

Réf : 2022-CMR-017

Paris, le 09/06/2022

A Monsieur le Président Directeur Général de l'ASP

Objet : Avis sur le projet de nouveau système d'information de gestion des aides à l'emploi

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 daté du 29 avril 2022 et dossier déposé sur www.demarches-simplifiees.fr le 5 mai 2022

Fourniture des compléments d'information par email les 25 mai 2022 et 3 juin 2022

En application de l'article 3 du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019, vous m'avez saisi afin de donner un avis sur le projet de nouveau système d'information de gestion des aides à l'emploi.

1. Présentation du projet

Le Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, via la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP) a confié à L'Agence de Service et de Paiement (ASP) la gestion de dispositifs liés aux **politiques publiques de soutien, d'accompagnement à l'insertion ou au retour à l'emploi**. Dans ce cadre, l'ASP a développé progressivement plusieurs systèmes d'information dédiés au domaine de l'emploi. Parmi lesquels, une application d'instruction (Noé, ouverte en 2010) répond à un Portail Employeur (SYLAE, mis en ligne en 2012) permettant la dématérialisation des échanges. Un portail dédié à l'activité partielle

(APART, disponible depuis 2014) complète la panoplie des outils visant à faciliter la transmission des demandes d'aides, leurs contrôles (d'éligibilité et de service fait) et leur mise en paiement. Les profils utilisateurs sont variés (employeurs de toutes tailles, bénéficiaires, services centraux et déconcentrés) et le nombre d'acteurs de la sphère emploi interconnectés avec ces systèmes est important (Pôle emploi, les Missions locales, le GIP-MDS, la CNAV, l'INSEE, les opérateurs de compétences,...).

Le projet vise à **remplacer ces trois applications devenues obsolètes** et dont les capacités d'évolution et d'adaptation ne permettent plus d'aborder sereinement la mise en place rapide de nouveaux dispositifs. Les principaux objectifs du projet sont ainsi d'**absorber des volumes de sollicitations** devenus durablement plus importants, de **répondre à de nouveaux besoins** (telles que les dépôts de demandes en masse, le renforcement du contrôle interne et des moyens de contrôle contre la fraude), de mettre en œuvre des **parcours utilisateurs plus fluides**, de se conformer au **RGAA**, et de raccourcir significativement les **délais de mise en œuvre des réformes politiques**.

Le choix présenté dans le dossier est celui d'un projet impulsé et piloté par l'ASP, ce qui explique que ses tutelles ne sont pas parties prenantes à la gouvernance du projet.

Le budget du projet est estimé à 25,6 M€ entre 2022 et 2026 et son coût complet (avec 2 ans de maintien en condition opérationnelle) est évalué à 33,2 M€¹.

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. Les moyens internes dédiés sont insuffisants pour maîtriser le pilotage et la réalisation du projet

Il est considéré au sein de l'Etat qu'un grand projet dont le pilotage ou la réalisation est externalisé à plus de 60% doit être considéré à risque, être suivi de manière plus approfondie, et faire l'objet d'un recrutement d'une équipe de direction expérimentée. Il est également considéré qu'au-delà de 80%, le projet ne doit pas démarrer. Or le taux d'externalisation du projet SI Emploi, tel qu'espéré par l'ASP dans des conditions favorables, se situe entre 75 et 85%. En outre, dans l'état actuel des ressources de l'agence et avant réalisation de recrutements, ce taux est estimé par l'ASP en moyenne à 94,5% (96% pour la Maîtrise d'ouvrage et 93% pour la maîtrise d'œuvre). Ce n'est qu'à l'issue d'un plan de recrutement ambitieux et hypothétique (du fait de la tension actuelle du marché de l'emploi pour ces fonctions prisées)

¹ Ce montant a été réajusté par l'ASP par rapport à celui présent de la saisine

qu'il pourrait atteindre 25%, mais l'équipe interne aurait alors une ancienneté moyenne dans les services extrêmement faible. En conséquence, au démarrage du projet, l'ASP prévoit qu'un certain nombre de fonctions clés (Directeur de programme, Référent fonctionnel, Référent technique, Product Owner, Responsable de Ligne de Produit, Pilote de version, architecte, Scrum Master) seront soit confiées massivement à des nouveaux arrivants soit externalisées.

Je vous recommande de revoir le calendrier et l'ambition du programme pour intégrer les contraintes de capacité de montée en puissance des effectifs internes afin que le taux d'externalisation ne situe jamais au-dessus de 80% et que les fonctions clés soient pourvues en interne dès le démarrage.

2. Les principes d'organisation et de gouvernance doivent être consolidés

La gouvernance du projet est portée par un binôme direction métier / direction numérique, haut placé dans la hiérarchie mais avec une quotité dédiée au projet très faible et très diffuse (0,5 ETP sur 4 personnes). Ce binôme sera assisté d'une équipe transverse de 6 personnes (Directeur de programme, référent fonctionnel, référent technique, deux PMO et un coach agile) représentant au global 5 ETP. Au regard de la taille cible des équipes à encadrer (jusqu'à 80 personnes au plus fort du projet), le dimensionnement de cette équipe est adapté. Néanmoins, afin de sécuriser la gouvernance dans cet environnement, le rôle et le mandat du directeur de programme doivent lui donner une large autonomie dans le pilotage et les prises de décisions sur l'ensemble du périmètre du projet.

Je vous recommande de formaliser clairement une délégation large du pouvoir décisionnel au directeur de programme, en particulier dans le cadre des instances de pilotage.

Si les principes clés de l'organisation sont clairs et alignés avec les objectifs du projet, leur déclinaison opérationnelle n'est pas stabilisée. Des fonctions apparaissent dans certains documents puis disparaissent dans d'autres (par exemple, les Responsables de Ligne Produits, le Coach Agile et les pilotes de versions n'apparaissent pas dans le document d'estimation des charges du projet tandis que le dernier document sur l'organisation fait apparaître un coach agile au sein de chaque ligne de produits). Cela laisse penser qu'il pourrait y avoir des oublis dans la prise en compte intégrale des tâches à accomplir et leur répartition entre les différentes équipes, voire dans la bonne et complète identification des charges.

Je vous recommande d'établir précisément l'organigramme cible du projet ainsi qu'un tableau prévisionnel des compétences précisant les périmètres de responsabilités de chacun.

3. Le manque d'association des parties prenantes constitue un risque à mettre sous contrôle

La mise en place du nouveau SI emploi ne sera pas sans impact pour les systèmes d'information interconnectés avec les applications existantes, que cela soit celui de l'ASP ou ceux des partenaires de la sphère emploi. Pour autant mes équipes n'ont pas pu apprécier ni leur future implication ni l'initialisation d'une identification de risques et jalons partagée avec les partenaires.

Je vous recommande de prévoir une démarche de définition avec ces partenaires des modalités et calendrier des adaptations qu'ils doivent conduire pour se raccorder au nouveau SI, voire de prévoir un accompagnement *ad hoc* de ces partenaires. Un comité associant ces partenaires permettrait de superviser le bon avancement de ces chantiers.

4. Un calendrier de renouvellement de marché qui risque de perturber les travaux des fondations

L'ASP dispose actuellement de marchés de moyens permettant de compléter les futures équipes du projet SI Emploi. Le renouvellement du marché de maîtrise d'œuvre (référéncé marché 19-10) par un nouveau marché est toutefois prévu en cours de projet. Pour y faire face, la stratégie retenue par l'agence est d'initier les travaux avec le marché existant pour développer le socle technique, le dispositif d'aide pilote, l'ordonnancement et les premières briques services transverses puis de lancer des prestations de réversibilité au second semestre 2023 pour basculer sur le futur marché. L'opportunité de cette stratégie questionne par rapport à l'impact (coût, délai) d'une potentielle réversibilité à un stade précoce des développements auquel s'ajoute le risque que le titulaire du marché actuel se sente peu responsabilisé sur la viabilité d'un système dont il bâtira les fondations sans en achever la construction.

Je vous recommande d'adapter la stratégie du projet pour que les études et développements démarrent directement avec un des titulaires du futur nouveau marché de maîtrise d'œuvre.

5. La conformité de la trajectoire avec la doctrine Cloud au centre reste à confirmer

L'agence a initié une trajectoire de mise en œuvre d'un Cloud opéré par Orange destiné à accueillir plusieurs produits numériques de l'ASP, et dont devrait bénéficier le projet « Si Emploi ». Or l'offre Cloud d'Orange n'est pas labellisée SecNumCloud alors que le projet prévoit de traiter des données particulièrement sensibles, ce choix n'est donc pas conforme à la doctrine « Cloud au centre » édictée via la circulaire n° 6282-SG du 5 juillet 2021 relative à la doctrine d'utilisation de l'informatique en nuage par l'État.

Il est donc nécessaire que la stratégie d'hébergement du projet soit adaptée pour se mettre en conformité avec la doctrine « Cloud au centre ».

3. Conclusion

Au vu de ces éléments, des risques relevés, et en particulier du taux d'externalisation des ressources, et au titre du deuxième alinéa de l'article 3 du décret du [décret du 25 octobre 2019 susvisé](#), j'émet un avis défavorable sur le projet de refonte du SI Emploi dans les conditions présentées dans le dossier.

La prise en compte des recommandations ci-dessus serait de nature à améliorer sensiblement les chances de succès du projet.

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 :

Madame la Première ministre

A l'attention de :

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

Monsieur le ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion

A l'attention de :

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

Monsieur le ministre délégué chargé des comptes publics

A l'attention de :

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

Monsieur le ministre de la transformation et de la fonction publiques

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet