la chaîne de traitement des factures dématérialisées mérite d'être explicitée avec des indicateurs de mesure de simplification et de performance. Je recommande d'initier dès à présent un chantier de simplification de la gestion des factures dématérialisées qui permettra d'établir un cadre commun de réflexion sur les processus et de mettre en place des indicateurs pertinents de suivi du programme¹.

En second lieu, je souhaite que des précisions puissent être rapidement apportées sur les principes et les trajectoires de raccordement technique au portail, sur l'articulation avec les travaux « France Connect Entreprise » et sur la sécurisation des gains de ce projet :

Ce projet intervient dans un contexte plus ancien, et plus global, de dématérialisation des processus financiers de la sphère locale. Ce projet de transformation nommé « Full Démat » a ainsi affecté de manière différenciée les collectivités dont certaines bénéficient déjà de systèmes de gestion

¹ Exemple réduction des délais de réception et de traitement des factures, diminution des volumes de factures gérés au format papier, diminution du volume d'informations saisies...

dématérialisée de bout en bout. Je recommande ainsi de stabiliser au plus tôt les trajectoires de raccordement par type (saisie directe de la facture au sein du Portail, flux informatiques (EDI) et webservices), et de sécuriser les processus mis en œuvre dans le cadre de l'utilisation des Webservices, afin de garantir la pertinence de l'articulation future entre les systèmes locaux de gestion dématérialisée et le portail CPP 2017.

Les travaux avec la DISIC devront être prolongés pour étudier l'opportunité d'intégrer la fonction de « Gestion des identités des utilisateurs » qui sera proposée par « France Connect Entreprise ».

Je recommande enfin de lancer un chantier de sécurisation des gains du projet avec les différents acteurs de la chaîne de traitement des factures. Pour rappel 85% des gains financiers résultent d'un cumul mathématique des diminutions des charges de saisie et de manutention liées aux factures papiers. La réalité de ces gains dépendra donc de l'évolution des organisations et procédures ainsi que de l'accompagnement au changement visant à diminuer cette charge de travail.

J'émet, en conclusion, un avis conforme sur ce projet, en souhaitant que les travaux à venir permettent de sécuriser ces points de vigilance.

Conformément aux dispositions du décret de référence, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.



Jacques MARZIN



PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

DIRECTION INTERMINISTÉRIELLE DES SYSTÈMES
D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

32, RUE DE BABYLONE
75700 PARIS

Réf. :2014-PMR-009

Paris, le 17 janvier 2014

Le directeur interministériel des systèmes d'information et de
communication

à

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de Monsieur le directeur du cabinet

Monsieur le ministre chargé du budget

A l'attention de :

- Madame la directrice du cabinet*
- Monsieur le directeur du budget*
- Monsieur le secrétaire général*

Objet : **Article 7 - Avis sur le projet de rénovation des installations climatiques et électriques du centre informatique douanier.**

Référence : Décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création de la DISIC

En application de l'article 7 du décret cité en référence, le directeur interministériel des systèmes d'information et de communication (DISIC) 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 courrier reçu le 14 novembre 2013, le secrétaire général des ministères économiques et financiers m'a saisi pour avis sur le projet de rénovation des infrastructures du centre de production informatique des douanes situé à Osny dans le Val d'Oise (95) dont le coût est estimé à 11 M€.

Le présent avis est 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.

La nécessité de transformer les centres informatiques de l'Etat a été identifiée dès la création de direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) et réaffirmée dans la circulaire du Premier ministre portant sur le cadre stratégique commun des systèmes d'information et de communication (circulaire n°5639-SG du 7 mars 2013).

Les premiers travaux de la DISIC, ainsi que l'analyse de quelques réalisations au sein de l'Etat, ont ainsi permis de confirmer l'intérêt d'un programme interministériel de transformation des centres informatiques (TCI). C'est dans ce cadre que la DISIC et l'ensemble des responsables ministériels des systèmes d'information ont réalisé fin 2013 un schéma directeur interministériel portant sur les moyens

d'hébergements nationaux. Les conclusions de ce schéma directeur ont été communiquées à l'ensemble des secrétaires généraux et au directeur du budget lors du conseil des systèmes d'information de l'Etat du 18 décembre 2013.

