

Le directeur
Réf : CMR-2021-037

Paris, le 08/11/2021

A l'attention de
Monsieur le secrétaire général des ministères sociaux

Objet : Avis conforme sur le projet Système d'Information du Fonds Social Européen (SI FSE)
– programmation 21-27

Réf : * Décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique
* Courrier de saisine (réf D-21-019745) du 15 juillet 2021
* Demande d'informations complémentaires (2021-CMR-034) du 13 septembre 2021
* Compléments d'informations fournis les 13 et 14 septembre 2021, suivis des réunions de précisions et de mesures de couverture, respectivement les 06 et 19 octobre 2021

En application de l'article 3 du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019, relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique, vous avez saisi la DINUM pour avis conforme sur le SI FSE au titre de la programmation 2021-2027.

1. Présentation du projet

Le Fonds Social Européen (FSE) fait partie des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI), dont l'objectif est d'améliorer la cohésion sociale et le bien-être économique dans toutes les régions de l'Union.

Sur la programmation 2014-2020, la France a fait le choix d'une nouvelle architecture de gestion du FSE. Ce choix se caractérise par une **décentralisation partielle de la gestion du FSE aux Régions**. Les Conseils régionaux gèrent 35 % (2Md€) de l'enveloppe nationale du FSE, avec

un focus sur la formation professionnelle, l'apprentissage et l'orientation. L'Etat prend en charge les 65 % (4Md€) restants, principalement au titre de la lutte contre la pauvreté, de l'accès à l'emploi, et de la formation des travailleurs.

Les investissements du FSE s'inscrivent dans des **Programmes Opérationnels (PO)** – documents cadres, composés d'un ensemble cohérent d'axes prioritaires et d'objectifs spécifiques – dans lesquels sont identifiés les types d'actions et les priorités que le FSE prévoit de cofinancer sur un territoire. En France, l'enveloppe nationale du FSE 2014-2020 est répartie entre 32 PO. La Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP) est l'autorité de gestion pour 2 de ces programmes : le PON FSE (programme opérationnel national FSE) et le programme opérationnel national IEJ (Initiative pour l'emploi des jeunes).

Depuis le 31 décembre 2014, la directive européenne impose à chaque État membre une dématérialisation des échanges. Aussi, la SDEI a mis en place un outil permettant de dématérialiser en partie (programmation 2007-2013), puis en totalité (programmation 2014-2020), la gestion des demandes de subvention via l'application : **Ma démarche FSE** (MD FSE).

Suite aux règlements européens, validés en juin 2021, la programmation 2021-2027 – dont la dotation portée par l'État s'élève à près de 4,5Md€ - est en cours de négociations.

La gestion de la programmation 2014-2020 impose de prolonger l'existence de l'application MD FSE jusqu'en 2025¹. Suite aux règlements européens, validés en juin 2021, la programmation 2021-2027 – dont la dotation portée par l'État s'élève à près de 4,5Md€ – est en cours de négociations. Pour gérer cette nouvelle programmation, la DGEFP a décidé, dès 2019, de développer une nouvelle application : **Ma démarche FSE+**. Son démarrage se fera progressivement, sur la base de fonctionnalités développées au fil de l'eau. **Sa première mise en service est reportée à janvier 2022.**

Le marché n° 2017-11-SIFSE qui a permis de cadrer et de débiter les travaux de la programmation 2021-2027, est constitué de 3 lots :

1. Lot 1 : Tierce maintenance applicative (TMA), évolutions et hébergement des applications du SI FSE et outils de suivi ;
2. Lot 2 : Assistance à Maîtrise d'ouvrage pour le maintien et l'évolution du SI-FSE ;
3. Lot 3 : Centre de service aux utilisateurs pour les applications du SI-FSE.

Les **lots 1 et 3** ont été notifiés à la société Klee le 06/09/2017 et viennent d'être **prolongés jusqu'à début mars 2022**. Le **lot 2** a été notifié à la société Atexo – désormais NOVEANE – le 16 octobre 2017, et vient d'être **prolongé jusqu'à mi-avril 2022**.

¹ Extrait COPROJ mai 2021 : « **REACT-EU** : ajoute des ressources supplémentaires aux programmes existants de la politique de cohésion. Ces ressources viennent s'ajouter aux enveloppes existantes de la période 2014-2020. De ce fait, des demandes pourront être déposées dans le SI MDFSE 14-20 jusque fin 2022, et donc prolonger son existence jusqu'en 2025. »

C'est dans ce contexte de renouvellement de marché, estimé à 19M€, que vous m'avez saisi.

Le SI FSE au titre de la nouvelle programmation comprend les 5 applications suivantes :

- MD FSE+ devant assurer la gestion de la programmation 2021-2027 ;
- Le système d'information décisionnel (SID) afférent ;
- Les plateformes de déclaration de fraudes et de réclamations (Elios et Eolys) ;
- L'outil d'assistance aux utilisateurs (Ma Ligne FSE).

Dans le dossier initialement soumis à mes équipes, le budget du SI FSE au titre de la programmation 2021-2027 s'élevait à 7,8 M€, et son coût complet (avec 2 ans de MCO) était affiché à 15,8 M€. Après échanges avec mes services, l'estimation budgétaire a été révisée à la baisse, en présentant un coût complet à 12 M€.

2. Analyse et recommandations

Sur la base des documents qui ont été communiqués à mes services, et des échanges entre nos équipes au cours de l'instruction, je souhaite partager avec vous les constats et recommandations suivants :

1. **Nous déplorons une saisine tardive dont le déclencheur est le renouvellement de marché de maintenance, plutôt que le lancement du projet de refonte, dont les choix fonctionnels et techniques opérés depuis 2019 s'avèrent contestables.**

Les **architectures fonctionnelles** des applications **MD FSE et MD FSE+ sont identiques**². Les apports de valeur mis en avant pour légitimer la mise en place d'une nouvelle application, dédiée à la programmation 2021-2027, nous paraissent injustifiés. En effet, faute d'accord pour recourir au NIR, le principe « Dites-le nous une fois », ainsi que l'automatisation de certains contrôles via la récupération des données DSN est, à date, compromis. En outre, les agents devront gérer les deux programmations en cours via des accès différenciés entre MD FSE+ (programmation 2021-2027) et MD FSE (programmation 2014-2020) puisque cette dernière ne sera pas accessible via le Portail Services de la DGEFP. La priorité étant donnée à la nouvelle application, les irritants identifiés sur MD FSE au titre de 14-20 ne seront pas solutionnés. Le principal impact métier de la programmation 21-27 touche l'implémentation du plan de financement et permet aux responsables d'appels à projet de choisir leur stratégie de suivi des dossiers (option dite de « coûts simplifiés »).

Compte tenu d'une obsolescence de la pile logicielle, et d'une conception complexe limitant l'évolutivité de l'application MD FSE, le recours à MD FSE pour gérer la programmation 2021-2027 a finalement été écarté.

² Le SI FSE devant garantir la piste d'audit en structurant et conservant l'ensemble des actes de gestion, de délégation, de paiement et de contrôle des dossiers cofinancés par les fonds européens.

MD FSE + est en cours de construction. Selon vos équipes, le socle technique serait prêt à 50%, et les développements représenteraient entre 15% et 20% des fonctionnalités cibles. Ainsi, lors de la démonstration à laquelle mon équipe a assisté fin septembre, nous avons constaté que la demande de projet était opérationnelle³. Les suites du processus, tels que le bilan ou le contrôle sur service fait, ne sont pas encore spécifiés, et le métier est encore en réflexion pour passer du contrôle à 100% des dossiers au « contrôle sur risques » (via le recours à l'IA).

Sur ce dernier point, des POC ont été réalisés et ce, sans travaux préalables statistiques avec les services qui instruisent la programmation en cours, ni benchmark auprès d'organismes sociaux confrontés aux mêmes enjeux (pour détecter des cas de fraude par exemple). Le **SID, spécifique à la nouvelle programmation, n'est pas encore cadré**. Des échanges sont en cours depuis l'été avec le groupement détenteur du marché dédié⁴. Les plateformes de déclaration de fraudes et de réclamations (Elios et Eolys), mises à disposition depuis mars 2017, seront quant à elles mutualisées pour les deux programmations en vigueur. En plus de Ma Ligne FSE enrichie, un chatbot est également prévu pour répondre aux interrogations des utilisateurs sur la nouvelle programmation 2021-2027.

Le marché actuel⁵ pour le système d'information FSE, mentionné supra, arrive à échéance et **ce ne sont pas moins de 7 marchés distincts** qui ont été identifiés pour assurer la suite des travaux : **1 marché spécifique SI FSE, 3 ministériels et 3 interministériels**. Les marchés portent sur les sujets suivants : la TMA, les évolutions, le développement du SI – adressés via un marché propre publié en août 2021 et en attente des conclusions de la présente instruction article 3 – l'hébergement, l'informatique décisionnelle, l'AMOA⁶, le centre utilisateurs, le coordinateur-pilote du SI FSE, la Tierce Recette applicative, les tests de performance, et l'appui architecture.

Le recours à sept marchés différents, sans qu'un acteur interne ou externe n'ait la capacité – contractuelle pour un acteur externe, opérationnelle pour un acteur interne – de jouer le rôle de chef d'orchestre de ce dispositif, met en péril la **stabilité du projet et sa cohérence**. Il **accroît aussi considérablement la charge associée de coordination, de pilotage, et de gestion contractuelle afférente** (pour une équipe interne équivalente à moins de 6 ETP dont seulement 3 sont dédiés au projet), sans compter les charges liées aux renouvellements successifs des lots sur les années 2023 et 2024, et les phases de réversibilité (à anticiper, à budgéter et à piloter) afin d'assurer la pérennité et la qualité de la solution.

La croissance folle de la gouvernance engendrée par la démultiplication des marchés s'avère quelque peu atténuée par le choix du même prestataire sur différents marchés et le maintien des prestataires historiques.

³ Reposant majoritairement sur des champs de type éditeur de texte libre.

⁴ Groupement Atol – Seenovate, bon de commande sur le Lot 1 « Informatique Décisionnelle » de l'accord-cadre interministériel « Fourniture des prestations de valorisation des données »

⁵ n° 2017-11-SIFSE

⁶ AMOA : assistance à maîtrise d'ouvrage

Dissocier la responsabilité de l'hébergement de la TMA et externaliser son exploitation, constituent généralement une bonne pratique. Cependant, l'absence de sourcing et de promotion de ce projet auprès d'entreprises expertes du numérique, n'a pas permis d'élargir le cercle des candidats potentiels. Ainsi, cette mise en concurrence a conduit à confirmer le prestataire historique⁷ et à renforcer la **dépendance de la DGEFP vis-à-vis de ce prestataire.**

Par conséquent, je vous demande de repenser la stratégie de marchés et vous encourage à anticiper très en amont les renouvellements de marché :

- **En privilégiant le rapprochement entre AMOA,** tests et support aux utilisateurs dans un même lot (ou marché) distinct de celui de la TMA/MOE ;
- **En organisant des journées de démonstration, questions/réponses autour des outils** et de la documentation afférente, afin de mesurer ce qui manquerait pour en assurer la compréhension. Cela permettrait d'évaluer le niveau d'émulation de la concurrence, de lui offrir plus de chance pour pouvoir se positionner, ainsi que d'exercer un moyen de pression sur les titulaires en place.

2. Le projet souffre de l'absence de compétences numériques mobilisées en interne

La Direction du numérique des ministères sociaux (DNUM) a été sollicitée lors de la définition de la stratégie de marché mais **ne s'est pas mobilisée sur ce projet.** Contactée et invitée, la DNUM n'a pas participé aux échanges au cours de l'instruction du présent article 3. Par ailleurs, bien que la DNUM de votre ministère ait participé à la conception de la stratégie Cloud au centre de l'Etat, celle-ci **n'a pas été relayée auprès de l'équipe projet,** qui n'avait pas connaissance, non plus, de la Circulaire du Premier ministre n° 6282 du 05 juillet 2021.

L'équipe projet ne compte pas d'ingénieurs en mesure d'opérer les choix d'architecture, **ni de directeur technique** pour challenger et vérifier les travaux de la MOE, ainsi que pour coordonner les activités techniques avec les partenaires, et assurer le rôle d'intégrateur au sein du programme. La Mission ingénierie et systèmes d'information (MISI⁸) de la SD FIMOD n'ayant pas les moyens de s'investir sur le projet, **c'est un consultant indépendant porté par KLEE** (assurant la MOE) qui assure un rôle de « coordinateur technique ». En cas d'absence de la cheffe de projet DGEFP, il est l'interlocuteur principal de Klee Group dont il est destinataire des devis⁹.

Au-delà de la mobilisation des acteurs internes du numérique au sein du ministère, et du recrutement des profils architecte et directeur technique, je vous incite à **engager une démarche qualité** instaurant des **audits réguliers** de code et d'architecture, indépendants des démarches d'homologation.

⁷ Seul KLEE avait répondu au lot de TMA du marché 2017-11-SIFSE, seules 2 réponses ont été déposées sur le marché dédié TMA de 2021, parmi celles-ci KLEE et une autre offre irrégulière (et non régularisable).

⁸ MISI : responsable de la cohérence de la stratégie informatique et de sa cybersécurité au sein de la DGEFP

⁹ Tel que prévu au Plan d'Assurance Qualité du lot 3 - Centre de service aux utilisateurs pour les applications du SI-FSE

3. Le projet souffre d'un déficit de compétences en gestion de projet informatique

Mes équipes n'ont pas pu apprécier la présence d'un pilotage par les risques et jalons. Aussi, bien que devant répondre à des contraintes réglementaires, ce projet ne bénéficie **pas de scénario alternatif** (par exemple, en cas de non disponibilité des outils dans les temps, ou de solution dégradée). Le backlog (ou référentiel d'exigences) n'est pas complètement initialisé. Le plan de charge attendant au planning n'est pas réalisé. Par conséquent, il n'est **pas possible d'assurer le pilotage** (à distinguer d'un suivi *a posteriori*), puisque l'avancement du projet n'est pas factuelisé, et le reste à faire non mesurable (ni en charge, ni en budget, ni en délai).

Au regard des documents transmis, le développement de l'application suit la **méthodologie SCRUM, alors que l'organisation des équipes n'en respecte pas les principes**. Les utilisateurs finaux ne sont pas partie prenante du projet. Par ailleurs, il est fait recours à des rôles non définis en SCRUM tels que l'AMOA et les analystes fonctionnels. L'équipe projet se révèle composée de 15 personnes, dont 9 développeurs en moyenne, quand la bonne pratique préconiserait de réduire les rôles et de faire 2 équipes SCRUM qui pourraient travailler en parallèle, et ainsi **accroître la vitesse du projet**. Si la maturité de l'équipe projet sur la méthodologie de type agile va s'acquérir par l'expérience, il est **nécessaire de former les équipes et de recourir**, même temporairement, le temps de se réorganiser et monter en compétences, à **un SCRUM master extérieur** (indépendant de la MOE).

Je vous recommande **d'adopter un pilotage de projet en mode hybride**, étant donné que les autres applicatifs suivent une démarche de développement classique (de type cycle en V itératif). Ce pilotage doit être sous la responsabilité d'une cellule de pilotage composée, *a minima*, d'un profil de type directeur de programme (gérant le portefeuille de projets SI FSE, en distinguant clairement les projets MD FSE et MD FSE+), et d'un autre profil de **type PMO¹⁰ à temps plein**, dédié au projet SI FSE. Il convient également **d'instaurer un COPIL mensuel** qui soit en mesure de piloter, et donc de prendre des décisions pour anticiper les dérives, et d'identifier un comité plus stratégique, semestriel ou trimestriel, **en présence d'un représentant des affaires européennes**.

3. Conclusion

Ces **défauts de maîtrise**, tant sur le volet **technique** de la solution que sur le **pilotage du projet**, me conduisent à émettre un **avis conforme négatif**.

Néanmoins, au vu de l'avancement du projet, **il convient de mettre en service la première livraison fonctionnelle**, réalisée depuis 2 ans sur le marché n° 2017-11-SIFSE arrivant à échéance, **afin d'assurer l'ouverture de service comme la France s'y est engagée**. Pour la suite, il est

¹⁰ Le Project Management Office : coordonne le pilotage opérationnel (le suivi et le reporting) ainsi que les plannings prévisionnels d'affectation des ressources, le suivi des réalisations et le budget du projet, tout en priorisant les alertes sur les risques projets.

nécessaire de stopper les travaux ultérieurs, de stabiliser une nouvelle ambition et des modalités **soutenables de mise en œuvre** pour le projet.

Compte tenu des contraintes réglementaires, il est **urgent d'engager une réflexion collégiale** entre la SDEI, la SD FIMOD, la DNUM, et le service des achats, afin de répondre aux recommandations ci-dessus dans les meilleurs délais, et ainsi de sécuriser la suite du projet en :

- **Révisant la stratégie de marché** et gestion contractuelle afférente : l'urgence est d'assurer le maintien en condition opérationnelle des applications gérant la programmation 14-20, et de définir un scénario crédible malgré la saisine tardive, pour gérer la programmation 21-27 ;
- **Enrichissant l'équipe** projet de profils dédiés et à temps plein ;
- **Assurant un pilotage projet** par les jalons et les risques sur l'intégralité du périmètre SI de la programmation 21-27.

A l'issue d'une phase de stabilisation du projet à opérer en liaison avec la DNUM de votre ministère, vous pourrez saisir à nouveau la DINUM au titre de l'article 3 du décret 2019-1088.

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



Nadi BOU HANNA

Directeur Interministériel du Numérique

Copie :

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la secrétaire générale du gouvernement
- Madame la secrétaire générale des affaires européennes

Madame la ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion

A l'attention de :

- Madame la directrice de cabinet
- Monsieur le secrétaire général des ministères sociaux
- Monsieur le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
- Madame la directrice du numérique des ministères sociaux

Madame la ministre de la transformation et de la fonction publiques

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet

Monsieur le ministre de l'économie, des finances et de la relance

Monsieur le ministre délégué chargé des comptes publics

A l'attention de :

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