



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction
interministérielle
du numérique**

Paris, le 11/10/2023

Département ESMR / DINUM

Affaire suivie par : Patrick Aubertin et Pascal Morin

Mél. : patrick.aubertin@modernisation.gouv.fr

Mél. : pascal.morin@modernisation.gouv.fr

Réf. : 2023-CMR-29

Madame la Directrice interministérielle
du numérique

à

Monsieur le secrétaire général des
ministères de la transition écologique et
de la cohésion des territoires et de la
transition énergétique

Objet : Avis article 3 du programme SIGF LADE (Système d'Information Gestion Financière - Les Agences de L'Eau)

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 modifié par le décret n° 2023-304 du 22 avril 2023

Arrêté du 5 juin 2020 pris pour l'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

Courrier de saisine (Réf : 2023D/2181) du 21 aout 2023 reçu le 6 septembre 2023.

En application de l'article 3 du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019, vous avez saisi les services de la DINUM au sujet du programme SIGF LADE par courrier reçu le 6 septembre 2023, le dossier complet de la saisine ayant été reçu le 13 septembre 2023.

1. Présentation du programme SIGF

Le programme SIGF LADE a été lancé en juillet 2021 par la Commission des Directeurs Généraux des Agences de l'Eau avec le soutien de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Ce programme participe au plan de mutualisation inter-agences validé précédemment en 2018. Il a pour objectif de mettre en place un système d'information unique harmonisant la gestion des processus budgétaires, financiers et comptables des 6 Agences de l'Eau. Les enjeux de ce programme sont majeurs, notamment compte tenu des montants des recouvrements et reversements, de l'ordre de 2 Md€/an.

Le futur SIGF comprend essentiellement la mise en œuvre d'un Progiciel de Gestion Intégré unique (PGI) et de ses interfaces internes (GED, SI Agences locaux) et externes (dont un décisionnel) accompagnée de la mutualisation et de la dématérialisation des processus ainsi que de l'harmonisation des remontées

et du pilotage financier auprès des tutelles des agences. Il sera opéré par la Direction des Systèmes d'Information et Usages Numériques (DSIUN) centralisée pour les 6 agences.

Le programme SIGF a démarré début 2022, les travaux de cadrage ont été lancés en mars 2022 avec un appel d'offre publié en février 2023. Le programme doit durer 5 ans avec une ouverture du service du système cible au 1^{er} janvier 2026 et la fin des travaux, après décommissionnement des anciens systèmes d'informations, est prévue pour le 31 décembre 2026.

Le marché, accord-cadre à bon de commande, en cours de passation, comprend l'acquisition du progiciel, son intégration et son déploiement. La notification est prévue en octobre 2023. Le produit retenu est CEGID XRP Ultimate version I2, dernière version de Qualiact. Il remplacera les 6 Systèmes d'Information financiers en voie d'obsolescence des Agences de l'Eau, 4 des Agences étant déjà équipées par CEGID (progiciel Qualiact dans des versions anciennes plus maintenues) et les 2 autres par SIREPA (progiciel dont la fin de vie est annoncée).

Le coût complet du projet est aujourd'hui estimé par l'équipe projet à 18,7 M€¹ provisions incluses. Ce coût est à ce jour estimatif car un travail de cadrage détaillé reste à finaliser avec l'intégrateur après notification du marché. De plus, ce coût n'intègre pas les dépenses liées à l'infrastructure. Le coût de fonctionnement est estimé en moyenne à 0,5 M€ par an sous les mêmes réserves que ci-dessus.

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 de préciser des points importants de nature à sécuriser la trajectoire du programme.

Sur la base des documents qui ont été communiqués et des réunions de travail des 15 et 20/09/23 entre nos équipes, je souhaite partager avec vous les constats et recommandations décrits dans les paragraphes suivants.

a) Approche progicielle

L'analyse des réponses du marché en cours (RAO² provisoire) fait remonter un taux de compatibilité du PGI retenu proche de 80 % avec les activités décrites dans le Dossier de Spécifications Générales du SIGF. Certaines des fonctions attendues, non présentes dans le PGI, comme le décisionnel, sont prévues pour être portées par des outils complémentaires. La notification du marché avec l'intégrateur permettra de lancer un cadrage détaillé et d'apporter des précisions et arbitrages sur les 20% restants du périmètre fonctionnel.

Lors de ce cadrage détaillé, la plus grande attention devra être apportée à ce périmètre à couvrir pour limiter autant que possible les développements spécifiques dans le PGI. Dans le cadre d'une approche progicielle, l'accumulation de développements spécifiques amène très rapidement à une non maîtrise des coûts d'investissement et de fonctionnement. Il est donc impératif de les limiter au strict minimum.

Recommandation n°1 :

- **Mettre en place des indicateurs de pilotage du taux de développements spécifiques afin d'en garder la maîtrise.**

¹ 12,6 M€ de coûts directs, 4,7 M€ de coûts indirects et 1,5 M€ pour les deux premières années de fonctionnement

² RAO : Rapport d'Analyse des Offres

b) Plan de bascule

Ce projet est complexe avec un nombre d'acteurs importants, une intégration de 6 progiciels anciens et une reprise de données importante. Le planning est très resserré avec un peu plus de 2 ans avant de basculer vers un PGI unique avec toutes ses interfaces avec les 6 SI existants et ses applications complémentaires (dont décisionnel).

Une bascule des 6 Agences est prévue à la même date, le 1^{er} janvier 2026, en mode « big bang ». Chaque Agence ayant ses spécificités, cela va impliquer un effort conséquent en termes de pilotage, d'assistance et de support informatique et métiers pour des utilisateurs nombreux et répartis sur tout le territoire national.

Nous estimons que cette approche « big bang » est très risquée et nous vous recommandons une démarche de bascule en plusieurs étapes : un premier déploiement d'une Agence pilote, puis une phase de prise en compte du retour d'expérience permettant d'optimiser et d'industrialiser une bascule plus généralisée des 5 autres Agences. Cette démarche sécurisera la bascule et conduira à une bascule complète des 6 Agences au 1^{er} janvier 2027.

Réserve n°1 :

- **Revoir la stratégie de bascule avec un scénario 1+5 Agences et définir des critères partagés d'acceptabilité de ces bascules.**

c) Accompagnement au changement

Le programme SIGF est un changement majeur pour l'Agence de l'Eau. Sa mise en œuvre impacte les activités de plus de la moitié des agents répartis dans les 6 Agences (notamment les différents services achats, finances, aides et redevances).

Touchant à la fois le SI, l'organisation et les métiers, la mise en œuvre de ce programme doit étendre et étoffer son volet d'accompagnement actuellement centré majoritairement et tardivement autour de la phase de recette, pour garantir l'adhésion de toutes les parties prenantes.

Recommandation n°2 :

- **Désigner dès à présent un pilote interne et attribuer une équipe dédiée au projet d'accompagnement au changement. Cette équipe devra dans un premier temps analyser l'impact et les écarts des nouveaux processus, établir une cartographie des acteurs et métiers impactés, puis définir les différents leviers de transformation avec une feuille de route associée.**

d) Ressources internes et de pilotage

L'équipe projet interne n'est pas en maîtrise de tous les postes clefs (Chef de projet interfaces, Chef de projet reprise de données, Chef de projet Accompagnement du changement) ce qui est un risque majeur pour la maîtrise du projet sur la durée. Et, hormis le Directeur de Programme en charge à plein temps, cette équipe ne repose que sur des acteurs partagés entre le programme et des activités opérationnelles ou d'autres projets indépendants avec de potentiels conflits de priorités.

Il est à noter que le ratio prévisionnel d'externalisation se situe légèrement au-delà des 70% durant toute l'année 2024 (période intense de spécification, reprise des données et d'intégration) ce qui est supérieur aux bonnes pratiques de conduite de projet selon lesquelles un taux d'externalisation de plus de 60% est un facteur de risque..

Par ailleurs, le Directeur de Programme est, en sus de ses activités de direction et de coordination des acteurs et activités, en charge du pilotage du projet transverse le plus complexe (projet Recette), du pilotage de l'intégrateur (marché et pénalités) ainsi que d'activités de saisie opérationnelle³.

Réserve n°2 :

- **Définir un plan d'internalisation des compétences dès le début du projet ciblant prioritairement les postes clés identifiés aujourd'hui comme reposant sur des compétences externes (Chef de projet interfaces, Chef de projet reprise de données, Chef de projet Accompagnement du changement)**

Recommandation n°3 :

- **Décharger le Directeur de Programme des projets difficilement compatibles avec sa charge de pilotage du programme (projet recette et pilotage intégrateur), rendre disponible à plein temps les différents responsables de projets, et renforcer la capacité de pilotage en affectant un profil PMO⁴ pour décharger Directeur de Programme et Chefs de projet des activités à faible valeur ajouté.**

e) Complétude du budget et provisions pour risques

Un travail important d'estimation des coûts prévisionnels en fonction de critères de maturité et de complexité a permis d'aboutir à un premier chiffrage en fonction d'hypothèses retenues à date.

Néanmoins, le budget, pour être fidèle et complet, nécessite, outre la prise en compte des coûts d'infrastructure non inclus à date, une revue des estimations en lien avec les recommandations ci-dessus (Accompagnement au changement, Bascule et Ressources). Il sera nécessaire de faire apparaître les différentes provisions disséminées dans les différents projets au regard des risques encourus. Cela permettra ensuite de piloter l'intégration de provisions qu'il conviendra de lever ou d'absorber progressivement en fonction des risques résiduels.

Recommandation n°4 :

- **Mettre à jour le budget global du programme à l'issue du cadrage détaillé, ceci en fonction des recommandations précédentes, avec la partie infrastructure ainsi que les provisions et risques associés.**

³ Outil de planification et de suivi opérationnel des équipes : SCIFORMA

⁴ PMO : Project Management Officer, coordinateur de projet, réalise la métrologie et prépare les différents comités du projet

3. Conclusion de l'avis

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

Je vous demande de bien vouloir me faire parvenir la nouvelle stratégie de bascule ainsi que le plan d'internalisation en fin de cadrage détaillé, début 2024.

Je vous informe que le projet intègre le Panorama des grands projets SI de l'Etat lors de sa mise à jour de juin 2024. D'ici là, nos équipes peuvent échanger en continue sur la prise en compte des réserves et recommandations évoquées ci-dessus.

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.

Stéphanie Schaer
Directrice interministérielle du numérique

Copie :

Madame la Première ministre

A l'attention de :

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

Monsieur le ministre de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la directrice de l'Eau et de la Biodiversité
- Madame la directrice générale de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie

Monsieur le ministre délégué chargé des comptes publics

A l'attention de :

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

Annexe : Tableau récapitulatif des réserves et recommandations du programme SIGF.

n°	Réserves	Statut
1	Revoir la stratégie de bascule avec un scénario 1+5 Agences et définir des critères partagés d'acceptabilité de ces bascules.	Ouvert
2	Définir un plan d'internalisation des compétences dès le début du projet ciblant prioritairement les postes clés identifiés aujourd'hui comme reposant sur des compétences externes (Chef de projet interfaces, Chef de projet reprise de données, Chef de projet Accompagnement du changement)	Ouvert

n°	Recommandations	Statut
1	Mettre en place des indicateurs de pilotage du taux de développements spécifiques afin d'en garder la maîtrise.	Ouvert
2	Désigner dès à présent un pilote interne et attribuer une équipe dédiée au projet d'accompagnement au changement. Cette équipe devra dans un premier temps analyser l'impact et les écarts des nouveaux processus, établir une cartographie des acteurs et métiers impactés, puis définir les différents leviers de transformation avec une feuille de route associée.	Ouvert
3	Décharger le Directeur de Programme des projets difficilement compatibles avec sa charge de pilotage du programme (projet recette et pilotage intégrateur), rendre disponible à plein temps les différents responsables de projets, et renforcer la capacité de pilotage en affectant un profil PMO pour décharger Directeur de Programme et Chefs de projet des activités à faible valeur ajouté.	Ouvert
4	Mettre à jour le budget global du programme à l'issue du cadrage détaillé, ceci en fonction des recommandations précédentes, avec la partie infrastructure ainsi que les provisions et risques associés.	Ouvert