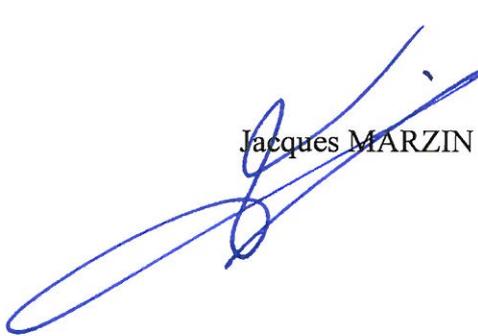
Bien que le nombre exact de centres informatiques ne soit pas encore fixé, le principe d'une consolidation de 117 sites de production informatiques ministériels autour d'une vingtaine de centres d'ici 2024 a été validé par l'ensemble des ministères et doit orienter désormais leur stratégie d'investissement et d'évolution des centres informatiques. Une autre conclusion du schéma directeur a été de montrer que les centres informatiques qui pourront témoigner des caractéristiques suffisantes notamment en matière de surface, de capacité électrique ou de sécurité constitueront le cœur de cible de cette démarche de consolidation. A cet égard, le site d'Osny des douanes avait d'ores et déjà été identifié lors de la réalisation du schéma directeur comme un candidat potentiel puisque pouvant éventuellement répondre aux besoins d'hébergement d'autres ministères à moyen terme.

Les besoins de restructuration du site douanier, offrant près de 800m² de surface d'hébergement sont ainsi totalement cohérents avec ce schéma directeur, à condition que cette surface puisse être utilisée dans les délais et les conditions de performance prévus et qu'une partie puisse être dédiée aux besoins d'hébergement d'autres ministères. L'analyse du dossier soumis appelle en effet les deux constats suivants.

L'analyse économique jointe au dossier, démontre que, parmi les différents scénarios étudiés (externalisation de l'hébergement, rénovation partielle limitée aux seuls besoins de la direction des douanes¹, restructuration globale ouverte à d'autres ministères), le scénario de restructuration de la totalité du site génère la plus forte rentabilité. Cette dernière est néanmoins conditionnée par la location de l'excédent de surface, soit 530m². Or, si le ministère de la Justice a été identifié pour occuper 130m² dès 2016, les 400m² restants, qui seront progressivement mis à disposition par les douanes à partir de mi-2016, ne sont pas, à l'heure actuelle, préemptés par d'autres directions ou ministères. Je souhaite ainsi que puissent être identifiées en 2014 les entités bénéficiaires de ces surfaces d'hébergement.

D'un point de vue technique, la performance de ce site est une condition essentielle à sa pérennisation. Je souhaite par conséquent que l'atteinte d'un objectif d'un PUE² de 1,6 puisse être évaluée début 2016. L'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) souligne également que les études de sécurité devront être effectuées au préalable avec les utilisateurs *in fine* de la salle informatique et le service des achats de l'Etat (SAE) se tient à disposition pour évoquer les questions d'animation des marchés et insérer des leviers d'achat sur cette opération.

J'émet ainsi un avis favorable sur ce dossier en soulignant que les équipes de la DISIC restent mobilisées afin de faciliter et de soutenir ces démarches de mutualisation des surfaces d'hébergement. Conformément aux dispositions du décret cité en référence, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.



Jacques MARZIN

¹ La surface occupée par les systèmes de la direction générale des douanes représente 270m² sur 800m² disponibles.

² pour « Power Usage Effectiveness », ratio qui compare l'énergie totale consommée par le centre informatique à l'énergie utilisée par les seuls équipements informatiques et réseaux.

PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT GENERAL POUR LA
MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

DIRECTION INTERMINISTRIELLE DU NUMERIQUE ET DU
SYSTEME D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION DE
L'ETAT

Tour Mirabeau
39-43 Quai André Citroën
75015 Paris

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

Réf. : 2016 – PMR – 096

Paris, le 29 septembre 2016

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

à

Madame la Directrice des Ressources Humaines,
Secrétaire Générale Adjointe des Ministères
Economiques et Financiers

Objet Avis sur le projet de construction du « concentrateur » de la DSN FPE

- Réf.**
- Décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au SI de l'Etat, modifié par décret n°2015-1165 du 21 septembre 2015 art.8
 - Courrier de saisine de la DINSIC du 01/08/2016 reçu le 02/08/2016
- P.J.**
- Annexe. Tableau de synthèse des recommandations

En application de l'article 3 du décret cité en référence, vous m'avez saisi le 1er août 2016 pour avis concernant le projet de construction d'un « Concentrateur »¹ pour la production de la DSN FPE.

Ce projet, d'un coût complet de 21,1M€ selon les estimations du CISIRH, vise à construire et déployer une solution à même de consolider et retraiter les flux de données sociales issues de PAY/PAYSAGE, de SRE et des saisies événementielles manuelles des opérateurs des SIRH des ministères, afin d'élaborer les DSN associées pour transmission automatique à la chaîne de traitement du GIP-MDS.

Ce projet s'inscrit dans le cadre plus large du projet de mise en œuvre de la DSN Fonction Publique (Etat, Territoire, Hospitalier), dont la généralisation a été fixée par ordonnance (2015-682 du 18 juin 2015) au 1er janvier 2020.

Après étude du dossier, je vous ai adressé le 10 août 2016 une demande d'informations complémentaires visant à approfondir certains sujets structurants concernant l'impact et la faisabilité du projet. J'ai pris connaissance de vos réponses qui nous ont été adressées le 9 septembre 2016.

Le présent avis ne résulte pas d'un audit approfondi du programme. En particulier, certains éléments qui n'auraient pas été portés à ma connaissance pourraient compléter ou nuancer certains constats.

Sur le fond, ce projet constitue un fort levier de simplification pour l'Etat : il permet en effet de remplacer l'ensemble des déclarations sociales existantes par la génération d'un flux des données sociales personnelles pour les 1,9 millions d'agents de l'administration de l'Etat.

Cependant, sa faisabilité n'est pas avérée : les retours d'expérience du déploiement de la DSN dans le secteur privé ne permettent pas d'apprécier la faisabilité d'un concentrateur DSN pour la Fonction Publique d'Etat, et *a fortiori* pour un tel effectif d'employés. C'est la raison pour laquelle, **le choix d'une phase de type « démonstrateur » est une réponse adéquate pour lever le risque de la faisabilité.**

Par ailleurs, la réussite du projet dépend de la bonne réalisation de nombreux prérequis : en effet, l'élaboration par le Concentrateur du flux nominal de la DSN FPE à destination du GIP-MDS dépend de la disponibilité des Fichiers Interface Partenaires (FIP) mensuels par le SRE, de la mise en qualité des données des SIRH ministériels ou encore du bon interfaçage avec PAY/PAYSAGE et SRE, ces différents chantiers étant en cours ou restant à lancer.

¹ Le « Concentrateur » doit permettre de générer les flux de Déclaration Sociale Nominative (DSN) des 250 employeurs de la Fonction Publique d'Etat (FPE) pour 1,9 millions d'agents tous les mois, à destination du GIP-MDS.

L'ensemble de ces chantiers, ajoutés au chantier Concentrateur, constituent le projet DSN FPE dont le comité de pilotage est présidé par la DGAFP.

En outre, l'implication métier sur le projet « Concentrateur » est insuffisante ce qui génère plusieurs risques importants :

- **risque d'échec** : sur la capacité à produire une DSN juste et complète tous les mois (avec la gestion des rejets). En effet, le démonstrateur ne peut avoir de sens que s'il permet **de tester de bout en bout les cas métier nominaux, ainsi que les principaux cas d'exception.**
- **risque de retard** : en raison des nombreuses adhérences avec les projets/chantiers amont (FIP mensuels, Flux SRE, Flux PAY/PAYSAGE, mise en qualité des données) et d'une gouvernance faible avec une dilution des responsabilités.

Enfin, **aucune décision n'a été prise quant à la désignation d'un tiers déclarant de la DSN pour l'Etat et le bon financement du projet dans sa totalité reste à confirmer.**

Compte tenu de l'apport du projet (simplification pour l'Etat), de l'approche choisie (démonstrateur) et de la contrainte réglementaire (1^{er} janvier 2020), je vous encourage à **lancer au plus tôt les travaux du projet « Concentrateur » en impliquant fortement les métiers**, et en prenant en compte les recommandations suivantes :

Avant le lancement de l'appel d'offre pour la construction du « Concentrateur » :

- **Définir une stratégie de tests pour le démonstrateur** (recette métier), embarquant à la fois les différents cas d'usage représentatifs et quelques cas d'exception.
- **Définir l'entité portant la responsabilité de tiers-déclarant** au plus tôt, afin de renforcer la gouvernance.
- **Identifier clairement les adhérences avec les différents chantiers** (flux PAY, mensualisation du FIP et flux SRE, mise en qualité des données).

Avant la réalisation du démonstrateur :

- **Formaliser le plan de production et la stratégie de gestion des rejets**, en identifiant notamment leur typologie, les SI en charge de leur gestion, le lieu où les corrections devront être effectuées.

Avant la réalisation du « Concentrateur » cible :

- **Construire une stratégie de déploiement du « Concentrateur »** intégrant les contraintes métier.
- **Formaliser une nouvelle trajectoire de réalisation et mettre à jour la MAREVA du projet** en prenant en compte les opportunités de simplification métiers (gestion des erreurs, ergonomie, processus d'alerte).
- **Définir les termes d'une convention de service entre les parties prenantes** impliquées dans le processus de construction de la DSN FPE.

En conclusion, sous réserve de la stabilisation des modalités opérationnelles de gouvernance et du financement total du projet attendus lors de la RIM annoncée dans votre courrier de saisine, j'émet un avis conforme sur le projet du démonstrateur. Je demande que le projet « Concentrateur » fasse l'objet d'une saisine complémentaire à l'issue de travaux du démonstrateur, et dans tous les cas avant l'engagement de la phase de réalisation du « Concentrateur » cible.

De plus, je vous propose d'inscrire ce projet au tableau de bord des grands projets SI de l'Etat.

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

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 de l'Economie et des Finances

A l'attention de :

- Monsieur le Directeur de cabinet
- Monsieur le secrétaire général

Monsieur le Ministre chargé du Budget

A l'attention de :

- Monsieur le Directeur de cabinet
- Monsieur le Directeur du Budget

PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT GENERAL POUR LA
MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

DIRECTION INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE
ET DU SYSTEME D'INFORMATION ET DE
COMMUNICATION DE L'ETAT

Tour Mirabeau
39-43 Quai André Citroën
75015 Paris

Affaire suivie par : Laurent Joubert
Téléphone : 01 40 15 70 43
Mél. : laurent.joubert@modernisation.gouv.fr

Réf. : 2016 – PMR - 115

Paris, le 9 décembre 2016

Le Directeur interministériel du numérique et du
système d'information et de communication de
l'Etat

A

Monsieur le secrétaire général des ministères
économiques et financiers

Objet : Saisine article 3 - Projet Mistr@l

- Ref :**
- 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 02/11/2016 reçu le 09/11/2016 (Réf ASI/2016/10/6183)

Conformément à l'article 3 du décret cité en référence, vous m'avez saisi pour un avis concernant le projet de modernisation des applicatifs de service bancaire du Trésor Public dénommé « Mistr@l » (Management Interactif de la Situation au TRésor des correspondants, Application en Ligne).

Le présent avis est fondé sur l'analyse des seuls éléments transmis à la DINSIC. 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.

Ce projet est alloti en cinq vagues d'évolutions s'étalant jusqu'à 2022. Il présente un coût complet estimé par vos équipes à près de 26 millions d'euros (dont environ 15 millions d'euros de coûts de personnel).

Sur le fond, la pertinence d'un tel projet de modernisation du système d'information et des objectifs stratégiques qui s'y attachent, est étayée dans le dossier par une analyse de la valeur et par des premières études de l'architecture applicative du projet et de ses interdépendances.

Ce projet a pour premier objectif de sécuriser et pérenniser l'activité de dépôts de fonds au Trésor (DFT) des collectivités locales et organismes publics, qui fait notamment l'objet de critiques récurrentes de la Cour des comptes. Cette activité représente un enjeu financier majeur en termes de trésorerie pour l'État (136 milliards d'euros).

Mistr@l est également un projet de modernisation plus globale visant la réingénierie des processus de gestion des flux financiers d'environ 120 000 correspondants du Trésor. Cette refonte de processus « archaïques et complètement manuels » vise un gain de près de 300 ETP¹.

Concernant la trajectoire retenue, le choix d'une approche modulaire, par étapes successives, est pertinent.

¹ Equivalent temps plein

Le dossier de saisine documente bien les solutions envisagées pour les premières vagues. La gestion de l'obsolescence technique, en vague 1, se fonde sur des retours d'expérience d'autres projets du ministère et sur des études préalables déjà engagées. La création d'un module de gestion de flux (MGF), en vague 2, permettra d'optimiser les flux dématérialisés entre les clients DFT, la DGFIP et la Banque de France et de construire une offre de service de consultations de tous les flux financiers envoyés et reçus. Enfin, la vague 3 offrira de nouvelles fonctionnalités de « banque en ligne » (BEL) aux clients DFT.

J'émet donc un avis conforme sur les trois premières vagues du projet Mistr@l.

Afin d'assurer une maîtrise progressive de la solution cible et des charges nécessaires à sa construction, je recommande néanmoins de :

- i. Poursuivre les efforts engagés pour **sanctuariser les compétences internes**, fonctionnelles et techniques, sur les applicatifs de gestion des dépôts de fonds au Trésor ;
- ii. **Préciser, au plus tôt, les exigences de la future banque en ligne et ses impacts sur ses bénéficiaires et sur l'architecture des systèmes informatiques.** L'apport d'une expertise externe sur ce sujet devra être étudié ;
- iii. **Anticiper le dialogue avec la Banque de France et les clientèles ministérielles** (régies d'Etat, Education Nationale, Justice) pour la mise en place des nouveaux flux ;
- iv. Trouver un équilibre entre la maîtrise du projet et **une nouvelle ergonomie**, rendue possible par les nouvelles technologies. Il conviendra de construire ces nouveaux usages avec les utilisateurs cibles constituant ainsi un facteur majeur d'appropriation des futures solutions ;
- v. Anticiper les **contraintes législatives et réglementaires non étudiées dans le dossier reçu** (homologation de sécurité, contraintes CNIL sur les flux contenant des données personnelles) et la nécessité d'un Plan de Continuité Informatique (PCI) en raison des enjeux financiers afférant.

Je souhaite que le module de gestion de flux (MGF) et la future banque en ligne fasse l'objet d'une **validation technique en comité d'architecture informatique (CAI) dont le contenu sera partagé avec mes équipes.**

Ces trois premières phases, prévues d'ici 2020, permettront d'expertiser les conditions d'une modernisation de l'organisation comptable et de la gestion des DFT en vague 4 et la fiabilisation et l'optimisation de la trésorerie des organismes publics locaux grâce à la création de compte individuel DFT dit « DFTisation » en vague 5.

Vu la durée totale du projet, les éléments du dossier concernant les travaux échelonnés entre 2019 et 2022 ne permettent pas leur instruction au titre de l'article 3, notamment sur l'aspect faisabilité. A ce stade, je ne peux émettre un avis conforme sur les deux dernières vagues du projet.

Je demande donc que le dossier relatif à la réalisation des deux dernières vagues fasse l'objet d'une saisine complémentaire au moment opportun et avant leur lancement.

En espérant que les recommandations de cet avis permettront de sécuriser efficacement ce programme d'importance majeure, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.

Le Directeur,



Henri VERDIER

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 de l'Économie et des Finances

A l'attention de :

- Monsieur le Directeur de cabinet

Monsieur le Secrétaire d'État chargé du Budget et des Comptes publics

A l'attention de :

- Monsieur le Directeur de cabinet
- Monsieur le Directeur du Budget

**Secrétariat général pour la modernisation
de l'action publique**

Paris, le 02 juillet 2015

*Direction interministérielle des systèmes
d'information et de communication*

39-43, quai André Citroën
75015 PARIS

Affaire suivie par : Arnaud Vieitez
Téléphone : 06 84 72 02 00
Mél. : arnaud.vieitez@modernisation.gouv.fr

Réf. : 2015 – PMR – 067

Le directeur interministériel des systèmes
d'information et de communication

A

Monsieur le ministre des finances et des comptes
publics

A l'attention de :

- Madame la directrice de cabinet
- Monsieur le secrétaire général

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de :

- Madame la directrice de cabinet
- Madame la secrétaire générale pour la
modernisation de l'action publique

Monsieur le secrétaire d'Etat au budget

A l'attention de :

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

Madame la directrice de l'Agence pour
l'Informatique Financière de l'Etat

Objet : Avis sur le projet d' « Outil de Gestion des Contrats Immobiliers (OGCI) »

Références : Décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au SI de l'Etat.
Votre note n° ASI/2015/06/1324 du 4 juin 2015 pour demande d'avis
Note de la DISIC 2015-PMR-057 d'accusé réception du dossier
Demande de documentation complémentaire du 24.06.2015 à l'AIFE
Réponse du 29.06.15 à la DISIC

Pièce jointe : Analyse détaillée du dossier de saisine

En application de l'article 3 du décret de référence, les « projets répondant à des caractéristiques, notamment de coût prévisionnel, fixées par arrêté du Premier ministre et du ministre chargé du budget, sont soumis pour avis conforme au directeur interministériel des systèmes d'information et de communication de l'Etat ».

C'est dans ce cadre que vous m'avez saisi, par note du 4 juin pour un avis concernant le projet d' « Outil de Gestion des Contrats Immobiliers (OGCI) » confié à l'AIFE. Ce projet, dont le coût complet est estimé par vos équipes à plus de 15 millions d'euros, a pour objet de permettre, au sein du système d'information CHORUS :

- l'élaboration et le suivi des contrats immobiliers de type « prise à bail », « conventions d'utilisation » et « titres d'occupation »,
- l'initialisation de l'exécution financière liée à certains de ces contrats,
- la gestion de l'occupation du parc immobilier.

Cette solution a vocation à être utilisée à la fois par les représentants de l'Etat propriétaires (France-Domaine, Préfectures) et par les ministères occupants (acteurs de l'immobilier en administration centrale et déconcentrée).

A titre liminaire, la qualité du dossier soumis et les précisions apportées en cours d'instruction par l'AIFE me permettent d'émettre un avis. Cet avis est fondé sur l'analyse des éléments transmis dans le dossier de saisine et les réponses aux demandes de compléments. 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.

Sur le fond, le besoin est avéré. Une solution permettant, au sein du système d'information Chorus, l'élaboration, la gestion, et le suivi des contrats immobiliers facilitera la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État.

La gestion des contrats immobiliers est actuellement faiblement automatisée (documents papiers et tableurs Excel). Pour ce qui concerne les titres d'occupation, la liquidation des redevances domaniales est assurée par l'application GIDE Intranet de la DGFIP non interfacée à Chorus et dont la pérennité n'est plus assurée. Plus globalement, les outils actuels ne permettent pas de répondre aux enjeux d'optimisation de la gestion immobilière (*généralisation d'une démarche efficace de renégociation des baux de l'Etat, rationalisation de l'utilisation du parc immobilier, optimisation du circuit et des modalités de recouvrement des redevances...*).

Néanmoins, ce projet n'obtient pas à ce jour l'adhésion du ministère de la Défense représentant 38 % la superficie totale occupée par les services de l'État¹.

En date du 30/06/2015, l'ensemble des ministères, à l'exception du ministère de la Défense, a indiqué² s'engager à déployer l'outil. Le ministère de la Défense, même s'il n'est pas opposé au principe d'un outillage répondant aux besoins des acteurs domaniaux, indique qu'il n'en ressent pas l'urgence immédiate et juge le chantier de comptabilité analytique du système d'information Chorus prioritaire sur tout autre chantier.

La position du ministère de la Défense nécessite d'ajuster l'analyse de la valeur du projet. Etant donné la part importante de ce ministère dans le parc immobilier de l'Etat, les gains espérés pourraient être amoindris d'au moins 20% concernant notamment :

- les gains attendus sur la rationalisation du parc immobilier de bureaux de l'Etat (*Le ministère de la défense représente 23% des titres d'occupation délivrés et possède déjà un outil informatique de gestion domaniale*),
- la réduction du montant annuel des loyers externes acquittés par l'Etat (*Le ministère de la Défense représentant 25% des prises à bail externes*),
- l'amélioration de l'efficacité de la gestion des contrats immobiliers.

Par ailleurs, le financement du projet doit être confirmé.

Le cabinet du ministre des finances et des comptes publics a indiqué que le financement du projet de mise en œuvre de l'OGCI, ainsi que du projet de déploiement, relevaient de son ministère. Cependant celui-ci reste soumis aux arbitrages budgétaires du PLF 2016.

C'est pourquoi, je recommande d'affermir le financement des travaux à engager mais également de poursuivre les échanges interministériels sur la priorisation de ce projet et sur la participation du ministère de la Défense à sa construction puis à son utilisation.

Enfin, je souhaite également porter à votre connaissance trois préconisations principales, dont vous trouverez les éléments détaillés en annexe, visant à sécuriser la poursuite du projet :

- En premier lieu, il convient d'ajuster les éléments de cadrage du projet (*analyse de valeur notamment*) en cohérence avec le périmètre définitif du projet (participation ou non du ministère de la Défense) ;
- En second lieu, il s'agit d'établir et de rendre opérationnelle, pour le démarrage effectif du projet, une organisation de projet transverse ;
- Enfin, il est nécessaire de sécuriser les travaux de conception et de reprise des données afin de ne pas impacter négativement le calendrier du projet et la qualité du futur OGCI.

En conclusion, et sous réserve de son financement et de sa validation définitive par le COS SIFE, j'émet un avis conforme sur ce projet, en souhaitant que les travaux à venir permettent de sécuriser ces points de vigilance.

Conformément aux dispositions du décret de référence, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.



Jacques MARZIN

¹ Source : Référé de la cour des comptes relatif à un premier bilan de la politique immobilière de l'État du 30.12.14.

² Soit sous forme de courriers officiels émanant des secrétaires généraux (*tous les ministères, à l'exception du ministère de la Justice et des ministères sociaux*) soit par simple courrier émanant des directions immobilières



PREMIER MINISTRE

**SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION
DE L'ACTION PUBLIQUE**

*DIRECTION INTERMINISTÉRIELLE DES SYSTÈMES
D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION*

32, RUE DE BABYLONE
75700 PARIS

Réf. :2013-PMR-017

Paris, le 05 février 2013

**Le directeur interministériel des systèmes d'information
et de communication**

à

Monsieur le ministre chargé du budget

A l'attention de :

- Madame la directrice du cabinet
- Monsieur le directeur du budget
- Monsieur le secrétaire général

Copie :

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de Monsieur le directeur du cabinet

Objet : **Article 7 - Avis sur le projet de Portail Usagers Retraite**

Référence : Décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création de la DISIC

Note du secrétaire général des ministères économique et financier
ASI/2012/10/12102 demande d'avis du DISIC

P.J. : Annexe – Eléments détaillés sur le projet de portail

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 courrier reçu le 07 novembre 2012, le secrétaire général des ministères économique et financier m'a saisi pour avis sur le projet de « portail usagers » du régime des retraites de l'Etat qui consiste à « *transformer le site internet des retraites de l'Etat (www.pensions.bercy.gouv.fr) en un portail interactif offrant un bouquet de services personnalisés* ».

Ce projet dont le coût est estimé par le ministère à 10M€ vise à améliorer la qualité des services rendus aux usagers notamment par « *la mise en place d'un guichet unique* » et à répondre aux contraintes réglementaires et législatives résultant de la réforme des retraites de 2010.

A titre liminaire, la qualité du dossier soumis et les précisions apportées en cours d'instruction par le service des retraites de l'Etat en janvier 2013 me permettent d'émettre un avis, dont vous trouverez la synthèse détaillée en annexe. Cet avis est fondé sur l'analyse des seuls éléments transmis dans le dossier de saisine. 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.

1. Sur le fond, l'objectif prioritaire de ce projet est de garantir le fonctionnement du service des retraites de l'Etat.

La modernisation de la gestion des retraites de l'Etat a été décidée lors du conseil de modernisation des politiques publiques de décembre 2007. Cette réforme était fondée sur une première étape de construction des comptes individuels de retraites (CIR). Fin 2011, 1,6 millions des 2,2 millions de comptes étaient déclarés créés et complétés par le service des retraites de l'Etat (SRE). Une enveloppe de modernisation de 17M€ a été ouverte en 2009 mais n'incluait pas le financement du portail « usagers retraite ».

La poursuite de la réforme se heurte au système informatique actuellement disponible au sein du service des retraites de l'Etat (SRE). De par son morcellement et son incapacité à gérer des processus interactifs avec les usagers, il ne permettra pas au SRE de répondre pleinement à ses nouvelles obligations notamment en matière de conseil et de préparation à la liquidation des retraites. Le projet de portail usager offre une réponse à cette limitation technique et constitue à cet égard une condition de réussite et d'aboutissement de la réforme dans son ensemble.

Nonobstant la dénomination de « portail », ce projet exige à la fois une refonte du socle technique du système et un déploiement progressif des services aux usagers sur le site internet des retraites de l'Etat (par exemple la consultation de son relevé individuel de situation ou de son paiement de la pension).

2. Le besoin et le plan de financement du portail ne sont pas encore stabilisés. Les besoins financiers et humains du SRE pourraient être affinés et précisés au cours de la phase « pilote » de 2013.

Le besoin de financement de 10M€ tel que présenté dans le dossier ne permet pas à la DISIC de distinguer le coût de la refonte du socle technique et de chacun des lots fonctionnels portant les services aux usagers. Il n'est donc pas possible de qualifier la pertinence et la fiabilité de son calibrage au regard des enjeux et des objectifs visés.

Comme évoqué, la réforme des retraites de l'Etat s'appuie en outre sur la mise en place du compte individuel de retraite (CIR) pour laquelle le besoin en financement ne semble pas stabilisé à ce jour. Cette réforme devrait pouvoir reposer sur un plan programme globalisé avec un financement arrêté sur l'ensemble de la période 2013 – 2017.

D'ici 2014/2015, le SRE deviendra progressivement l'interlocuteur unique de 30% des agents actifs de l'Etat pour les questions relatives aux retraites. Le transfert de responsabilité pour l'ensemble des actifs n'étant pas prévu avant 2015/2016, le SRE pourrait donc bénéficier de cette montée en compétence graduelle pour évaluer précisément sa capacité à absorber à terme la charge de travail inhérente à ses nouvelles responsabilités (contacts avec les usagers actifs, entretiens personnalisés, départ à la retraite et suivi des retraités) ainsi qu'à l'extension du droit à l'information retraite.

3. La gouvernance et les grands jalons de réalisation de ce portail doivent être confortés et les questions techniques en suspens doivent être traitées.

La gouvernance de ce programme s'appuyait fortement sur un comité interministériel de coordination stratégique présidé par le directeur de la gestion publique de la DGFIP. Depuis fin octobre 2012, la présidence de ce comité n'est plus assurée. Cela fait porter un risque sur la poursuite du projet. Les questions de la nomination d'un nouveau « sponsor » et du renforcement de la gouvernance du projet doivent donc être rapidement tranchées par les ministères économique et financier.

Opérationnellement, la réalisation de ce portail doit s'articuler de manière transparente et cohérente avec le transfert progressif des responsabilités des employeurs ministériels vers le service des retraites de l'Etat. Les plannings de « bascule » des ministères et ceux de déploiements des lots de services rendus aux usagers doivent ainsi être établis en concertation interministérielle par exemple dans le cadre de ce comité de coordination stratégique.

Les questions techniques liées à l'accès, à l'accessibilité notamment par la conformité au référentiel général d'accessibilité des administrations (RGAA), particulièrement importante pour les utilisateurs concernés, et à l'authentification des usagers sur ce portail appellent à être traitées prioritairement.

4. Le « guichet unique » proposant le « bouquet de services personnalisés » ne sera pas totalement opérationnel avant 2016/2017 et le déploiement progressif des services doit être sécurisé afin de garantir les gains et l'amélioration de la qualité de service rendu aux usagers.

Les services les plus visibles et emblématiques du portail, tels que la simulation personnalisée de sa retraite ou la demande dématérialisée de départ en retraite sont prévus dans les deux derniers lots du projet, soit entre 2016 et 2017 au mieux.

Comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport sur « *la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat : le risque d'une réforme tronquée* », ce sont ces services qui contribueront à « *inciter les ministères à tirer les conséquences de la réforme notamment en matière d'économies d'emplois* ». Ces services sont donc essentiels et doivent, d'une part être précisément qualifiés (coûts, gains) et, d'autre part, être sécurisés dans leur mise en œuvre (délai, qualité). En particulier, l'économie de 240 ETP, soit 14M€/an, sera essentiellement conditionnée par la mise en ligne de ces services.

Je confirme ainsi l'intérêt de ce projet et la nécessité d'engager les projets informatiques conditionnant l'aboutissement de la réforme, en particulier la refonte technique et les premiers lots fonctionnels du portail.

J'émet néanmoins des réserves sur la gouvernance du projet ainsi que sur la capacité du SRE à tenir l'ensemble des engagements fonctionnels et économiques présentés. Ces réserves, qui sont détaillées en annexe, me conduisent à souhaiter que ce projet de portail puisse être à nouveau présenté à la DISIC d'ici septembre 2013.

Conformément aux dispositions du décret de référence, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.


Jacques MARZIN