

N° 76

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 octobre 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la **Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État**,*

Par M. Michel CANEVET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
---	---

PREMIÈRE PARTIE

L'INFORMATIQUE ET LE NUMÉRIQUE : UN ENJEU STRATÉGIQUE POUR L'ACTION PUBLIQUE

I. LES DÉPENSES INFORMATIQUES DANS LA SPHÈRE PUBLIQUE : 10 MILLIARDS D'EUROS PAR AN	9
II. UNE MODIFICATION PROFONDE DES MODALITÉS DE L'ACTION PUBLIQUE.....	10
A. UN ENJEU DE SIMPLIFICATION.....	10
B. UN ENJEU DE PRODUCTIVITÉ	12

SECONDE PARTIE

L'ÉTAT DOIT ADAPTER SON INFORMATIQUE AUX NOUVEAUX USAGES GRÂCE À L'ACTION CONCERTÉE DE LA DINSIC ET DES MINISTÈRES

I. UNE EXTENSION PROGRESSIVE DES COMPÉTENCES DE LA DISIC, DEVENUE DINSIC.....	13
A. À PARTIR DE 2011, UNE VÉRITABLE VOLONTÉ DE PILOTER LES SYSTÈMES D'INFORMATION DE L'ÉTAT	13
1. Créée en 2011, la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) initie le pilotage interministériel des systèmes d'information de l'État.....	13
a) Des avis de la DISIC sur les projets informatiques les plus coûteux.....	13
b) La création de la mission « Etalab » et du service à compétence nationale « Réseau interministériel de l'État » : une diversité d'initiatives	14
2. Une inflexion majeure à partir de 2014 : des outils pour une stratégie commune	14
a) Le principe d'unicité du système d'information de l'État	14
b) Un avis conforme de la DISIC pour les projets les plus coûteux (plus de 9 millions d'euros)	15
c) Un suivi des projets les plus sensibles.....	16
d) La création d'un budget centralisé, géré par la DISIC.....	16
3. Une direction interministérielle du numérique et du système d'information : une approche désormais intégrée.....	17
B. DES MOYENS BUDGÉTAIRES LIMITÉS.....	18
II. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS MALGRÉ DES RISQUES PERSISTANTS	20

A. LE PILOTAGE DES PROJETS INFORMATIQUES DE L'ÉTAT : UN CHANGEMENT MAJEUR	20
1. <i>Faire respecter une trajectoire des dépenses informatiques de l'État</i>	20
a) Une méconnaissance des dépenses informatiques en passe d'être comblée	20
b) Une trajectoire qui semble respectée	22
2. <i>Éviter de nouveaux échecs en suivant les projets structurants</i>	22
a) Des outils juridiques de plus en plus utilisés	22
b) Une expertise reconnue par les ministères : 60 projets sensibles suivis par la DINSIC début 2016	24
c) Une diversité des actions concourant à la sécurisation des projets	24
3. <i>Une réussite qui ne doit pas cacher des difficultés persistantes</i>	25
a) Des projets encore « à risque »	25
b) Des investissements insuffisants pour maîtriser la trajectoire des dépenses informatiques tout en modernisant le système d'information de l'État	25
B. DES PROJETS INNOVANTS ET EXEMPLAIRES	27
III. SEULE, LA DINSIC NE PEUT PAS TOUT : L'INDISPENSABLE MOBILISATION DE TOUS LES MINISTÈRES	28
A. LA NÉCESSITÉ D'ADOPTER UNE APPROCHE RÉSOLUMENT INTERMINISTÉRIELLE	28
B. LE RECOURS AUX CONTRACTUELS ET AUX SOUS-TRAITANTS : UN PIS-ALLER DÛ À L'ABSENCE DE VÉRITABLE POLITIQUE RH EN MATIÈRE INFORMATIQUE	29
1. <i>Un cadre rigide, peu propice à la mobilité</i>	29
2. <i>10 % des emplois dans le domaine informatique sont occupés par des contractuels</i>	31
3. <i>Un recours préoccupant aux prestataires extérieurs</i>	33
C. QUELLES SOLUTIONS ?	33
1. <i>Valoriser les compétences et attirer des compétences rares</i>	33
2. <i>Conforter l'autorité de la DINSIC en lui réallouant des moyens dégagés</i>	34
EXAMEN EN COMMISSION	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	39

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les principales recommandations

Recommandation n° 1 : consolider la connaissance et le suivi des personnels et des dépenses informatiques de l'État, afin de pouvoir véritablement les piloter et d'être en mesure d'évaluer l'impact, notamment budgétaire, des projets informatiques menés.

Recommandation n° 2 : afin de garantir le pilotage et la sécurisation de l'ensemble des projets informatiques de l'État, soumettre les opérateurs aux mêmes obligations de consultation de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) que les ministères, et en particulier aux avis conformes pour les projets dont le coût est supérieur à 9 millions d'euros.

Recommandation n° 3 : afin d'assurer la cohérence du système d'information de l'État et de l'action publique, renforcer, à tous les niveaux, la coordination interministérielle en matière de systèmes d'information ; poursuivre les mutualisations au niveau départemental et impulser, sous l'égide de la DINSIC, de telles mutualisations à l'échelle régionale.

Recommandation n° 4 : afin de favoriser la mobilité des agents de l'État travaillant dans le domaine informatique, la DINSIC et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) doivent continuer à rationaliser les corps existants, en favorisant une approche interministérielle. À ce titre, la priorité doit être donnée aux services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC).

Recommandation n° 5 : afin de fidéliser ces agents et de disposer des meilleurs profils, développer les perspectives de carrière au sein de l'État et favoriser la formation continue.

Recommandation n° 6 : afin d'accompagner l'évolution des systèmes d'information et la modernisation de l'action publique, redéployer les moyens dégagés par les mutualisations dans les SIDSIC mais aussi en administration centrale au profit de la DINSIC, seule à même de garantir la cohérence du système d'information de l'État grâce à son positionnement interministériel.

Mesdames, Messieurs,

Alors que l'État et singulièrement l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a été l'un des moteurs de la construction de l'informatique en France, l'administration se trouve aujourd'hui face à un véritable défi : cloisonnée, elle doit opérer une « révolution culturelle » pour s'adapter aux nouveaux usages induits par le numérique.

En effet, il ne s'agit pas seulement de dématérialiser les procédures, mais tout à la fois de les simplifier, de construire une nouvelle relation avec l'usager et entre administrations, d'améliorer la qualité des services publics – voire d'en inventer de nouveaux, de garantir la sécurité du système d'information de l'État, ou encore de permettre la réutilisation des données dont dispose l'État pour favoriser l'innovation.

Enjeu d'économies mais aussi de modernisation, les outils numériques peuvent améliorer significativement l'efficacité de l'action publique. Pour piloter cette modernisation, la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) a été créée en 2011. Une de ses principales missions consiste à apporter une expertise aux ministères dans leurs projets informatiques.

En effet, avec les échecs de projets « phares » comme récemment l'opérateur national de paye (ONP) ou le logiciel unique à vocation interarmées de la solde (Louvois), renforcer cette expertise paraît indispensable pour éviter les gaspillages : le seul coût de l'ONP a ainsi été évalué à 346 millions d'euros par la Cour des comptes.

Après cinq ans d'existence, la DISIC, devenue direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) fait désormais partie du paysage administratif français. Ses crédits figurent au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Au sein du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), lui-même rattaché aux services du Premier ministre, la DINSIC, travaillant de concert avec les ministères, doit être le moteur de la transformation de l'action publique grâce au numérique.

PREMIÈRE PARTIE L'INFORMATIQUE ET LE NUMÉRIQUE : UN ENJEU STRATÉGIQUE POUR L'ACTION PUBLIQUE

I. LES DÉPENSES INFORMATIQUES DANS LA SPHÈRE PUBLIQUE : 10 MILLIARDS D'EUROS PAR AN

Les dépenses relatives aux systèmes d'information et de communication (SIC) dans la sphère publique – comprenant l'État, le secteur social et de la santé, les opérateurs et les collectivités territoriales – sont évaluées à 10 milliards d'euros par an. Elles comprennent les dépenses de personnel mais excluent les dépenses liées aux systèmes d'information militaires (opération et commandement)¹.

Ainsi, chaque année, l'État dépense près de 4 milliards d'euros au titre de ses systèmes d'information et de communication, soit environ 1,5 % du budget général de l'État. La moitié correspond aux dépenses de personnel : 18 000 personnes travaillent dans le domaine des systèmes d'information et de communication (SIC) de l'État.

Il s'agit toutefois d'évaluations, l'État ne disposant pas, à ce jour, d'outil fiable et précis permettant d'identifier ses dépenses informatiques ni d'évaluer l'impact et la valeur de ses investissements informatiques.

Une révolution culturelle ?

« Il n'y pas si longtemps encore, l'informatique était conçue sur papier, orientée pour minimiser les investissements d'innovation, et utilisée comme une ressource statique au service de l'organisation. En particulier, sa valeur était rarement estimée (et donc pilotée) en fonction du potentiel de transformation de l'organisation ou de la chaîne de valeur. Cette situation originelle a suscité un portefeuille d'applications fragmentées, avec une dépendance excessive envers les prestataires de services, une opacité croissante des dépenses, et, de ce fait, l'échec retentissant de certains « grands projets informatiques ». (...) Aujourd'hui, la nécessité de pouvoir échanger des informations entre agents publics, de coopérer à la production ou à l'amélioration de ces données, est profondément étrangère aux principes de design des systèmes d'information tout comme aux relations usuelles entre administrations ».

Source : Rapport au Premier ministre sur la gouvernance de la donnée 2015, remis par l'administrateur général des données

¹ « Coût des systèmes d'information des administrations publiques », Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), juillet 2013.

Recommandation n° 1 : consolider la connaissance et le suivi des personnels et des dépenses informatiques, afin de pouvoir véritablement les piloter et d'être en mesure d'évaluer l'impact, notamment budgétaire, des projets informatiques menés.

L'informatique a longtemps été conçue pour l'État comme un vecteur d'économies : les projets informatiques de l'État concernaient alors principalement les fonctions dites « support » et permettait l'automatisation et la rationalisation de certaines tâches.

Les innovations permises par le numérique

« Les profonds changements induits par les technologies numériques dans les secteurs marchands sont également à l'œuvre dans les services publics. C'est une opportunité à saisir pour renforcer l'efficacité des services administratifs, et plus généralement celle des services publics via une double dimension d'innovation de procédé et de produit. L'innovation de procédé permet l'adoption de méthodes de production ou de distribution nouvelles ou considérablement améliorées. L'innovation de produit donne lieu à la création de nouveaux services grâce aux technologies numériques permettant de mettre à profit la contribution de la « multitude », c'est-à-dire le rassemblement, sur des plateformes, d'informations apportées de manière décentralisée par de nombreux utilisateurs, puis d'utiliser ces informations pour offrir de nouvelles formes de services ».

Source : note du conseil d'analyse économique, n° 34, septembre 2016 sur l'administration numérique, par Yann Algan, Maya Bacache et Anne Perrot

Désormais, la « révolution numérique » modifie les modes d'action publique et les services publics : les dépenses informatiques ne doivent plus être conçues uniquement comme un moyen de réaliser des économies, mais aussi d'améliorer la qualité des services publics et d'en proposer de nouveaux.

Lors de la conception d'un projet informatique, toutes ces dimensions doivent être prises en considération, afin de permettre la meilleure prise de décision possible et de construire, le cas échéant, des alternatives.

II. UNE MODIFICATION PROFONDE DES MODALITÉS DE L'ACTION PUBLIQUE

A. UN ENJEU DE SIMPLIFICATION

Initié en 2013, le programme « Dites-le nous une fois » est l'exemple le plus abouti aujourd'hui de la simplification permise par le numérique. Il vise à assurer un partage des données entre les administrations, évitant aux

usagers (particuliers comme entreprises) de devoir fournir plusieurs fois les mêmes informations à des administrations différentes.

Désormais, pour répondre à un marché public simplifié, les entreprises n'ont plus qu'à entrer leur numéro d'identification SIRET : les différentes administrations partagent et se communiquent entre elles les informations administratives nécessaires à la constitution du dossier.

Selon le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, un an après son lancement, cette initiative devrait permettre aux entreprises de réaliser 60 millions d'euros d'économies chaque année et de réduire de deux heures le temps consacré à chaque candidature. L'administration réaliserait 30 millions d'euros d'économies par an.

Grâce à ces partages sécurisés de données¹, la structuration de l'État en différentes administrations et agences est remplacée par un « État plateforme ».

Quelles évolutions de l'action publique grâce aux « datasciences » ?

« Prédire et empêcher les vols de voitures ; optimiser les temps d'attente aux urgences ; mieux cibler les contrôles douaniers ; détecter les immeubles passoires énergétiques ; repérer les entreprises qui vont prochainement recruter et les signaler aux demandeurs d'emploi concernés ; affecter les remplaçants aux académies qui vont manquer d'enseignants ; optimiser les feux de circulation pour désengorger et dépolluer les centres-villes ; réviser la formule de calcul des prix des médicaments pour les optimiser ; négocier les achats d'électricité en anticipant et en contrôlant les pics de consommation ; mieux négocier les achats d'électricité en anticipant et en contrôlant les pics de consommation ; mieux négocier les achats publics ; prédire les effets microéconomiques d'une réforme fiscale ; anticiper les besoins d'investissement médical grâce à l'analyse de la littérature scientifique... tous ces usages de l'analyse prédictive sont à portée de main de la puissance publique. Ils recèlent un immense potentiel d'efficacité, de maîtrise des dépenses publiques et de justice de l'action publique. »

Source : Rapport au Premier ministre sur la gouvernance de la donnée 2015, remis par l'administrateur général des données

Aussi, après une première phase de dématérialisation des procédures et des documents, c'est désormais une nouvelle phase qui s'ouvre, modifiant les relations entre l'utilisateur et l'administration. L'enjeu aujourd'hui est d'ailleurs de les sécuriser : il s'agit à la fois d'éviter des risques résultant de cyberattaques, mais aussi d'éviter des escroqueries. Ainsi, un projet en cours dans l'administration consiste à transposer l'homologation du formulaire « Cerfa ».

¹ À ce titre, le projet FranceConnect, qui permet à l'utilisateur de s'identifier une seule fois (au lieu de devoir gérer plusieurs comptes) pour recourir aux services proposés par plusieurs administrations, est une démarche exemplaire.

Selon le tableau de bord 2015 des services publics numériques, 26 % des particuliers ont réalisé une démarche administrative sur Internet au cours des douze derniers mois et 89 % en ont été satisfaits.

Comme le soulignait la Cour des comptes dans une récente enquête intitulée « Relations aux usagers et modernisation de l'État »¹, « *la réussite de cette modernisation suppose d'assurer convenablement l'accompagnement des usagers et d'accroître la confiance dans les services numériques par des mesures de sécurité suffisantes* ». À ce titre, l'implication de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) sera déterminante.

B. UN ENJEU DE PRODUCTIVITÉ

Pour moderniser l'action publique et utiliser le potentiel offert par la révolution numérique, de nouveaux métiers et profils sont nécessaires à l'administration – qu'il s'agisse d'expert en cryptologie ou de « *datascientists* » par exemple.

Mais l'automatisation et la modernisation des procédures, en particulier les perspectives ouvertes par la télédéclaration, conduiront nécessairement à la disparition de certaines tâches mais aussi de certains métiers, notamment les moins qualifiés.

Comme le souligne une étude récente², « *la modification des conditions d'exercice des activités induite par ces nouveaux outils et ces modes de travail concerne tous les métiers sans exception, manuels ou intellectuels, métiers de la connaissance ou de l'expérience.*

« *Elle nécessite souvent de développer ou d'acquérir de nouvelles compétences. De nouveaux métiers apparaissent, d'autres sont amenés à disparaître. (...)*

« *Les spécificités mais aussi les difficultés de cette adaptation par rapport aux évolutions traditionnelles de l'entreprise tiennent à ce que la vitesse exceptionnelle de diffusion nécessite un très haut degré d'adaptation et d'anticipation pour éviter la déqualification, facteur de rupture numérique* ».

À ce titre, **l'accompagnement à la reconversion et la formation des agents sont indispensables.**

¹ « Vers une généralisation des services publics numériques », Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2016.

² « Transformation numérique et vie au travail », rapport établi par Bruno Mettling à l'attention de Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, septembre 2015.

SECONDE PARTIE

L'ÉTAT DOIT ADAPTER SON INFORMATIQUE AUX NOUVEAUX USAGES GRÂCE À L'ACTION CONCERTÉE DE LA DINSIC ET DES MINISTÈRES

I. UNE EXTENSION PROGRESSIVE DES COMPÉTENCES DE LA DISIC, DEVENUE DINSIC

A. À PARTIR DE 2011, UNE VÉRITABLE VOLONTÉ DE PILOTER LES SYSTÈMES D'INFORMATION DE L'ÉTAT

1. Créée en 2011, la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) initie le pilotage interministériel des systèmes d'information de l'État

a) Des avis de la DISIC sur les projets informatiques les plus coûteux

Créée par décret en 2011¹, la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) « oriente, anime et coordonne les actions de l'administration de l'État visant à améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du service rendu par les systèmes d'information et de communication ».

Placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au Secrétariat général du Gouvernement (SGG), il s'agit bien de **donner à cette direction un véritable rôle d'arbitrage, d'évaluation de la performance des services numériques** et non d'en faire une sorte de « super » direction des systèmes d'information.

En particulier, **le directeur est informé des principaux projets informatiques envisagés par les ministères - il s'agit des projets dont le budget prévisionnel est compris entre 5 millions et 9 millions d'euros. Le directeur est également consulté, pour avis, sur les projets dont le coût dépasse 9 millions d'euros.** Ses avis sont adressés au Premier ministre, aux ministres concernés et au ministre chargé du budget².

En outre, un **pouvoir d'alerte** (auprès du Premier ministre et des ministres concernés) est reconnu au directeur, s'agissant des projets « qui présentent des enjeux ou des risques justifiant des dispositions spécifiques de conduite et de gouvernance » et à la suite de missions d'expertise conduites « sur tout projet ou système d'importance majeure dont les conditions de

¹ Décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création d'une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État.

² Ces seuils de coût ont été fixés par arrêté du 1^{er} juin 2011 pris pour l'application de l'article 7 du décret du 21 février 2011 précité.

développement ou d'exploitation lui paraissent porteuses de risques ou d'enjeux élevés en matière de calendrier, de coûts, de qualité ou de sécurité »¹.

Contrairement aux avis, qui concernent les projets préalablement à leur lancement, le décret précise que ces alertes peuvent être données « *avant comme après le lancement des projets* ».

b) La création de la mission « Etalab » et du service à compétence nationale « Réseau interministériel de l'État » : une diversité d'initiatives

Dans le même mouvement, est instituée² la mission « Etalab », chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques qui est regroupée, un an plus tard, avec la DISIC au sein du Secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP), qui remplace la direction générale de la modernisation de l'État (DGME)³.

Il s'agit de promouvoir le partage des données publiques, susceptible de faciliter l'innovation et la recherche - c'est la démarche d'« *open data* ».

À la fin de l'année 2012, par arrêté du Premier ministre⁴, est créé un service à compétence nationale (SCN) « Réseau interministériel de l'État », rattaché à la DISIC et chargé de gérer le réseau unifié qui doit raccorder, de façon sécurisée, les administrations centrales et déconcentrées de l'État.

Qu'il s'agisse de la mission Etalab ou du Réseau interministériel de l'État (RIE), c'est un modèle commun, interministériel, qui est privilégié.

2. Une inflexion majeure à partir de 2014 : des outils pour une stratégie commune

a) Le principe d'unicité du système d'information de l'État

En 2014, un nouveau décret⁵ place sous l'autorité du Premier ministre « *le système d'information et de communication de l'État* », composé « *de l'ensemble des infrastructures et services logiciels informatiques permettant de collecter, traiter, transmettre et stocker les données sous forme numérique qui concourent aux missions des services de l'État* ». Si cette responsabilité est déléguée aux ministres « *dans la mesure requise pour l'exercice de leurs attributions* », les infrastructures informatiques, les réseaux de communication, les services numériques d'usage partagé et les systèmes

¹ Article 8 du décret n° 2011-193 du 21 février 2011 précité.

² Décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques.

³ Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

⁴ Arrêté du Premier ministre du 17 décembre 2012 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Réseau interministériel de l'État ».

⁵ Décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État.

d'information relatifs à des fonctions transversales des administrations de l'État ne peuvent leur être délégués.

En effet, depuis un décret de 1986¹, les systèmes d'information étaient sous responsabilité de chaque ministre, ce qui freinait le développement des mutualisations, des applications communes, du partage des données et de la maîtrise de bout en bout de la sécurité.

Ainsi, au lieu de considérer chaque système d'information ministériel comme relevant d'un ministère, est affirmée l'unicité du système d'information de l'État. Cette nouvelle perspective implique l'interopérabilité entre les différents systèmes, la possibilité de réutiliser les données d'une administration par une autre et la mise en place d'un système cohérent.

Pour favoriser l'approche interministérielle désormais indispensable, est créé un **conseil du système d'information et de communication de l'État**, placé auprès du Premier ministre, qui réunit notamment les secrétaires généraux des ministères, le directeur général de l'administration et de la fonction publique, les directeurs du budget, du service des achats de l'État et de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information. Ce conseil est consulté sur la définition et la mise en œuvre des cadres stratégiques communs.

Il est également décliné à un niveau plus technique et opérationnel.

Les ministères, à différents niveaux, sont ainsi réunis régulièrement pour définir des stratégies communes et échanger des informations. Les directeurs des systèmes d'information des ministères rencontrés par le rapporteur spécial ont souligné l'utilité de cette instance, l'un d'entre eux qualifiant notamment la revue par les pairs de « précieuse ».

Par ailleurs, un administrateur général des données² est institué ; il « coordonne l'action des administrations en matière d'inventaire, de gouvernance, de production, de circulation et d'exploitation des données par les administrations ».

b) Un avis conforme de la DISIC pour les projets les plus coûteux (plus de 9 millions d'euros)

En outre, chaque ministre doit définir un « *plan d'investissement couvrant les projets et activités du ministère et des organismes placés sous sa tutelle en matière de systèmes d'information et de communication* » ; et désormais « *les projets répondant à des caractéristiques, notamment de coût prévisionnel (...) sont soumis pour avis conforme au directeur interministériel des systèmes d'information et de communication* ».

¹ Décret n° 86-1301 du 22 décembre 1986 relatif au développement de l'informatique, de la bureautique et des réseaux de communication dans l'administration.

² Décret n° 2014-1050 du 16 septembre 2014 instituant un administrateur général des données.

En application d'un arrêté du Premier ministre de 2014¹, la DISIC peut donc, par ces avis, contribuer à infléchir les projets informatiques des ministères dont le coût prévisionnel est supérieur à 9 millions d'euros – elle continue par ailleurs (en application du décret fondateur de 2011) à être informée des projets dont le coût est compris entre 5 et 9 millions d'euros.

Recommandation n° 2 : afin de garantir le pilotage et la sécurisation de l'ensemble des projets informatiques de l'État, soumettre les opérateurs aux mêmes obligations de consultation de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) que les ministères, et en particulier aux avis conformes pour les projets supérieurs à 9 millions d'euros.

c) Un suivi des projets les plus sensibles

Enfin, par une circulaire du 20 janvier 2015², le Premier ministre a fixé comme objectif de « diminuer la dépense informatique annuelle de 500 à 800 millions d'euros en 3 à 5 ans sur le périmètre de l'ensemble des ministères, sur la base des dépenses constatées en 2013, tout en modernisant le système d'information de l'État ». Il s'agit désormais de « doter le gouvernement des instruments financiers adaptés au pilotage du système d'information et à la concrétisation de ces opportunités de modernisation ». Ainsi, il est demandé à la DISIC de bâtir un « tableau de bord des projets sensibles pour le gouvernement, soit en raison de leur coût, soit du fait de la valeur du service qu'ils permettront de rendre ».

Ce tableau est mis à jour tous les trois mois. Il permet un suivi, au plus haut niveau, de l'ensemble des projets en cours et complète utilement les avis de la DISIC.

La DISIC, grâce à ses avis mais aussi au tableau de bord des projets sensibles, devient une véritable « tour de contrôle » des projets informatiques structurants pour l'État et ce, quel que soit le ministère à l'initiative – exclusion faite de certains projets du ministère de la défense.

d) La création d'un budget centralisé, géré par la DISIC

La circulaire du Premier ministre précitée prévoit la création d'un budget centralisé dont la gestion est confiée à la DISIC « afin de financer de nouveaux investissements collectifs porteurs d'économies futures. Ce budget sera alimenté dès 2016, et chaque année ensuite, par un transfert en gestion depuis les budgets de vos ministères. Ce transfert correspondra au besoin de financement des investissements interministériels qui auront été décidés après avis du conseil du système d'information et de communication de l'État, en fonction des économies constatées en exécution l'année précédente ».

¹ Arrêté du 14 novembre 2014 pris pour l'application de l'article 3 du décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État.

² Circulaire n° 5764/SG du Premier ministre.

Cette enveloppe centralisée - qui a pris la forme d'un budget opérationnel de programme (BOP) intitulé « système d'information de l'État » -, a vocation à être abondée par les ministères et vise à financer des investissements interministériels. Il permet par conséquent à la DISIC d'appuyer des projets spécifiques à vocation interministérielle.

En outre, ce budget opérationnel de programme a été abondé par une partie du programme d'investissements d'avenir (PIA) qui prévoyait 126 millions d'euros destinés à la « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique » pour la période 2015 - 2017.

3. Une direction interministérielle du numérique et du système d'information : une approche désormais intégrée

En 2015, un nouveau décret¹ étend les compétences de la DISIC à la réforme numérique des politiques publiques. Elle est alors renommée Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

Cette direction regroupe la mission Etalab, les « *datascientists* » de l'Administrateur général des données, les missions de la DISIC, elle assure le déploiement et le fonctionnement du Réseau interministériel de l'État, et prend en charge les projets visant à créer une véritable administration numérique jusqu'alors développés par la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique.

En outre, depuis 2016, la DINSIC accueille et anime un incubateur de start-ups d'État, qui développent, selon la méthode dite « agile » des services aux utilisateurs.

Une diversité d'actions du service « Performance des services numériques »

Outre l'étude et le suivi des projets coûteux et sensibles, le service « Performance des services numériques » est également chargé :

- d'un volet « RH » : il s'agit notamment d'animer un réseau de professionnels, grâce à une meilleure connaissance des compétences dont dispose l'État en matière d'informatique, à l'animation de formations et aux partages d'expériences et de suivre les évolutions statutaires nécessaires ;

- du développement et de l'animation de l'administration numérique et en particulier du projet « FranceConnect ». Ce dispositif d'identification et d'authentification unique des usagers leur permet d'accéder à différentes informations les concernant, sans devoir créer de comptes spécifiques. Il concerne déjà le site Internet des impôts, de l'assurance maladie, de La Poste, et de certaines collectivités territoriales partenaires, etc.) ;

¹ Décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

- de certains projets interministériels de transformation et de mutualisation des infrastructures des systèmes d'information. Les principaux projets en cours à ce titre sont :

- la messagerie collaborative de l'État (MCE) qui vise à optimiser les coûts de fonctionnement des messageries de l'État, améliorer les usages et simplifier les échanges interministériels ;

- le développement de l'informatique en nuage (Cloud) ;

- la téléphonie fixe et mobile, afin d'optimiser les infrastructures de téléphonie fixe et sécuriser les communications des cabinets ministériels ;

- le schéma directeur des infrastructures d'hébergement ;

- des mutualisations dans les territoires ;

- de la modernisation des systèmes d'information concernant les ressources humaines et la paye de l'État, afin de favoriser le dialogue interministériel et garantir la cohérence des solutions choisies.

Enfin, un pôle de ce service est plus spécifiquement chargé des questions juridiques : il s'agit notamment d'encadrer la dématérialisation des formalités administratives¹ et d'appuyer les autres projets de la DINSIC.

Source : commission des finances du Sénat à partir des informations transmises par la DINSIC

L'enjeu est donc multiple, voire contradictoire : il s'agit de doter l'État d'un système d'information cohérent et efficient et d'infrastructures mutualisées, d'assurer le partage des données entre les ministères² voire avec d'autres utilisateurs, de réaliser des économies (via des mutualisations et un pilotage efficace des projets) et de développer l'administration numérique grâce à des innovations.

B. DES MOYENS BUDGÉTAIRES LIMITÉS

La DINSIC faisant partie du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), ses effectifs et son budget propres ne peuvent être isolés dans les documents budgétaires remis au Parlement.

Toutefois, selon les informations communiquées par la DINSIC, ses effectifs s'élèveraient, en 2016, à 126 équivalents temps plein (ETP) - dont 40 s'occupent du Réseau interministériel de l'État.

À titre de comparaison, le « *Government Digital Service* » au Royaume-Uni compte plus de 500 personnes pour aider le Gouvernement à mettre en place des services numériques plus performants.

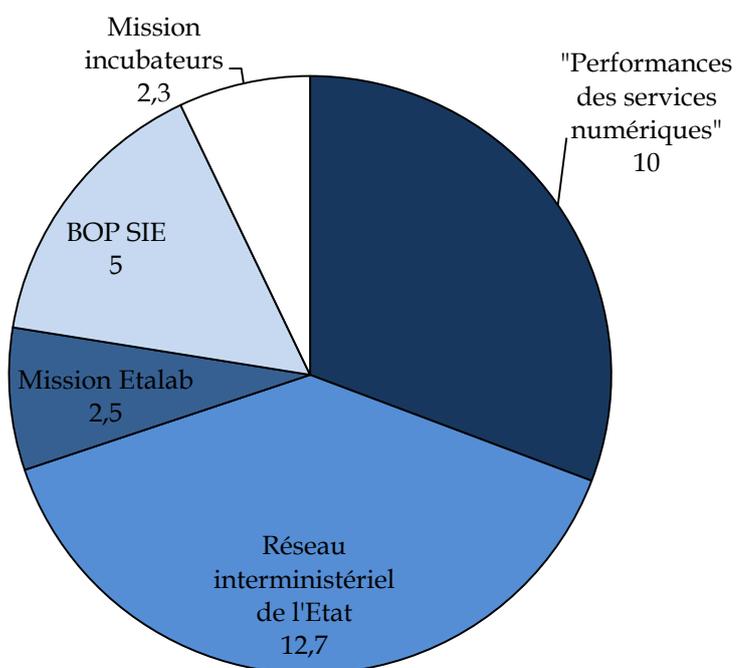
¹ Voir par exemple l'ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique.

² C'est « l'État plateforme » (cf. supra).

En 2016, le budget total de la DINSIC serait de l'ordre de 32,5 millions d'euros.

Répartition des crédits de paiement (2016) de la DINSIC par mission

(en millions d'euros)

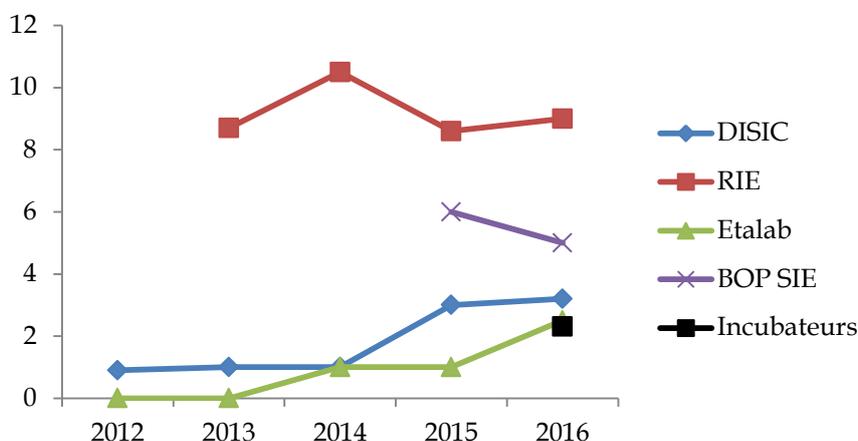


Source : commission des finances du Sénat à partir des informations transmises par la DINSIC

Si l'on isole les dépenses de personnel, les crédits susceptibles d'être mobilisés pour réaliser l'ensemble des missions de la DINSIC s'élèvent à 22 millions d'euros environ - à comparer avec le chiffre de 1,9 milliard d'euros de dépenses informatiques de l'État (hors masse salariale).

Évolution des dépenses de fonctionnement (2012-2016) de la DINSIC en fonction de ses missions

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des informations transmises par la DINSIC

Sans surprise, c'est le projet d'infrastructure mutualisée, le RIE, qui constitue l'essentiel des dépenses de fonctionnement de la DINSIC.

Le budget centralisé ne semble pas, à ce jour, constituer un moyen d'action privilégié de l'État. En effet, d'une part, les ministères préfèrent conserver la maîtrise de leur budget informatique ; d'autre part, cette démarche est relativement récente et les acteurs doivent se l'approprier avant d'envisager de financer par ce biais des projets communs aux ministères.

II. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS MALGRÉ DES RISQUES PERSISTANTS

A. LE PILOTAGE DES PROJETS INFORMATIQUES DE L'ÉTAT : UN CHANGEMENT MAJEUR

1. Faire respecter une trajectoire des dépenses informatiques de l'État

a) Une méconnaissance des dépenses informatiques en passe d'être comblée

En mai 2015, la DISIC a collecté, pour la première fois, les données de prévision des dépenses informatiques des 29 programmes de l'État représentant les trois quart de la dépense informatique annuelle.

En effet, ces crédits sont dispersés dans environ 80 programmes au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Aussi, le suivi de la DINSIC exclut les programmes dont la dépense annuelle en matière de

systèmes d'information est inférieure à 10 millions d'euros, soit environ 400 millions d'euros.

Principales dépenses informatiques par ministère

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015
Économie et finances	445,3	387,5	371,5
Intérieur	316,6	289,0	352,3
Justice	210,1	134,4	205,6
Défense	129,4	112,0	123,3
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	101,0	100,7	104,7
Premier ministre	77,7	67,1	83,0
Écologie	89,3	84,7	80,4
Affaires sociales	63,1	62,9	76,3
Affaires étrangères	43,0	44,7	42,5
Agriculture	21,6	17,7	20,4
Culture	15,2	15,4	13,6
TOTAL	1 512,3	1 316,1	1 473,6

Source : DINSIC

Ce tableau est accompagné de la remarque suivante : « ces restitutions comptables ont été établies sur la base des soldes comptabilisés par nature de compte. Certains comptes contiennent cependant des dépenses qui ne concernent pas uniquement le SI de l'État et nécessitent donc des retraitements manuels ; si bien que les résultats bruts présentés ci-dessus sont difficilement exploitables en l'état. S'ajoutent à ce constat des mouvements de restructuration budgétaire et de réorganisation de l'action gouvernementale que le seul constat comptable ne permet de prendre en compte ».

Pour résoudre ces difficultés et disposer d'un véritable outil de connaissance des dépenses informatiques, indispensable au pilotage, une modification de Chorus¹ serait envisagée.

Interrogée par le rapporteur, la DINSIC a indiqué que « la mise en place d'un référentiel interministériel dans l'outil Chorus, couplé au déploiement de plans d'investissement (...) permettront de suivre d'une part les économies réalisées sur les dépenses d'informatiques et d'autre part, les investissements réalisés » ; « l'absence d'indicateur fiable ne permet pas à ce jour de consolider ces données ».

Un groupe de travail interministériel « Transparence des coûts », animé par la DINSIC, a ainsi proposé un référentiel commun de qualification

¹ Le logiciel comptable de l'État.

des dépenses informatiques mis en œuvre dans Chorus à partir du début de l'année 2016.

b) Une trajectoire qui semble respectée

En 2014 et 2015, la trajectoire de réduction des dépenses informatiques suivies par la DINSIC a été conforme à la prévision.

Ainsi, entre 2013 et 2014, les dépenses informatiques de l'État (hors masse salariale) ont enregistré une diminution de 100 millions d'euros, passant de 2 milliards d'euros à 1,9 milliard d'euros.

« Cette diminution a toutefois été subie et a souffert d'un manque de pilotage notamment dans la répartition de l'effort sur les programmes ministériels. Elle laisse aujourd'hui certains d'entre eux en grande difficulté, avec un niveau des dépenses incompressibles qui dépasse parfois 95 % du budget informatique, obérant ainsi toute capacité d'innovation et d'évolution, même réglementaire. Cette diminution a été en outre supérieure de 40 % à celle annoncée par la DISIC comme réalisable la première année sur la base d'une optimisation pilotée, avant tout nouvel investissement de mutualisation ».

« Fin 2015, nous avons constaté un niveau de dépenses informatiques supérieures de 97 millions d'euros par rapport aux dépenses 2014. Après analyse détaillée auprès des ministères, cette augmentation s'explique en réalité par l'évolution de la consommation des ministères ayant bénéficié du plan de lutte anti-terrorisme. Exception faite de ces investissements exceptionnels, les ministères ont donc su tenir la cible d'économie fixée, grâce à des efforts importants en matière d'optimisation de dépenses »¹.

2. Éviter de nouveaux échecs en suivant les projets structurants

a) Des outils juridiques de plus en plus utilisés

Depuis 2011, les projets de plus de 9 millions d'euros soumis à la DINSIC sont en augmentation.

