



PREMIER MINISTRE

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

Paris, le 30/01/2019

TSA 30719
20 avenue de Ségur
75334 PARIS Cedex 07

Le directeur interministériel du numérique et du
système d'information et de communication de
l'État

Affaire suivie par : Philippe GAGNIEU
Téléphone : 01 71 21 10 15
Mél. : philippe.gagnieu@modernisation.gouv.fr

A

Réf. : 2019 – GMR – 001

Monsieur le secrétaire général du ministère de
l'intérieur

Objet : Avis sur le programme « ANEF »

- 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 n°18-033036-D du 25/10/2018 reçu le 5/11/2018
 - Courrier de demande d'information complémentaire 2018–GMR–056 du 25/11/2018
- P.J.:**
- Synthèse des constats et des recommandations

En application de l'article 3 du décret cité en référence, vous avez saisi la DINSIC le 5 novembre 2018 pour avis concernant le programme « ANEF » Administration Numérique pour les Etrangers en France.

Le programme « ANEF » a pour objectif une dématérialisation de « bout en bout » de l'intégralité des processus en charge de la gestion des étrangers en France, à savoir l'asile, l'immigration (séjour, éloignement) et l'accès à la nationalité française. Ce projet est structurant pour le ministère de l'intérieur, pour assurer une gestion modernisée, adaptée et équilibrée des flux migratoires.

Ce programme, débuté en 2015 avec la mise en place d'une expérimentation sur une brique applicative dans le domaine de l'asile, n'avait pas fait l'objet d'une saisine pour avis conforme préalable. Les fonctions d'administration des étrangers en France (AEF) et d'accès à la nationalité française (ANF) n'ayant pas délivré la promesse initiale, le programme ANEF a fait l'objet d'un audit « EAQUE » en décembre 2017, qui a notamment pointé une gouvernance défailante.

Une refondation du programme ANEF a été lancée en janvier 2018 sur la base des recommandations de cet audit. **Ainsi, l'avis demandé au titre de la présente saisine s'applique sur le périmètre de la refondation.**

Le coût complet du périmètre de la refondation est estimé par vos équipes à 39 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2018. A fin mai 2018, près de 28 M€ avaient été consommés toutes versions confondues (version initiale et refondation), soit un total d'environ 63 millions d'euros pour l'ensemble du programme. Ce dossier, selon l'analyse de valeur MAREVA2 devrait être générateur de valeur et d'économies¹ estimées à 15 M€ par an à partir de 2023, notamment en diminuant le nombre d'interactions² requises entre l'administration et les étrangers.

La DINSIC vous a adressé une demande d'information complémentaire le 21 novembre 2018 afin de pouvoir préciser deux points majeurs du programme, à savoir :

- **les enseignements tirés des difficultés du programme entre 2015 et 2018 ainsi que les changements mis en œuvre à partir de 2018 pour remettre le projet sous contrôle,**
- **l'intégration et l'articulation de HIPE vis-à-vis du programme ANEF, en termes d'impacts fonctionnels, techniques et de recouvrement financier.**

Sur le premier point, le résultat de l'audit EAQUE a été communiqué mais ne permet pas de mettre en regard les recommandations formulées avec les dysfonctionnements constatés. L'objectif initial de cet audit visait à arbitrer entre le lancement d'une nouvelle version du projet AGDREF³, ou son intégration fonctionnelle dans le programme ANEF, cette dernière hypothèse ayant été finalement retenue. Bien que cet audit se conclue par des décisions⁴ structurantes pour le programme, celles-ci ne sont pas dictées par ses dysfonctionnements, **ce qui ne permet pas d'évaluer la pertinence du plan de transition mis en œuvre entre juin et septembre 2018.**

La réponse au deuxième point met en évidence que **HIPE est un projet indépendant, qui concerne les systèmes de l'OFII, avec un planning et un budget propres.** La seule adhérence identifiée entre les deux projets concerne les interfaces d'échanges entre les deux systèmes (ANEF et HIPE). HIPE devant faire l'objet d'une saisine article 3 à venir, ce point n'est pas considéré comme discriminant.

Aux vues des éléments présentés dans le dossier de saisine et des réponses complémentaires apportées, je vous partage les constats suivants :

- i. **Le programme, n'est pas suffisamment piloté par la valeur** pour garantir son suivi sur les plans opérationnel, technique et budgétaire. L'analyse financière fournie pointe des manques sur des éléments clés du programme tels la gestion du changement, le remplacement des anciens applicatifs et la reprise de données.
- ii. **Le déploiement de la méthodologie agile** qui a pour objectif de mettre l'utilisateur au centre des démarches, **n'est pas abouti à ce jour.**
- iii. **Le rôle du prestataire Accenture⁵, en charge du conseil et assistance à maîtrise d'ouvrage métier sur la période 2015-2018, n'a pas été analysé pour expliquer les dérives. Son maintien dans la phase de refondation actuelle avec un taux d'encadrement réduit par l'équipe projet du ministère, ne permet pas de conclure en confiance** que la reprise en main du pilotage du programme est effective sous cet angle.

¹ Les gains métier sont estimés en moyenne à 15 M€ par an à partir de 2023

² Exemple : les 10 rendez-vous pour les demandes d'asile actuels passeraient à 2 (100 000 demandes par an)

³ Application de Gestion des Dossiers des Ressortissants des Etrangers en France / application écrite en COBOL sous GCOS

⁴ Principalement le renforcement la direction de programme, la réduction de la part des externes, une meilleure représentativité des MOA, la relocalisation de l'ensemble des équipes, des éléments techniques tels l'architecture et la migration, la méthodologie agile retenue

⁵ Marché mono-attributaire réf.742187, attribué en 2013 pour une durée maximale de 7 ans. L'équipe prestataire concernée travaille sur les sujets de « Mission applicative » et était constituée de 18 ETP sur une taille d'équipe du programme de 37 ETP au 27/07/2018

- iv. **L'architecture ne précise pas comment les anciens systèmes, tels AGDREF, basculent dans l'ANEF, ni quelles sont les contraintes opérationnelles et techniques qui leurs sont associées** (ex : gestion en double des cartes de séjours, archivage des dossiers actifs).

Sur la base de ces constats, je formule les recommandations principales suivantes :

- i. D'une part, **renforcer l'organisation avec un directeur de projet ANEF et un PMO veillant à améliorer la planification, l'adaptation des ressources au déroulement du programme, l'internalisation des compétences, la validation des demandes d'achat dans le cadre d'une maîtrise budgétaire renforcée, et la supervision technique**, sans le déléguer à un prestataire. D'autre part, **travailler particulièrement 1/la gestion du changement, 2/les migrations** dans le cadre du remplacement des systèmes actuels (ex : AGDREF pour les cartes de séjours, les bases de demandes d'asile départementales), **3/le décommissionnement d'AGDREF**.
De plus, la nomination d'un directeur de projet HIPE rattaché fonctionnellement sous le même directeur de programme pourrait être une mesure intéressante afin d'homogénéiser les pratiques et faciliter les interfaces entre les deux projets.
- ii. **Finaliser le déploiement de la méthode agile** au sein du programme et mettant en place notamment **1/un coach** afin de finaliser la mise en place de la méthode, **2/une pratique d'amélioration continue (rétrospectives)**, **3/des clubs utilisateurs métiers** afin de pouvoir s'alimenter au plus tôt de leurs retours et limiter ainsi des phases pilotes.
- iii. **Dans le cadre du décommissionnement et de la reprise des données** des applications existantes **1/Sécuriser les impacts des bascules sur les systèmes cibles 2/Actualiser la liste des interfaces** datant de 2016 **et leur contenu 3/Anticiper le double « run » entre les anciens et les nouveaux applicatifs** en termes de complétude et de qualité des données pour chaque dossier de demandeur.

Au vu des efforts engagés par le secrétariat général du ministère pour remettre ce projet sous contrôle, je considère que les éléments précités ne sont pas, à ce stade, d'ordre à remettre en cause le projet et le plan de transition. Afin de conserver et renforcer la dynamique engagée sur 2018, **j'émet un avis conforme partiel sur le programme ANEF avec les deux réserves suivantes :**

1. **La vérification de la pertinence du plan de transition à fin 2019 pour corriger les dysfonctionnements précédents** : un bilan devra être effectué en janvier 2020 sur le réalisé de 2019, avec en particulier, la mise en œuvre des principaux jalons⁶ pour un montant prévisionnel de 9 M€. Cette vérification conditionnera l'avis conforme sur la poursuite du programme et les 22 M€ restants à partir de 2020.
2. **Le lancement au plus tôt d'une mission d'appui au pilotage du programme (management de transition)** ayant pour objectif de sécuriser la trajectoire du programme. Celle-ci sera prise en charge financièrement par la DINSIC et aura vocation à accompagner la direction de projet à la mise en œuvre des recommandations, et à analyser et équilibrer la relation avec les différents prestataires du programme.

Mes équipes se tiennent à votre disposition pour le lancement de la mission d'appui et pour vous détailler les recommandations du présent avis.

⁶Périmètre comprenant :

1/ Finalisation du SI asile intégrant le traitement des cas « Dublins »,

2/ANF VI.2: dépôt du dossier en ligne incluant l'instruction en plateforme intégrant les contrôles et décrets (portail agent réduit)

3/AEF V0.0 : validation des longs séjours en ligne, finalisation de l'immigration professionnelle étudiant et les visas court séjour.

Je vous rappelle également que le projet ANEF fera l'objet d'un suivi dans le cadre du panorama 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,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and lines, positioned above the name Nadi Bou Hanna.

Nadi Bou Hanna

Copies :

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Monsieur le secrétaire général du gouvernement

Monsieur le secrétaire d'État chargé du numérique

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet

Monsieur ministre de l'action et des comptes publics

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la directrice du budget

Monsieur le ministre de l'intérieur

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet