



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 jour<sup>1</sup>.

**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 attendus<sup>2</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> La parution serait actuellement prévue en décembre 2014

<sup>2</sup> §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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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