On distingue deux types d'avis pour les projets dont le coût est supérieur à 9 millions d'euros :

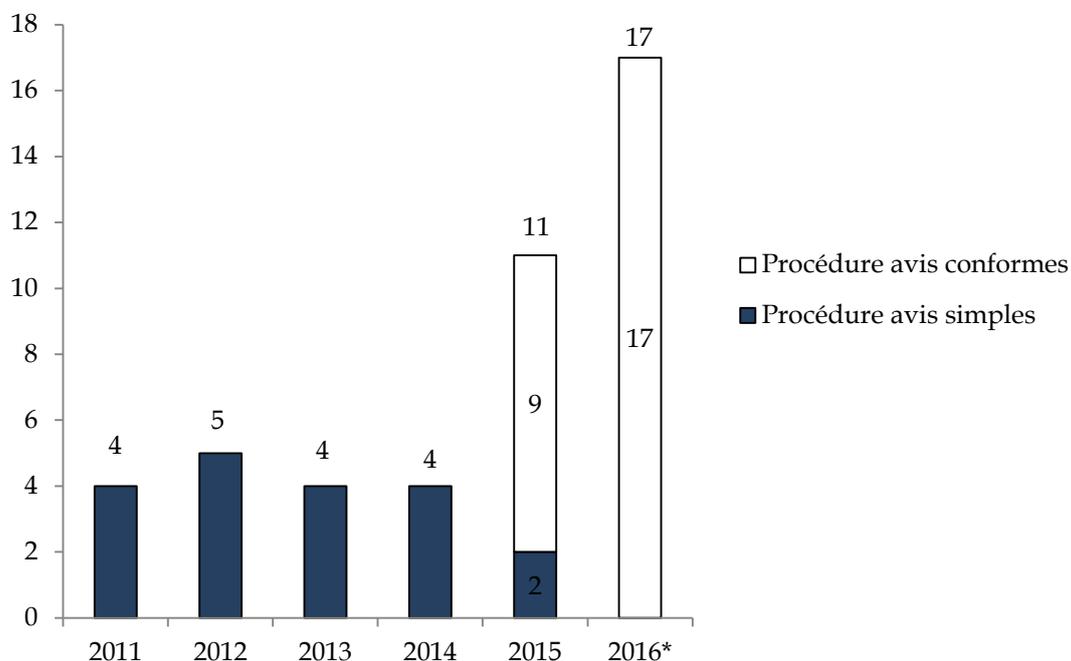
- jusqu'en 2014, les avis (favorables ou non)² ;
- et, depuis 2014, les avis conformes.

¹ Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

² Article 7 du décret n° 2011-193 précité.

Nombre de projets informatiques de plus de 9 millions d'euros soumis à la DINSIC pour avis

(en nombre)



*Prévision

Source : réponse de la DINSIC au questionnaire du rapporteur spécial

Sur les 33 avis rendus, quatre avis sont défavorables ou non conformes, soit 12 % :

- en 2012, le projet CYCLADES, applicatif développé par le ministère de l'éducation nationale pour un coût estimé à 26 millions d'euros ;
- en 2013, le projet SOURCE du ministère de la défense, d'un coût de l'ordre de 120 millions d'euros ;
- en 2015, le référentiel unifié de santé estimé à 16 millions d'euros ;
- en 2016, le projet DESTA relatif à la dématérialisation du stationnement piloté par le ministère de l'intérieur, pour un coût de l'ordre de 14 millions d'euros.

S'agissant des autres projets, des recommandations ont été émises pour les sécuriser. Par exemple, « le déploiement d'une nouvelle infrastructure de Chorus a été repoussée d'une année permettant sa mutualisation avec une montée de version majeure de l'éditeur SAP ¹ » ; de même, le projet de réforme du cadre budgétaire et comptable (RCBC) du ministère de l'éducation nationale a été suspendu, évitant une dépense de 12 millions d'euros en 2011.

¹ Réponse de la DINSIC au questionnaire du rapporteur.

b) Une expertise reconnue par les ministères : 60 projets sensibles suivis par la DINSIC début 2016

Le tableau de bord des projets sensibles, basé sur une démarche volontaire de la part des ministères, complète utilement les avis préalables de la DINSIC sur les projets les plus coûteux.

En février 2016, parmi les 60 projets sensibles recensés, 4 présentent un coût supérieur à 100 millions d'euros, et deux d'entre eux concernent les systèmes d'information en matière de ressources humaines ; il s'agit des projets « Sirhius »¹ aux ministères des finances et des affaires étrangères et « Sirhen »² au ministère de l'éducation nationale.

Dès lors qu'un niveau de risque est considéré comme important, une intervention de la DINSIC est sollicitée. Ainsi, par exemple, après une mission de la DINSIC concernant le projet ASTREA de refonte du casier judiciaire, le ministère de la justice a redéfini le projet : selon la DINSIC, « un premier jalon dès 2017 permettra notamment une économie annuelle de l'ordre de un million d'euros sur l'affranchissement des plis envoyés aux demandeurs d'un extrait dématérialisé du casier judiciaire »³.

Les directions des systèmes d'information des ministères interrogées par le rapporteur spécial ont une vision positive de la DINSIC et reconnaissent son expertise.

c) Une diversité des actions concourant à la sécurisation des projets

Ces outils juridiques sont complétés par des actions générales de formation et d'animations de communautés professionnelles afin de partager les meilleures pratiques.

La DINSIC propose, pour les projets sensibles, une formation de deux jours à la gestion de projet et un appui à « l'étude de la valeur » du projet afin de s'assurer de son utilité et de son efficacité.

Grâce au tableau de suivi des projets sensibles, la DINSIC a pu tirer des enseignements qui ont été communiqués aux ministères : « en novembre 2015, la DINSIC a souligné que les projets inscrits au tableau de bord ont une durée trop longue (moyenne de 6 ans) »⁴.

Au total, « depuis fin 2014, 52 projets ont ainsi été accompagnés par la DINSIC, dont 38 font partie du tableau de bord des projets SI sensibles. Enfin, pour démultiplier les efforts de sécurisation et suivre les recommandations émises par la DINSIC, des cellules ministérielles miroirs sont progressivement mises en place »⁵.

¹ Système d'information des ressources humaines des ministères économiques et financiers.

² Système d'information des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale.

³ Réponse de la DINSIC au questionnaire du rapporteur spécial.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

3. Une réussite qui ne doit pas cacher des difficultés persistantes

a) Des projets encore « à risque »

Si l'on peut donc considérer aujourd'hui que l'État dispose d'un véritable outil pour éviter que de futurs grands projets informatiques ne « dérapent », certains projets engagés de longue date présenteraient encore des risques ; ce serait notamment le cas de la déclaration sociale nominative (DSN), du remplacement du système Louvois, du système de gestion du permis de conduire ou encore du système SYNERGIE de gestion des aides européennes.

Plus généralement, **le pilotage et le calendrier prévisionnel de ces projets demeurent problématiques** ; selon une note du directeur interministériel du numérique et du système d'information de l'État adressée à la directrice de cabinet du Premier ministre le 10 novembre 2015 : « *en conclusion de cette première mise à jour du tableau de bord, il me semble utile de souligner que les projets SI d'importance majeure pour l'État sont, en règle générale, trop longs.*

« Les projets inscrits au tableau de bord ont en effet une durée moyenne de 6 ans. Sur la base d'une équipe projet de 50 personnes à temps plein, les études comparatives, dont dispose la DINSIC, montrent que 65 % des projets dépassant 3 ans de réalisation n'aboutissent pas dans les conditions prévues et se soldent, soit par un échec, soit par un ajustement important de leur périmètre, coûts ou délais. Ce point a également été souligné dans le rapport sur le pilotage et l'audit des grands programmes informatiques de l'État publié en mars 2012 par l'inspection générale des finances et le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies ».

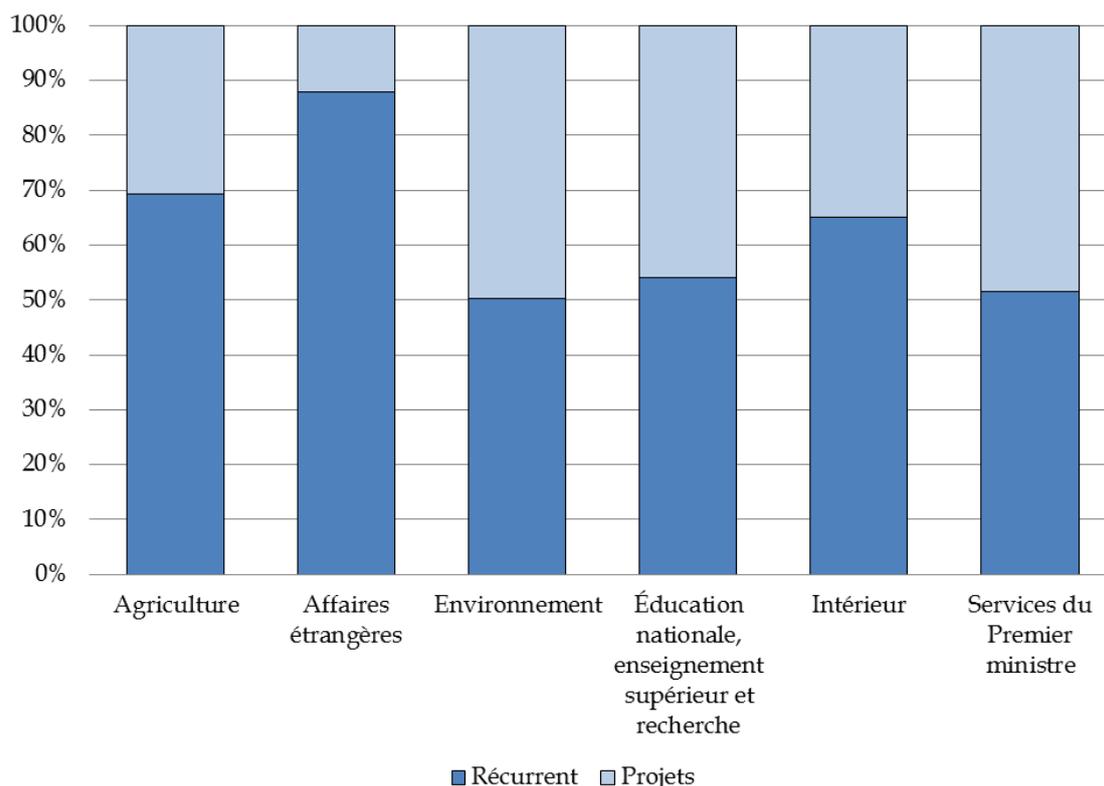
Par ailleurs, interrogée par le rapporteur spécial sur le « taux d'échec » des projets informatiques de l'État, la DINSIC a reconnu que « *trop peu de bilans sont (...) réalisés à l'issue des projets. Cela interdit de clairement qualifier le « taux de réussite » des projets. C'est pourquoi nous voulons systématiser ces études réalisées à l'issue du projet* ».

b) Des investissements insuffisants pour maîtriser la trajectoire des dépenses informatiques tout en modernisant le système d'information de l'État

La marge de manœuvre dont disposent certains ministères s'avère très faible pour investir dans de nouveaux projets informatiques. Il ne s'agit pas tant d'une insuffisance de budget que d'une proportion trop importante de dépenses récurrentes. En moyenne, **en 2014, 70 % des dépenses informatiques des ministères correspondent à des dépenses récurrentes**. De telles dépenses, résultant souvent d'infrastructures obsolètes, diminuent d'autant la capacité de l'État à investir alors même que les usagers mais aussi les personnels sont de plus en plus demandeurs de tels services.

Encore faut-il préciser que le coût des projets de systèmes d'information des ressources humaines (SI-RH) a eu, selon l'analyse de Jacques Marzin, alors directeur de la DISIC, « un effet d'éviction élevé sur la modernisation des services offerts aux usagers »¹.

**Proportion de dépenses récurrentes
parmi les dépenses informatiques (2016) de six ministères**



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents transmis au rapporteur

La circulaire précitée du Premier ministre du 20 janvier 2015 a fixé comme objectif une diminution « de la dépense informatique annuelle de 500 à 800 millions d'euros en trois à cinq ans ». Or la plupart des économies identifiées, dès 2014, par la DISIC, nécessite des investissements préalables. Qu'il s'agisse de la mise en place d'une offre interministérielle en matière de téléphonie fixe ou de la centralisation des annuaires ministériels (préalable à la mise en place d'une messagerie unifiée), les moyens nécessaires au lancement du projet seraient couverts par les économies futures.

Ces projets concernent notamment la mutualisation des infrastructures, des achats mais aussi des développements et des expertises ou l'internalisation de certains projets et métiers.

¹ Note relative à l'optimisation du système d'information de l'État du 7 mai 2015 adressée par Jacques Marzin, directeur de la DINSIC à la directrice de cabinet du Premier ministre.

Les échecs passés ne doivent pas obérer la capacité à moderniser l'action publique en améliorant le service rendu : dans ce sens, le rôle de la DINSIC paraît majeur, afin de garantir le pilotage mais aussi l'évaluation *ex ante* comme *ex post*, des projets mis en œuvre.

La tâche est d'ampleur : il s'agit de remplacer les logiques ministérielles qui se sont développées en silos, par un système cohérent, évitant de coûteux doublons et permettant, à moyen terme, de réaliser des économies, voire, pour certains projets, de moderniser l'action publique, tout en évitant les errements du passé en matière de projets informatiques.

Grâce à sa vision interministérielle, transversale, la DINSIC est en mesure aujourd'hui de piloter la performance économique du système d'information de l'État et d'accompagner les projets de mutualisation.

B. DES PROJETS INNOVANTS ET EXEMPLAIRES

Le Réseau interministériel de l'État consiste en la mutualisation des réseaux des ministères, permettant en particulier de garantir la continuité de l'action gouvernementale en cas de dysfonctionnement grave d'Internet. En 2016, 11 000 sites relevant de huit ministères différents sont raccordés à ce réseau - représentant 77 % de l'objectif. Outre des économies, les capacités offertes par ce réseau sont supérieures d'environ 20 % aux réseaux qui existaient auparavant.

En 2012, dès le début du projet de déploiement du Réseau interministériel de l'État (RIE), une évaluation du retour sur investissement a été réalisée : après un investissement initial évalué à environ 20 millions d'euros (sur la période 2012-2018), le retour sur investissement était prévu dès 2017, permettant la réalisation d'une économie de 10 millions d'euros par an.

En effet, selon les informations transmises par la DINSIC, alors que les dépenses récurrentes étaient estimées, en 2012, à 72,1 millions d'euros, elles devraient être de 53,2 millions d'euros, soit une diminution de l'ordre de 26 %. Par exemple, pour « *la cité administrative du Mans, le remplacement de sept accès cuivre par une fibre optique mutualisée a ainsi permis une augmentation du débit de 56 %, pour un coût inférieur de 64 % à celui des réseaux actuels* ».

Les 40 personnes de la DINSIC relevant du service à compétence nationale veillent au déploiement du Réseau interministériel de l'État et à faire en sorte qu'il soit opérationnel 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

D'autres projets de mutualisations des infrastructures ont été menés ou sont en cours, notamment en ce qui concerne les centres informatiques (les « *datacenters* »), avec un potentiel d'économies annuelles de l'ordre de 30 %.

III. SEULE, LA DINSIC NE PEUT PAS TOUT : L'INDISPENSABLE MOBILISATION DE TOUS LES MINISTÈRES

A. LA NÉCESSITÉ D'ADOPTER UNE APPROCHE RÉSOLUMENT INTERMINISTÉRIELLE

Les ministères sont habitués à travailler dans leur seul champ de compétences, tant au niveau central que déconcentré. Au sein de certains grands ministères, les directions générales elles-mêmes ne coopèrent pas toujours.

Or cette logique de travail en silo est particulièrement préjudiciable s'agissant des systèmes d'informations. Selon le rapport 2015 de l'Administrateur général des données, Henri Verdier, *« la culture de coopération interministérielle, de coopération avec les services déconcentrés, et avec les collectivités locales, est encore insuffisante. Les systèmes d'information ont été conçus dans une logique de silos ministériels, financés dans des budgets distincts et cette situation finit par pénaliser réellement le fonctionnement de l'État »*.

Il en résulte des problèmes techniques - impossibilité de partager des données, incompatibilité entre des systèmes en raison de choix non harmonisés de formats, de systèmes d'exploitation, etc. - mais aussi financiers puisque des services développent - ou font développer - parallèlement les mêmes outils.

En 2011, accompagnant la naissance de la DISIC, ont été créés les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC). Il s'agissait, *« de rendre cohérentes les organisations SIC dans chaque département avec celle des services de l'État résultant de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) »*¹. Ainsi, des services unifiés (96) ont regroupé l'ensemble des équipes informatiques de cinq ministères différents (ministère de l'intérieur, de l'agriculture, des affaires sociales, de l'économie et des finances et de l'écologie).

Selon la circulaire précitée, *« les SIDSIC ont vocation à assurer un soutien de proximité (assistance utilisateurs, installations et maintenance) sur le périmètre de la préfecture et des DDI et à mettre en œuvre les orientations nationales en matière de systèmes d'information, en particulier celles définies par la [DINSIC] »*.

La DINSIC pilote le système d'information de l'État dans les territoires grâce aux agents des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC). Ces derniers sont particulièrement demandeurs d'une plus grande cohérence de l'action des ministères : alors même qu'ils ont une vision interministérielle, ils se trouvent trop souvent confrontés à des logiques ministérielles incompatibles pour mettre en œuvre des projets ou des demandes spécifiques.

¹ Circulaire n° 1790/15/SG du 11 décembre 2015 du Secrétaire général du Gouvernement.

Recommandation n° 3 : afin d'assurer la cohérence du système d'information de l'État et de l'action publique, renforcer, à tous les niveaux, la coordination interministérielle en matière de systèmes d'information ; poursuivre les mutualisations au niveau départemental et impulser, sous l'égide de la DINSIC, de telles mutualisations à l'échelle régionale.

B. LE RECOURS AUX CONTRACTUELS ET AUX SOUS-TRAITANTS : UN PIS-ALLER DÛ À L'ABSENCE DE VÉRITABLE POLITIQUE RH EN MATIÈRE INFORMATIQUE

1. Un cadre rigide, peu propice à la mobilité

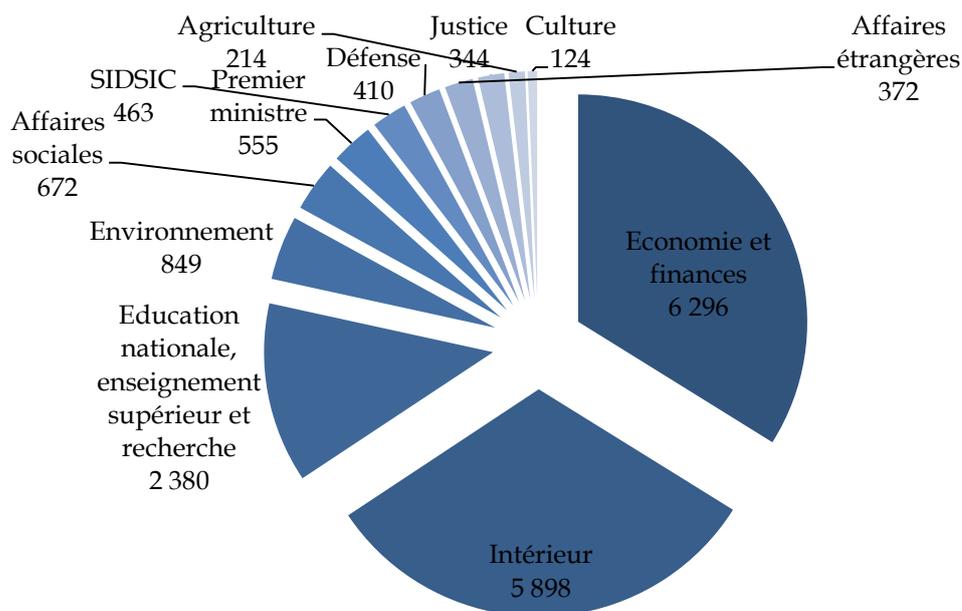
Selon la direction générale de l'administration et de la fonction publique, au 7 avril 2016, environ 18 500 agents étaient chargés des systèmes d'information et de communication de l'État :

- 8 600 sont des agents de catégorie B – il s'agit de techniciens ;
- 7 200 font partie des catégories A – il s'agit d'ingénieurs ;
- 2 700 relèvent de la catégorie C – ce sont des agents.

Ces emplois sont concentrés au ministère de l'économie et des finances et au ministère de l'intérieur.

Répartition des effectifs par ministère

(en nombre)

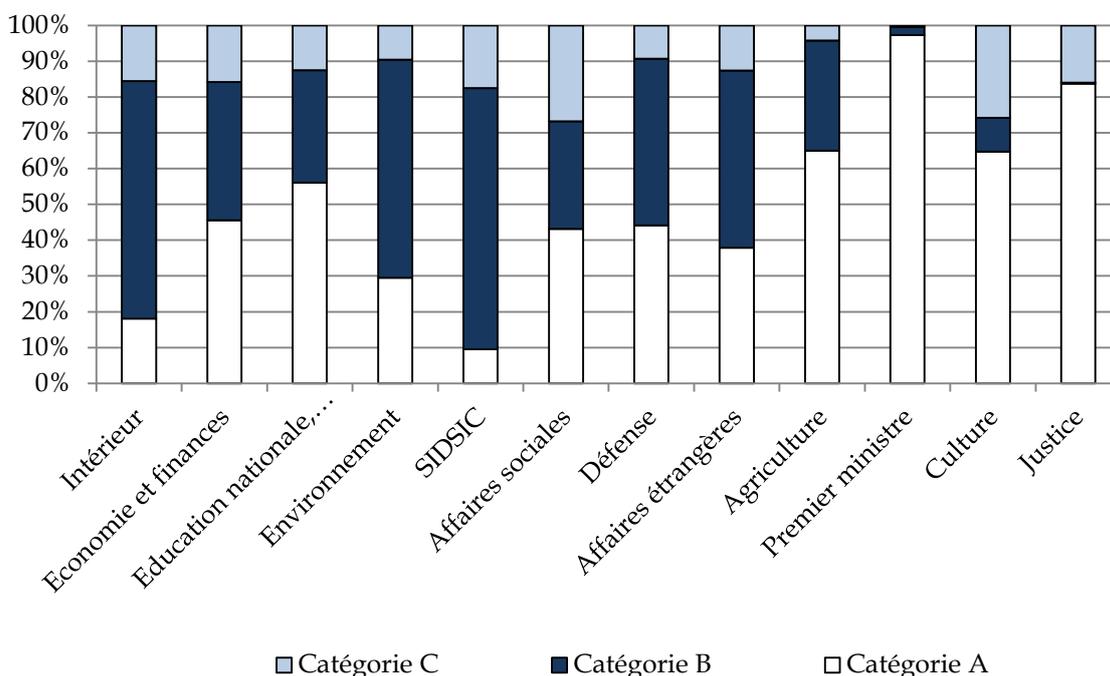


Source : commission des finances du Sénat

Au sein de chaque ministère, la structure des emplois diffère assez fortement : la part des catégories A (ingénieurs informaticiens) est d'autant plus importante que le ministère se caractérise par un faible nombre d'informaticiens. On peut donc penser que ces ministères¹ consacrent plutôt leurs ressources humaines au pilotage, notamment de prestataires externes, au détriment du développement, en interne, d'outils (cf. *infra*).

Répartition des différentes catégories d'agents informaticiens par ministère

(en %)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la DINSIC

Ces 18 500 informaticiens appartiennent à 90 cadres d'emplois différents. En effet, seuls quelques ministères disposent d'un corps spécifique pour les informaticiens ; c'est notamment le cas du ministère de l'intérieur qui dispose d'un véritable cadre d'emploi spécifique aux systèmes d'information et de communication. D'autres ministères, comme celui de l'économie et des finances ou de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, disposent de cadres d'emploi plus ou moins spécialisés².

¹ Hormis le cas particulier des services du Premier ministre, auprès duquel sont placées non seulement la DINSIC mais aussi l'ANSSI qui recourent principalement à des personnels très qualifiés.

² Il s'agit par exemple des attachés statisticiens de l'Insee pour le ministère de l'économie et des finances, des ingénieurs d'études de la branche d'activité professionnelle E : Informatique, Statistique et Calcul Scientifique (I.C.S).

Le nombre important de cadres d'emplois constitue un frein important à la mobilité des informaticiens et limite l'attractivité de l'État pour ces profils, alors même que les besoins sont importants.

En 2015, sous l'impulsion de la DINSIC, le corps d'ingénieurs des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur a été revalorisé¹ (le recrutement passant du niveau licence au niveau master) et est devenu interministériel.

Même si les effets de cette réforme ne devraient se manifester que progressivement, elle devrait permettre, à moyen terme, une meilleure circulation des compétences et une revalorisation des métiers de l'informatique.

Selon la circulaire du 11 décembre 2015 précitée, « *la gestion RH des agents relève de chaque ministère gestionnaire* ». Alors même que les SIDSIC sont une réalité sur le terrain, les agents de ces services ne sont pas représentés dans les instances de concertation.

Au niveau de l'administration déconcentrée, la réforme des services demeure inachevée. Il y a en effet un certain paradoxe à ce que le seul service interministériel qui regroupe des agents issus de huit ministères différents, maintienne les corps ministériels d'origine des agents – et les caractéristiques qui leur sont associées, en termes de grilles indiciaires ou de primes.

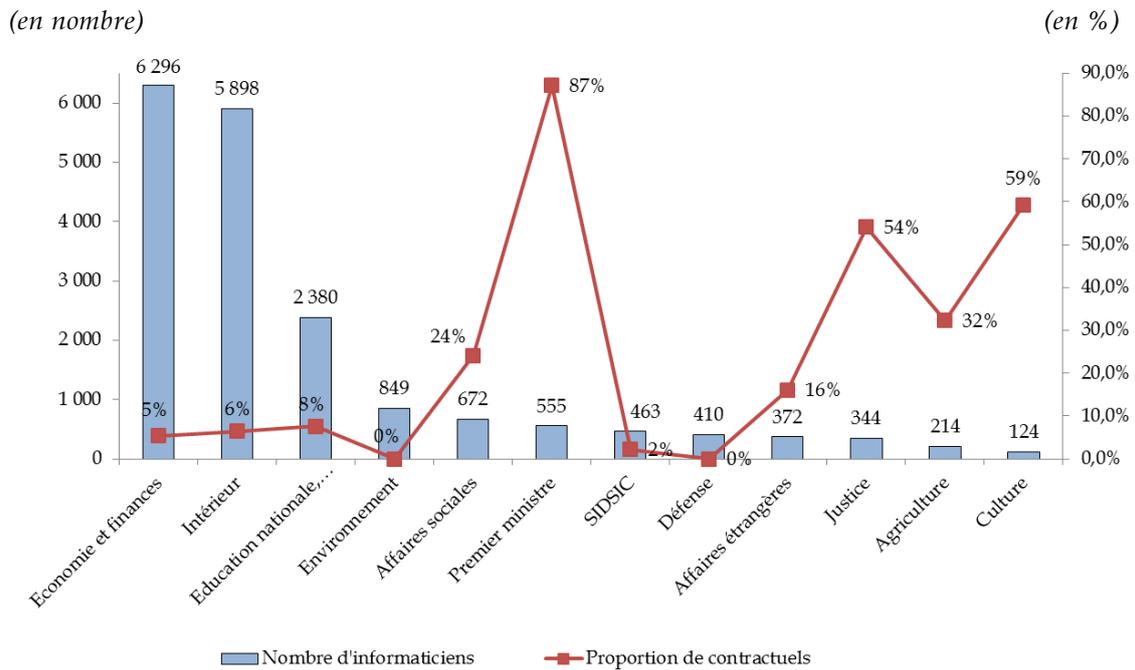
Recommandation n° 4 : afin de favoriser la mobilité des agents travaillant dans le domaine informatique, la DINSIC et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) doivent continuer à rationaliser les corps existants, en favorisant une approche interministérielle. À ce titre, la priorité doit être donnée aux services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC).

2. 10 % des emplois dans le domaine informatique sont occupés par des contractuels

Les contractuels représentent 10 % des emplois dans le domaine informatique ; les ministères ne disposant pas d'un corps spécialisé y recourent plus particulièrement.

¹ Décret n° 2015-576 du 27 mai 2015 portant statut particulier du corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication.

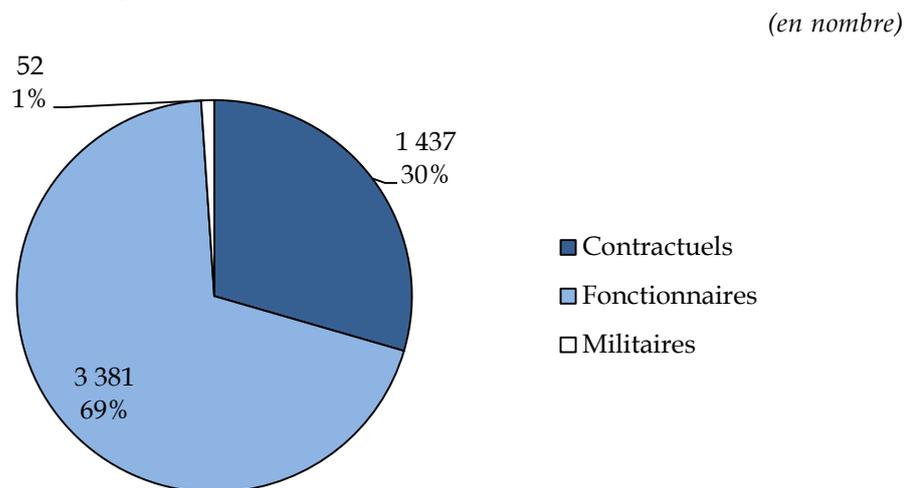
Nombre et proportions d'informaticiens par ministère



Source : commission des finances du Sénat à partir des informations transmises par la DINSIC

Pour la catégorie des ingénieurs informaticiens (catégorie A), la proportion de contractuels s'élève même à 30 %.

Répartition des ingénieurs informaticiens en fonction de leur statut



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses de la DINSIC

Selon la direction générale de l'administration et de la fonction publique, les contractuels restent généralement moins de six ans dans l'administration, notamment en raison de la réticence des ministères à transformer leur contrat à durée déterminée (CDD) en contrat à durée

indéterminée (CDI). Depuis 2012, seuls 65 informaticiens auraient vu leur CDD transformé en CDI.

Si la présence de contractuels n'est pas, en soi, un handicap, le cadre d'ensemble (absence de mobilité et de carrière) ne semble pas favoriser le recrutement. Se pose en effet la question de la capacité de l'État à attirer et à conserver les meilleurs profils.

3. Un recours préoccupant aux prestataires extérieurs

Outre le recours aux contractuels, les ministères font souvent appel à des cabinets extérieurs pour pallier l'absence de compétences internes.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, « *la dépense sur les prestations intellectuelles informatiques est estimée à environ 460 millions d'euros pour l'ensemble des ministères (fourchette moyenne). Sur la base d'un taux journalier moyen estimé pour l'État à environ 750 euros TTC, nous pouvons estimer, sur une base de 253 jours ouvrés annuels, à un nombre d'équivalent temps plein d'environ 2 500* »¹.

Il en résulte plusieurs difficultés :

- un encadrement technique insuffisant : comme le rappelaient nos collègues Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier dans un récent rapport, « *le pilotage des missions de conseil doit être renforcé, (...). Ce problème, particulièrement aigu en matière de systèmes d'information, explique en partie les échecs de Louvois et de l'ONP* »² ;

- une perte de savoir-faire et de maîtrise des compétences nécessaires à la maintenance et au développement de son système d'information.

En outre, bien que la direction des achats de l'État (DAE) ait mis en place des stratégies communes d'achat en matière d'informatique, il n'en existe pas, à ce jour, pour les prestations intellectuelles.

C. QUELLES SOLUTIONS ?

1. Valoriser les compétences et attirer des compétences rares

L'État a donc besoin de ressources en interne, pour piloter les éventuels sous-traitants et pour développer des projets en interne.

Pourtant, l'État ne connaît pas précisément ses informaticiens. Le diagnostic de la DINSIC est sans appel : « *les stratégies d'évolutions des compétences, la mutualisation de certaines expertises rares et la formation des*

¹ Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

² Rapport d'information n° 319 (2014-2015) d'Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier sur l'enquête de la Cour des comptes relative au recours par l'État aux conseils extérieurs.

agents sont autant de chantiers freinés par cette méconnaissance qui s'étend, de plus à la masse salariale afférente ».

Par ailleurs, **les interlocuteurs rencontrés ont souligné l'insuffisante capacité de l'État à reconnaître et à valoriser ces professions et ces métiers.** Selon la DINSIC, les directeurs des systèmes d'information (DSI) seraient « souvent limités à des grades de sous-directeurs et [auraient] du mal à instaurer un dialogue avec des directeurs d'administration centrale. Trop souvent, les DSI ministériels se retrouvent en position de maîtrise d'œuvre de projets dont l'ampleur et les contours ont été fixés sans mesure des impacts techniques, technologiques ou mêmes organisationnels ».

La perception des systèmes d'information par les secrétaires généraux des ministères – et plus généralement, par les agents publics – doit également évoluer : les systèmes d'information ne sont plus seulement une fonction « support » mais avant tout un vecteur de transformation des métiers et des services publics.

Se pose plus généralement la question de l'attractivité des postes proposés par l'État pour des professionnels particulièrement recherchés sur le marché du travail.

Selon les informations transmises par la DINSIC, « le taux moyen de postes vacants d'ingénieurs informaticiens est de 12 % »¹, soit un peu moins de 600 postes.

Recommandation n° 5 : afin de fidéliser ces agents et d'attirer les meilleurs profils, développer les perspectives de carrières au sein de l'État et favoriser la formation continue.

2. Conforter l'autorité de la DINSIC en lui réallouant des moyens dégagés

« Si, d'un point de vue législatif et réglementaire, la DINSIC dispose du cadre nécessaire pour assumer ses fonctions, les moyens qui sont consacrés à la maîtrise de l'évolution du système d'information de l'État sont encore insuffisants face à l'ambition et aux enjeux affichés. Pour la DINSIC, le renfort de moyens estimé à 50 ETPT et à 20 millions d'euros permettrait de sécuriser son action et les impacts de transformations en cours et contribuer au financement des projets interministériels »².

¹ Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

² Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

Recommandation n° 6 : afin d'accompagner l'évolution des systèmes d'information et la modernisation de l'action publique, redéployer les moyens dégagés par les mutualisations dans les SIDSIC mais aussi en administration centrale, au profit de la DINSIC, seule à même de garantir la cohérence du système d'information de l'État grâce à son positionnement interministériel.

L'enjeu est stratégique, qu'il s'agisse de la fourniture de services publics numériques, de la sécurisation des grands projets informatiques de l'État, du développement et de la maintenance du Réseau interministériel de l'État (RIE) ou encore de la mutualisation des données, des projets et des infrastructures informatiques.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 26 octobre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de M. Michel Canevet, rapporteur spécial, sur la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

La commission a donné acte de sa communication à M. Michel Canevet, rapporteur spécial et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)

- M. Henri VERDIER, directeur ;
- Mme Hélène BRISSET, adjointe du directeur ;
- Mme Amélie DUROZOY, cheffe de cabinet.

Direction des achats de l'État (DAE)

- M. Patrick BADARD, responsable du bureau « Achats informatiques et de télécommunication » ;
- Mme Françoise TUCHMAN, sous-directrice « Achats de l'État ».

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

- M. Nicolas de SAUSSURE, chef du service du pilotage et des politiques transverses ;
- M. Adrien FRIEZE, chef du département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Ministère de l'économie et des finances

- M. Jean-Baptiste LEBRUN, directeur des systèmes d'information.

Ministère de la justice

- M. Marc YOLIN, directeur des systèmes d'information ;
- M. Jean-Baptiste LAPEYRIE, adjoint du directeur.

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

- M. Michel MONNERET, chef de service des technologies et des systèmes d'information ;
- M. Philippe SCHILLINGER, responsable du pôle de gestion du programme 214, département du budget et du dialogue de gestion, sous-direction du pilotage et du dialogue, service de l'action administrative et des moyens.

**Déplacement à Quimper (préfecture du Finistère) : Service interministériel
des systèmes d'information et de communication (SIDSIC)**

- M. Jean-Yves LE GOFF, chef de service ;
- M. Ronan COIC, chef de service adjoint ;
- Mme Patricia JEZEQUEL, adjointe du chef de service ;
- M. Jacques GAUTHIER ;
- M. Dominique QUETEUIL ;
- M. Sylvain GALLO ;
- M. Bryan STEPHAN ;
- M. Michel RENAULT ;
- Mme Muriel LEVAVASSEUR ;
- M. Christophe LE BERRE ;
- M. Jeremy BONIOU ;
- M. Marc DEFACQ ;
- M. Bruno PARIS ;
- M. Joël GLEVER ;
- M. Stéphane GOUEZ ;
- M. Hervé CORNEC.