

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

Exercices 2019-2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 8 avril 2024

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	6
RECOMMANDATIONS	12
INTRODUCTION	14
1 LA DINUM, UNE DIRECTION INTERMINISTERIELLE QUI PEINE A SE STRUCTURER FACE A DES STRATEGIES CHANGEANTES	16
1.1 Une instabilité organisationnelle et stratégique ayant nui à la lisibilité de la stratégie numérique de l'État.....	16
1.1.1 Une organisation administrative instable, des rattachements ministériels mouvants.....	16
1.1.2 Une direction confrontée à de fréquents revirements stratégiques	20
1.1.2.1 La mise en œuvre d'un « État-plateforme » : un projet centré sur l'ouverture de la donnée et le déploiement des start-ups d'État (2015-2018).....	20
1.1.2.2 « TECH.GOUV » : une stratégie éclatée selon une organisation « matricielle », arrêtée prématurément sans véritable évaluation (2019-2022).....	21
1.1.2.3 Depuis 2023, une nouvelle feuille de route sans bilan préalable des stratégies précédentes	23
1.2 Une complexité budgétaire nuisible à l'efficacité d'une dépense dynamique	26
1.2.1 Une construction budgétaire à simplifier	27
1.2.2 Une exécution budgétaire rendue difficile	29
1.2.3 Un pilotage ardu de la dépense et une maîtrise des risques à améliorer.....	31
1.3 Une gestion des ressources humaines à stabiliser, une filière des ressources humaines numériques de l'État à construire.....	33
1.3.1 Des ressources humaines instables et à la gestion complexe.....	33
1.3.1.1 Une croissance des effectifs importante mais inférieure aux cibles de la direction	33
1.3.1.2 Des efforts d'attractivité et d'internalisation des compétences à poursuivre.....	35
1.3.2 La filière des ressources humaines du numérique : la montée en puissance tardive d'un enjeu central	38
1.3.2.1 La prise en main heurtée d'une mission pourtant ancienne et stratégique.....	39
1.3.2.2 Une gouvernance encore incertaine.....	40

2 UN SOCLE HISTORIQUE DE MISSIONS AUX RESULTATS	
CONTRASTES, UNE VIGILANCE A MAINTENIR	43
2.1 La politique publique de la donnée : une nouvelle organisation des missions, un risque de fragilisation, notamment pour la réutilisation des données.....	43
2.1.1 Des objectifs mieux remplis en matière d'ouverture de la donnée publique, encore insatisfaisants dans la promotion des logiciels libres.....	44
2.1.1.1 Une ouverture de la donnée en progression.....	44
2.1.1.2 La promotion des « logiciels libres » : une instabilité nuisible à leur utilisation par les ministères.....	46
2.1.2 Un risque d'affaiblissement d'Etalab incompatible avec l'accent mis sur la réutilisation de la donnée publique.....	47
2.1.2.1 Des restructurations successives d'Etalab particulièrement importantes.....	47
2.1.2.2 La réutilisation des données : un objectif ambitieux, imposant une meilleure animation du réseau des AMDAC et une organisation renforcée.....	49
2.1.2.3 « L'administration proactive » : un déploiement difficile, partiellement dû à l'éclatement des responsabilités.....	50
2.2 Le réseau interministériel de l'État (RIE) : une sécurisation du réseau à assurer impérativement, une gouvernance à partager.....	52
2.2.1 Une indispensable ré-internalisation des compétences face aux risques d'exploitation, de dépendance et de perte de savoir-faire.....	54
2.2.2 La résilience et la sécurité du réseau à renforcer.....	55
2.2.2.1 Une résilience opérationnelle du RIE à formaliser.....	55
2.2.2.2 Une stratégie de gestion des risques de sécurité à rapidement renforcer.....	56
2.2.2.3 Un processus de traitement des incidents trop long et à professionnaliser.....	57
2.2.3 Une gouvernance du RIE à mieux partager.....	58
2.3 L'innovation numérique : de l'essaimage par l'incubateur à l'appropriation par les administrations, des impacts à évaluer.....	59
2.3.1 Un essaimage globalement réussi de l'approche beta.gouv au sein de la sphère publique.....	60
2.3.2 Une recherche d'impact à intensifier.....	63
2.3.2.1 Des indicateurs de performance hétérogènes et décorrélés des enjeux budgétaires.....	64
2.3.2.2 Une logique d'apprentissage par essais et échecs à mieux valoriser.....	67
2.3.2.3 Des difficultés importantes de pérennisation, de bonnes pratiques à partager.....	69
2.4 L'expertise des grands projets numériques : maintenir la priorité de leur sécurisation.....	70
2.4.1 Un pouvoir d'avis conforme à l'impact trop limité.....	71
2.4.1.1 Des procédures mises en œuvre par une équipe réduite mais expérimentée, en lien avec des partenaires interministériels.....	71
2.4.1.2 Des avis défavorables exceptionnels, mais de fréquentes réserves.....	72
2.4.1.3 Une procédure lourde, une valeur ajoutée pour les seuls projets en difficulté.....	74
2.4.1.4 La persistance de multiples voies de contournement.....	75
2.4.2 Des évolutions à confirmer : le suivi interministériel accru des projets et l'essor des missions de conseil.....	77
2.4.2.1 Le renforcement du suivi interministériel des projets.....	77
2.4.2.2 Un recentrage vers des missions de conseil : une vigilance à conserver.....	77

3 UNE LEGITIMITE A CONSTRUIRE POUR REpondre AUX NOUVEAUX ENJEUX DU NUMERIQUE PUBLIC	80
3.1 Les produits numériques interministériels : de nombreuses interrogations sur leur plus-value	80
3.1.1 Un nouveau département pour une priorité renouvelée sur des produits de natures très variables	80
3.1.2 La « suite numérique de l'agent public » : l'ambition d'un produit souverain, des incertitudes à lever sur le coût et l'adhésion des ministères	81
3.2 La contribution du numérique au redressement des finances publiques : une analyse encore insuffisamment consolidée.....	86
3.3 De nouveaux enjeux à prendre en compte par la Dinum	88
3.3.1 L'intelligence artificielle : un foisonnement d'initiatives à structurer en exploitant les acquis de la Dinum	88
3.3.1.1 Les actions du « Lab IA » depuis 2019 au sein d'Etalab.....	88
3.3.1.2 De nouvelles initiatives à partir de 2023, trop faiblement articulées avec les réalisations du « Lab IA »	89
3.3.2 Le numérique éco-responsable : une priorité sous-estimée dans la nouvelle feuille de route	90
3.3.3 L'évaluation de la dette technique des acteurs publics : un chantier complexe sans pilotage établi.....	91
ANNEXES.....	94
Annexe n° 1. Glossaire.....	95
Annexe n° 2. Historique des missions et directions interministérielles ayant été chargées de la transformation numérique de l'État depuis 1997	98
Annexe n° 3. Objectifs et réalisations en matière d'ouverture et de réutilisation de jeux de données, codes sources et API et en matière d'extinction des « redevances ».....	103
Historique de l'ouverture des données en France et évolution des missions d'Etalab	103
Les feuilles de routes ministères à la suite de la circulaire de 2021 : des réalisations très inégales selon les ministères	106
Les projets de réutilisation des données.....	108
Des redevances finalement éteintes.....	111
Annexe n° 4. Les projets du « Lab IA ».....	113
Annexe n° 5. L'administration proactive et la démarche du « Dites-le nous une fois »	119
Annexe n° 6. Le programme beta.gouv.....	122
Le financement des start-ups d'État	129
Le Fonds d'accélération des start-ups d'État et de territoires	139

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION
INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

Annexe n° 7.	Le programme Entrepreneurs d'Intérêt Général	143
Annexe n° 8.	Descriptions des produits numériques interministériels (hors suite numérique de l'agent public).....	148
Annexe n° 9.	Coûts des produits de la « suite numérique de l'agent public »	151

SYNTHÈSE

L'action de l'État en faveur de la modernisation numérique des services publics se développe depuis plus de trente ans. À côté des enjeux de réglementation du numérique, l'État cherche à rationaliser et à transformer l'action publique en adaptant ses moyens et ses méthodes de travail à l'évolution des technologies de l'information et de la communication. Cette transformation vise également à moderniser et simplifier les rapports avec les citoyens et les usagers, orientation qui constitue un des axes majeurs de la réforme de l'État. Le plan « *Action Publique 2022* » faisait ainsi du numérique un des trois leviers de la transformation publique et plus récemment, en mai 2023, le comité interministériel de la transformation publique (CITP), présidé par la Première ministre, a placé ce thème au rang de ses principales priorités.

Depuis 2019, la direction interministérielle du numérique (Dinum), rattachée administrativement au secrétariat général du gouvernement et placée sous l'autorité du ministère de la transformation et de la fonction publiques en 2020, est responsable de la conception et de la mise en œuvre de la stratégie numérique de l'État. Elle conseille le Premier ministre et les ministres compétents sur la prise en compte du numérique dans les politiques publiques et pilote la transformation numérique de l'État à travers plusieurs missions. Certaines d'entre elles préexistaient à sa création, telle la modernisation des systèmes d'information et de communication qui relevait d'une direction (Dinsic) dont la Dinum a pris le relais, d'autres lui ont été confiées au fur et à mesure pour inscrire nettement son action dans le champ de la transformation de l'État.

L'enquête de la Cour, dont le dernier examen de la politique numérique de l'État remonte à 2017, s'est centrée sur la conduite de la transformation numérique de l'État par la Dinum. Aussi le rapport n'a pas pour objet de porter une appréciation globale sur la dématérialisation des démarches publiques et ses conséquences sur la qualité et l'accessibilité des services publics, ni d'examiner le niveau d'équipement des services publics.

Le contrôle de la Cour intervient au moment où la nouvelle feuille de route de la Dinum a été adoptée et validée en mars 2023 et où sa déclinaison en feuilles de route ministérielles est en cours. Les constats et les recommandations du présent rapport de la Cour pourront ainsi utilement nourrir sa mise en œuvre opérationnelle.

Une stratégie numérique trop instable et une adhésion interministérielle limitée, malgré un besoin de continuité et de cohérence pour faire face à des enjeux majeurs

Les deux directions successives chargées de conduire la stratégie numérique de l'État, la Dinsic puis la Dinum, se sont doté depuis 2015 de trois stratégies successives dans un contexte où depuis 2011, sont intervenues sept modifications de compétences et d'organisation les concernant. De surcroît, leurs rattachements ministériels et administratifs ont constamment fluctué. Alors que la Dinsic était intégrée au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, placé auprès du Premier ministre, la Dinum a disposé d'une certaine autonomie jusqu'à ce qu'en 2020, le ministre de la transformation et de la fonction publiques ait autorité sur elle. Elle est cependant toujours rattachée pour sa gestion administrative au secrétariat général du Gouvernement.

Les positionnements institutionnels successifs de la Dinum ont pu altérer sa capacité à piloter une politique interministérielle à fort impact, car structurante sur le long terme pour le fonctionnement des services publics que pour leurs rapports avec les citoyens. La succession de trois directeurs depuis 2018, aux visions très affirmées mais différentes, a contribué à entretenir des incompréhensions et des défauts d'adhésion sur ses orientations.

Ainsi, alors que la stratégie portée par le premier directeur de la Dinsic était centrée sur le développement et le décloisonnement des actifs informatiques de l'État (« l'Etat-plateforme »), la stratégie de son successeur, dénommée « TECH.GOUV », a mis l'accent à partir de 2019 sur les actions de la Dinum au service des ministères, mais selon une approche éclatée et complexe qui n'a pas emporté leur conviction. Cette stratégie, faiblement soutenue au niveau interministériel, fut source de tensions internes. Elle a été interrompue en 2022, sans que ses résultats aient été évalués.

Depuis 2023, la « feuille de route », préparée par la Dinum et validée par les autorités gouvernementales, fait office de nouvelle « *stratégie numérique au service de l'efficacité de l'action publique* ». Elle est centrée notamment sur une meilleure maîtrise de la conduite des grands projets numériques de l'État, le renforcement de ses compétences par la professionnalisation des ressources humaines (constitution d'une « filière numérique »), la poursuite de l'exploitation des données publiques et une souveraineté numérique accrue de l'État. Reposant sur des actions à mener par la Dinum, elle n'associe pas encore les autres administrations dont des feuilles de route ministérielles devront être validées en 2024. Le degré d'implication des ministères demeure ainsi à préciser.

Il est désormais indispensable que la transformation numérique s'appuie sur une gouvernance interministérielle renforcée, comme semble le présager la tenue annuelle d'un comité interministériel du numérique et des données sous la présidence du Premier ministre. Il importe également qu'elle puisse disposer d'une stratégie stable et partagée avec les administrations concernées, adhésion qui ne pourra être acquise que grâce à une meilleure écoute de leurs besoins.

Une réflexion sur le positionnement institutionnel de la Dinum serait également utile, selon plusieurs schémas alternatifs qu'il revient au Gouvernement de choisir mais en privilégiant une assise interministérielle durable, en cohérence avec son rôle de secrétariat du comité interministériel du numérique et des données.

L'assise budgétaire complexe et la gestion éclatée des ressources humaines de la Dinum peuvent entraver l'efficacité de son pilotage interministériel

Signe de l'importance prise par les enjeux numériques au sein de l'administration, le budget de la Dinum a été multiplié par cinq entre 2019 et 2022, avant de retomber à 79 M€ d'AE et 138 M€ de CP en 2023 en raison de la fin de l'exécution du plan de relance.

Cette croissance des moyens s'est accompagnée d'une construction budgétaire de plus en plus complexe. Avant 2019, les dépenses de la Dinum étaient portées par un budget opérationnel du programme 129 – *Coordination du travail intergouvernemental* – au sein de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Depuis 2019, le nouveau programme 352-*Innovation et transformation numériques*- dont elle est responsable, s'est progressivement étoffé (financement du fonds pour l'accélération du financement des start-ups d'État, profils numériques rares), sans que l'articulation avec le programme 129 ait été clarifiée.

Enfin, la Dinum a été chargée des crédits du plan de relance (programme 363), qui ont représenté près de 60 % des ressources allouées aux actions numériques sur la période et qui disparaîtront en 2024 ainsi que du financement des guichets numériques du fonds pour la transformation de l'action publique (programme 349).

La multiplicité de vecteurs budgétaires n'a pas simplifié l'affectation et la gestion des moyens dévolus à la transformation numérique de l'État, déjà complexe. Les financements partagés avec les ministères se traduisent souvent par des opérations de refacturations, de transferts ou des fonds de concours malaisés à suivre et souvent sources de sous-exécution des crédits. La Dinum est ainsi délégataire de dépenses réalisées pour le compte d'autres ministères pour près de 13 % de ses propres crédits. Face à ces difficultés, la structuration des fonctions budgétaires, d'achats et de contrôle interne demeure insuffisante pour une direction ayant vocation à porter une dépense transversale.

En conséquence, une simplification de la gestion budgétaire en faveur de l'action publique numérique est indispensable et devrait notamment passer par le rattachement des moyens du programme 352 au programme 129.

La gestion des ressources humaines de la Dinum connaît aussi un fort degré de complexité en raison d'une gestion éclatée, d'une grande instabilité des effectifs et de conditions de recrutement difficiles dans un secteur très concurrentiel. Les effectifs sont en hausse continue (+ 43 % entre 2020 et 2023) et devraient continuer de croître en 2024, même si les changements de directeurs se sont traduits en 2019 et 2022 par des vagues de départs consécutifs à des désaccords stratégiques. La Dinum n'est pas pleinement responsable de sa politique de recrutement, les rémunérations étant arrêtées par la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre qui, consciente des difficultés de gestion courante, recherche des pistes d'amélioration.

Par ailleurs l'Etat doit faire face à l'important enjeu que constitue la construction d'une filière des ressources humaines du numérique dans un contexte de morcellement des compétences et des formations entre diverses administrations. La réussite de ce projet structurant, lancé depuis 2022, implique désormais une gouvernance renforcée sous l'égide de la Dinum et associant davantage les ministères.

La promotion de la donnée publique et le réseau interministériel de l'État : des missions historiques globalement assumées mais nécessitant une vigilance accrue

Quatre missions « socle » sont assumées par la direction et sont au cœur de la transformation numérique des administrations : l'ouverture des données publiques, la conception et la gestion du réseau interministériel de l'État, l'innovation numérique au sein des administrations, l'expertise et la sécurisation des grands projets numériques.

- Suivie par la mission Etalab au sein de la Dinum, l'ouverture des données publiques a permis de rendre disponibles plus de 47 000 jeux de données sur *data.gouv* fin 2023. Cet effort important reste hétérogène selon les ministères : alors que le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse a ouvert la totalité des 20 jeux de données prioritaires, celui de la justice n'a ouvert aucun des 11 jeux de données prévus. De la même façon, la promotion des logiciels libres s'est poursuivie depuis la création par la Dinum du socle interministériel des logiciels libres (SILL), malgré la persistance de catalogues concurrents.

La mission de promotion de la donnée publique est aujourd'hui éclatée en raison de restructurations qui ont réduit les missions et les effectifs du service Etalab pour les confier à d'autres services, voire d'autres directions de la Dinum. Etalab n'exerçant plus que deux de ses huit missions initiales, il existe un risque de fragiliser la politique publique de la donnée, par exemple la réutilisation de la donnée publique qui est loin d'avoir atteint un niveau optimal, notamment pour assurer le déploiement encore trop faible du principe « *Dites-le nous une fois* ». Plus de 83 démarches ne respectent pas encore ce principe clé de l'« administration proactive » selon lequel ce n'est plus à l'utilisateur de venir au guichet mais à l'administration, à partir des informations dont elle dispose, d'anticiper ses droits et ses devoirs. Atteindre l'objectif de réutilisation de la donnée publique implique une grande vigilance sur la mobilisation du réseau des administrateurs ministériels des données, créé en avril 2021, qui devrait être davantage animé et coordonné par la Dinum.

- