

Paris, le 23/03/2022

A Madame la secrétaire générale du Gouvernement

**Objet : Avis conforme sur le programme NOPN**

**Ref :**

- Décret n°2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique
- Courrier de saisine du 24 février 2022

## 1. Présentation du programme

En application de l'article 3 du décret cité en référence, vous m'avez saisi par courrier du 24 février 2022 pour avis concernant le programme « nouveaux outils de production normative » (NOPN).

Ce programme concerne la chaîne applicative de production des textes normatifs et décisions nominatives publiés au journal officiel de la République Française dans un contexte d'accroissement des volumes et de réduction des délais de publication. Cette chaîne est actuellement constituée d'outils distincts utilisés de façon séquentielle, ce qui fait reposer la continuité des processus de conception et d'alimentation du processus de publication sur des travaux manuels chronophages et sources d'erreurs potentielles. Afin de dépasser la logique de dématérialisation partielle portée par chacune des briques applicatives à une démarche globale de transformation numérique, un Directeur de projet a été nommé en mars 2021.

Le nombre d'acteurs impactés est important. Aux 83 personnes qui interviennent directement dans la chaîne régaliennne au sein de la DILA, il faut y ajouter plusieurs centaines de rédacteurs des directions ministérielles mais également les bénéficiaires indirects : l'utilisateur de Légifrance (tout citoyen), la communauté exploitant les données juridiques (éditeurs juridiques, LegalTech) et les partenaires institutionnels (les assemblées et le Conseil d'Etat). Le programme est composé de cinq projets. Les deux premiers « Transformation et organisation cible » et

« Pilotage et statistiques » sont totalement transverses tandis que les trois autres se concentrent sur les domaines applicatifs représentant des maillons de la chaîne renouvelée : « Atelier de construction légistique », « Cœur de chaîne applicative » et « Référentiel unique de données ». Le déploiement, progressif, est prévu en trois paliers de début 2023 à fin 2025.

Le budget d'investissement du programme est estimé à 14,9 M€ entre janvier 2021 et le deuxième semestre 2025 et son coût complet (incluant 2 ans de maintien en condition opérationnelle) est estimé à 26,9 M€.

## 2. Analyse et recommandations

Je tiens tout d'abord à souligner la qualité de la collaboration entre nos équipes dans le cadre de cet avis. Les échanges lors de la constitution du dossier et pendant la saisine ont permis des précisions importantes et des ajustements de nature à sécuriser la trajectoire du programme.

Le programme est aligné avec les besoins exprimés et s'inscrit dans les ambitions du secrétariat général du gouvernement et de la direction de l'information légale et administrative (DILA). En outre, il concourt structurellement à la poursuite des efforts d'ouverture des données offertes par Legifrance par l'enrichissement et la fiabilisation des données publiées.

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

1. **L'adhésion des utilisateurs externes à la DILA, en premier lieu les rédacteurs ministériels, sur lesquels reposent à la fois des gains de productivité et de qualité, reste à assurer.**

Le programme aura un impact important pour les utilisateurs. Le projet « Atelier de construction logistique » (ACL) a notamment pour objectif de remplacer l'usage des traitements de texte chez les rédacteurs ministériels. Pour cela, le programme prévoit de développer un outil intuitif propre à « séduire » les utilisateurs et envisage la mise en place de formations légistiques par le Secrétariat général du Gouvernement. Ces principes constituent des éléments positifs dans le processus d'adoption de cet outil. **Ils doivent néanmoins être complétés par une démarche plus globale de conduite du changement, ciblée par typologie d'acteurs et dotée de moyens dédiés** permettant de franchir chacun des paliers définis (la mise à disposition de l'outil ACL dans moins d'un an étant le premier).

**2. La stratégie de migration vers un hébergement conforme à la circulaire « cloud au centre »<sup>1</sup> reste en cours de définition.**

Si la conformité à la circulaire « cloud au centre » est bien un objectif identifié dans le cadre du programme NOPN, l'étude technique correspondante n'est cependant pas achevée. En conséquence, les impacts de cette transition **vers le cloud** ne sont pas clairement identifiés. Si la bascule devrait être facilitée par des travaux en cours sur l'infrastructure, les impacts de la bascule de l'ensemble de la chaîne doivent être mesurés d'un point de vue technique, financier et calendaire.

**3. L'organisation mise en place témoigne d'une volonté de conserver une grande maîtrise des sujets en interne, notamment sur les données et leur structuration, mais ne garantit pas la parfaite disponibilité des ressources aux moments clé du projet.**

Pour faciliter les travaux et garantir un haut niveau de connaissance et d'expertise sur la chaîne de production normative, de nombreuses ressources internes ont été identifiées pour contribuer au programme, mais très peu d'entre elles sont dédiées. Même si les principes de gouvernance établis devraient faciliter la gestion de certains conflits de priorisation des tâches pour certains acteurs-clé, la cartographie des contributions nécessaires tout au long du projet gagneraient à être précisée.

**4. Les incertitudes pouvant remettre en cause les estimations de coûts demeurent importantes à ce stade du projet.**

Les études menées ont permis une évaluation des coûts sur la base de premières hypothèses qu'il conviendra de confirmer au fur et à mesure de l'avancement du programme. En dehors des deux premiers points soulevés au sein de l'avis (impliquant des réévaluations potentielles pour la conduite du changement et du passage en mode cloud), deux autres risques particuliers sont identifiés :

- la migration de la « Base de Données Juridique » (BDJ) vers le « Référentiel de donnée unique » (RUD) et l'apport de la mise en œuvre de la solution d'Intelligence Artificielle. La qualité initiale des données ainsi que les limites d'automatisation offertes par l'IA constituent des facteurs de risque. Une démarche intégrant une phase d'analyse de la qualité des données et d'estimation des charges de migration sur la base d'un prototype serait de nature à sécuriser le chantier.
- la priorisation des développements : sur ACL en particulier, la volonté légitime de s'approcher au maximum des besoins réels utilisateurs nécessitera une gestion fine et rigoureuse des priorités du backlog pour conserver la maîtrise de globale de la feuille de route.

---

<sup>1</sup> Circulaire PM n°6282, du 05 juillet 2021

## Conclusion

Au vu de ces éléments, **j'émet un avis conforme favorable pour la poursuite du programme NOPN avec néanmoins deux réserves à prendre en compte :**

- **La rédaction et la diffusion avant l'été d'une stratégie de conduite du changement terrain visant les rédacteurs ministériels** pour sécuriser l'adoption de l'outil de rédaction. La définition de cette stratégie doit permettre d'évaluer précisément la charge et le coût du dispositif à mobiliser.
- **Présenter au plus tôt à la DINUM la solution cible pour l'hébergement conforme à la doctrine CLOUD au centre** et confirmer la faisabilité, le coût et le planning selon les hypothèses initiales.

Ce projet intégrera le Panorama des grands projets SI de l'Etat. De fait, je vous remercie par avance de bien vouloir tenir la DINUM informée de l'atteinte des objectifs du projet, notamment lors des mises à jour semestrielles du Panorama des grands projets de l'Etat.

Conformément au 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, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.

Xavier ALBOUY

Directeur Interministériel du Numérique (p. i.)



---

Copie :

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la directrice de la Direction de l'information légale et administrative

Monsieur le ministre délégué chargé des comptes publics

A l'attention de :

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

Madame la ministre de la transformation et de la fonction publiques

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Monsieur le directeur interministériel de la transformation publique