

Paris, le 7 février 2023

n° 6391/SG

à

Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les ministres délégués,
Mesdames et Monsieur les secrétaires d'État

Objet : Pilotage et encadrement du recours aux prestations intellectuelles informatiques (PII)

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
- Circulaire n°6329/SG du 19 janvier 2022 relative à l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'Etat aux prestations intellectuelles.

Le Gouvernement s'est engagé à conduire les transformations numériques des administrations et des établissements publics de l'Etat pour être mesure de répondre aux grandes transitions de notre pays et d'améliorer la qualité et l'efficacité attendues de l'action publique, dans un contexte où, par ailleurs, la plupart des outils de travail des agents, tout comme les outils de communication, reposent substantiellement sur le numérique.

Pour mener à bien ces transformations, il peut être nécessaire d'avoir recours à des prestations intellectuelles informatiques. Il s'agit ainsi du recours à des expertises techniques pointues sur de courtes périodes pour faire face à un besoin aigu, pour bénéficier de compétences encore inexistantes au sein de l'Etat, ou encore sur des projets pour lequel un regard extérieur et porteur d'innovations est utile à la bonne mise en œuvre de l'action et des services publics.

Je souhaite que ces prestations fassent l'objet d'un encadrement et d'un pilotage tout aussi attentifs que ceux que portés aux autres prestations intellectuelles dans le cadre de la circulaire du 19 janvier 2022 signée par mon prédécesseur.

1. Un dispositif de pilotage et d'encadrement adaptés au type de prestations intellectuelles informatiques visées

Le pilotage par la personne publique et l'encadrement de la prestation doivent demeurer ajustés à la nature des prestations en cause. Les prestations intellectuelles informatiques, qui constituent seulement une partie des dépenses informatiques, recouvrent des réalités très différentes. Pour mettre en place des dispositifs de pilotage et d'encadrement appropriés, les prestations intellectuelles informatiques peuvent être classifiées selon trois catégories qui recourent, dans la nomenclature des achats de l'Etat, plusieurs groupes de marchandises (cf. annexe).

Afin de mettre en place un dispositif de pilotage et d'encadrement qui puisse garantir un suivi adéquat des dépenses en prestations intellectuelles informatiques de l'Etat, il est indispensable de bien distinguer ces différentes catégories de prestations en les suivant, de manière rigoureuse, au travers des groupes de marchandises correspondant strictement à la prestation prévue.

Compte tenu des dispositifs décrits ci-après, les prestations intellectuelles informatiques ne font pas l'objet d'un suivi par le pôle interministériel d'achat et le comité d'engagement de la DITP établis par la circulaire du 19 janvier 2022.

2. Dispositifs applicables au conseil en stratégie numérique ou stratégies numériques des politiques publiques (1^{ère} catégorie)

Cette catégorie concerne un volume relativement limité de prestations. Dès lors qu'elles peuvent présenter des risques d'influence de la décision publique, elles nécessitent une attention particulière, analogue à celle prévue pour les autres prestations de conseil en stratégie et en organisation. Ainsi, le dispositif ministériel d'engagement de prestation intellectuelle déjà prévu par la circulaire du 19 janvier 2022 (1.a) s'appliquera aux prestations de cette catégorie, avec un contrôle a priori des prestations au-delà d'un seuil que fixeront les secrétaires généraux de chaque ministère.

Chaque ministère publiera tous les ans la liste des commandes passées pour des prestations de cette catégorie en précisant l'objet, la date et le montant de la prestation ainsi que le nom du cabinet qui a effectué la prestation.

Comme mentionné dans la circulaire du 19 janvier 2022, une attention particulière devra être portée au respect des principes et des bonnes pratiques en matière de conseils externes, notamment pour la conduite de missions, la prévention des conflits d'intérêts et la protection des données de l'administration.

S'agissant de la conduite de missions, pour éviter toute influence sur la décision publique, le pilotage de la prestation devra ainsi être intégralement assuré par l'administration et aucunement déléguée au prestataire. Ce pilotage devra être formalisé et faire l'objet de comités réguliers entre l'administration et le prestataire. En outre, aucun doute ne devra être entretenu concernant la qualité de prestataires externes des consultants, tant au sein de l'administration que vis-à-vis de tiers. Il en va de même des productions réalisées par les prestataires qui devront mentionner leur provenance de manière explicite.

Concernant la prévention des conflits d'intérêts, tout lien d'intérêt d'une personne ayant à prendre des décisions en lien avec une prestation de conseil doit donner lieu à un déport formalisé. Un code de conduite et la production d'attestations sur l'honneur attestant de l'absence de conflits d'intérêts des personnes mobilisées pour la prestation seront demandés systématiquement aux prestataires dans le cadre des prochains marchés, pour limiter tout risque d'influence sur la décision publique.

3. Dispositifs applicables aux appuis et expertises techniques (2^{ème} catégorie)

Cette catégorie concerne un volume plus important, mais demeurant limité, de prestations intellectuelles informatiques. Le recours à des prestations externes sur cette catégorie, qui doit s'accompagner de compétences internes suffisantes pour le pilotage de la prestation, est parfois nécessaire. Il s'agit souvent de cas de recours à des expertises techniques pointues de courtes durées pour faire face à un besoin aigu.

Cela concerne des prestations d'expertise sur des technologies innovantes en cours d'analyse (par exemple, la mise en œuvre d'un chatbot pour le site impots.gouv.fr, recours à de la *datascience* pour l'emploi de l'intelligence artificielle dans la fraude à l'immatriculation auprès du ministère de l'intérieur), des méthodes de travail émergentes (par exemple, la mise en œuvre de l'agilité à l'échelle auprès du ministère de la justice) ; également des prestations d'aide à l'étude de projets applicatifs, périodes durant lesquelles le besoin de ressources supplémentaires est ponctuellement important et donc rend souvent pertinent un appui par des prestataires externes (par exemple, sur le renfort ponctuel pour l'élaboration de tir de performance ; la réalisation d'un audit de cybersécurité par un tiers de confiance afin de s'assurer de la mise en œuvre des mesures de sécurité sur un système d'information).

Pour cette catégorie de prestations, les dispositifs ministériels d'engagement de prestations intellectuelles donneront lieu à un contrôle a posteriori portant sur le volume global des prestations effectuées.

4. Dispositifs applicables aux prestations de réalisations informatiques (3^{ème} catégorie)

Cette catégorie concerne actuellement le volume le plus important des prestations intellectuelles informatiques.

Le recours à des prestations, s'il s'accompagne nécessairement de compétences internes pour leur pilotage, est souvent indispensable au regard des ressources à mobiliser. S'appuyer sur des acteurs économiques existants est donc nécessaire sur certains champs spécifiques qui répondent aux besoins numériques de l'Etat auxquels il n'a pas vocation à répondre. Il s'agit, par exemple, des prestations de développement informatique, des prestations d'installation de matériels ou logiciels par des experts certifiés, de support aux utilisateurs, de l'aide à l'exécution de jeux de tests sur les nouvelles versions de certaines applications informatiques, etc (par exemple, activités de cadrage métier et fonctionnel sur le SI européen du ministère de l'intérieur ; activité de développement, d'exploitation et de tests applicatif du SI Source Solde du ministère des Armées).

Les prestations de cette catégorie seront pilotées et encadrées sous la responsabilité des directeurs numériques ministériels qui rendront compte annuellement au secrétaire général du ministère chargé de leur exécution.

5. Dispositifs applicables aux 3 catégories de prestations intellectuelles informatiques

Je souhaite que des travaux soient conduits par la direction interministérielle du numérique (DINUM) et la direction des achats de l'Etat (DAE) afin que soient définis les objectifs et les modalités de mise en œuvre de la stratégie des achats informatiques de l'Etat, dans les meilleures conditions d'efficacité et de suivi. Cette stratégie devra tenir compte de la nécessité de faciliter l'achat innovant, notamment auprès de plus petits acteurs économiques, et de garantir la souveraineté numérique européenne.

Je leur demande en conséquence d'identifier les leviers d'une meilleure animation de la communauté des acheteurs et services prescripteurs de conseil. Il s'agira de permettre un meilleur partage des bonnes pratiques et un suivi efficient de la conformité aux politiques de recours aux prestations intellectuelles informatiques et de me présenter leurs conclusions au second semestre 2023.

5.1 Amélioration de la maîtrise des risques concernant les prestations intellectuelles informatique sur les grands projets de l'Etat

La maîtrise des risques en matière de prestations intellectuelles informatiques est souvent faible concernant les grands projets informatiques que chaque ministère est amené à suivre. Afin d'améliorer cette maîtrise et l'efficience du pilotage des projets, **je souhaite que vous puissiez utiliser les leviers suivants pour permettre la réussite des grands projets de l'Etat**, en vous appuyant sur :

- Les audits et contrôles de la DINUM sur les grands projets informatiques :

Pour les projets dont le montant dépasse 9M€, les ministères doivent veiller au respect de la procédure de saisine pour avis conforme de la DINUM décrite à l'article 3 du décret 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 saisine doit intervenir le plus tôt possible, c'est-à-dire dès la phase de cadrage du projet, et en tout état de cause, préalablement à toute commande ou phase de contractualisation spécifique au projet.

En cas de besoin particulier, les ministères sont également invités à solliciter l'appui de la DINUM pour mener une mission de conseil et d'audit prévue par l'article 4 du décret n°2019-1088 du 25 octobre 2019 précité.

- L'offre d'accompagnement proposée par la DINUM pour permettre la réussite des grands projets informatique :

La DINUM met à disposition des outils et méthodes pour accompagner les grands projets informatiques de l'Etat¹. Les méthodes préconisées par la DINUM pour permettre la réussite des grands projets de l'Etat doivent être systématisées.

¹ <https://www.numerique.gouv.fr/publications/principes-reussite-grands-projets-si-etat/>

La DINUM organise ainsi 3 sessions de formation des directeurs de projets de systèmes d'information par an. Ces formations effectuées par les équipes de la DINUM, en lien avec la DAE, abordent la question du pilotage des prestations intellectuelles. **Je demande que tous les directeurs de projets en poste soient formés afin qu'ils maîtrisent les savoir-faire fondamentaux de la conduite de projet.**

En complément, pour donner aux directeurs en charge des grands projets de l'Etat des clés supplémentaires pour un pilotage efficient des prestataires, des actions de coaching personnalisé seront proposées par la DINUM.

- **Les opportunités liées aux méthodes agiles :**

Les méthodes agiles permettent, au travers d'échanges réguliers entre l'Etat et les prestataires, une optimisation de la réponse au besoin de l'Etat en prenant en compte davantage l'impact recherché. Elles peuvent donc concourir à détecter des dérives dans les réalisations portées par les sous-traitants tout en évitant l'absence de prise de recul ou de pont d'étape dans les phases de développement;

Ces méthodes, qui sont largement exploitées par les grands acteurs du numérique, sont aujourd'hui maîtrisées par la DINUM, que ce soit via l'incubateur de start-up d'Etat, le développement de produits interministériels ou l'accompagnement et l'audit des projets des ministères. Elles sont applicables à toutes les tailles de projet, y compris les plus complexes. Elles nécessitent en revanche de revisiter les organisations projet et de les accompagner pour constituer des équipes pluri-disciplinaires et leur donner les outils pour piloter de manière efficiente les prestataires, en s'appuyant notamment sur le guide de la commande publique de prestations agiles élaboré par la DINUM.

5.2 Amélioration des rédactions des marchés publics d'achat de prestations intellectuelles informatiques

Des clauses types, qui seront établies sous le pilotage conjoint de la DAE et de la DINUM, seront intégrées dans les documents des futurs marchés d'achat de prestations intellectuelles informatiques, afin notamment de :

- fixer l'interdiction d'utiliser les signes distinctifs de l'administration, pour éviter toute confusion entre le service public et les agents publics, d'une part, et les consultants, d'autre part ;
- rendre obligatoire la mention de l'intervention des consultants sur les documents auxquels ils ont participé ;
- renforcer la prévention des conflits d'intérêts ;
- améliorer les rédactions des clauses relatives au recours aux méthodes agiles ;
- systématiser l'évaluation de prestations ;
- protéger les données de l'administration en renforçant les exigences de cybersécurité et en systématisant la destruction des données.

En outre, les liens d'intérêt des personnes amenées à prendre des décisions en matière de prestations intellectuelles devront donner lieu à un dépôt formalisé et la sélection des prestataires devra s'appuyer sur les recommandations définies par la DAE dans le guide de l'achat public.

Enfin, les missions dites *pro bono*, effectuées à titre gracieux seront dûment autorisées par le secrétaire général du ministère et ne donneront lieu à aucune contrepartie.

5.3 Renforcement des capacités internes de l'Etat

Si le recours à des prestations externes est légitime dans les cas mentionnés ci-avant, trop souvent, les équipes numériques de l'Etat manquent des compétences internes, en quantité et en qualité. Ces manques ont pour conséquence de fermer la porte à une internalisation de certains chantiers et sont préjudiciables au bon pilotage de travaux. 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. Au-delà de 80% d'externalisation, le projet ne peut pas démarrer dans des conditions de maîtrise satisfaisantes.

Je vous demande donc de veiller à maintenir un niveau suffisant de compétences au sein de vos services, de façon à réduire les risques liés à l'externalisation. Par ailleurs, au-delà de l'approche par projet, il est essentiel que l'externalisation des projets numériques fasse l'objet d'un pilotage stratégique dans la durée sous l'égide des directeurs du numérique et des secrétaires généraux.

Afin de renforcer les compétences numériques internes et mener des actions de ré-internalisation de compétences, j'ai demandé, en lien avec le ministre de la transformation et de la fonction publiques, à la DINUM, la DGAFP et la DIESE d'élaborer un plan d'action sur la filière numérique pour le premier trimestre 2023, qui comportera des actions à l'échelle interministérielle, et des actions à décliner dans chacun de vos ministères. Les conséquences utiles en seront tirées dans vos champs ministériels respectifs en PLF 2024.



Elisabeth BORNE

ANNEXE : Nomenclature achat des prestations intellectuelles visées

1^{ère} catégorie		
33.04.01	CONSEIL STRATG SI	Audit et conseil stratégie SI
2^{ème} catégorie²		
33.04.02	CONSEIL URBA SI	Conseil urbanisation
33.04.03	EXPERTISE TECH SI	Expertises techniques
33.04.04	CONSEIL QUALI SI	Conseil qualité et méthode
33.04.05	ETUDE PROJET APPLI	Étude projet applicatif
3^{ème} catégorie		
33.04.06	FORFAIT DEV	Forfait de développement
33.04.08	NUMERISATION	Prestation de numérisation (tout type)
33.04.09	TIERCE MNT APPLI	Tierce Maintenance Applicative (TMA)
33.04.10	TIERCE RECETTE APPLI	Tierce Recette Applicative (TRA)
33.04.11	SERVICES PROJ APPLI	Forfait services projet applicatif (ingénierie de projet)
33.04.12	AUTRE MAINTENANCE IT	Autre maintenance informatique (hors TMA)
33.04.13	INSTAL MATÉRIEL IT	Prestation d'installation matériel
33.04.14	SUPERVISION EXPL SI	Supervision exploitation serveurs
33.04.15	SUPPORT UTILISATEUR	Support utilisateurs (hotline, helpdesk)

² Les prestations en matière de cybersécurité font partie de ce groupe de marchandise, qui recouvre notamment les « prestations de conseil qualité et méthode sur projet informatique, audit pour certification qualité informatique (ex. sécurité, accessibilité) » et les « expertises techniques » pour les actions de réponse à incident ou de diagnostic cyber. Il est indispensable qu'une maîtrise étroite soit maintenue par les ministères et les établissements publics sur ces prestations ; s'ils peuvent s'appuyer sur des prestataires spécialisés, ils restent en effet responsables de la sécurité de leurs systèmes d'information.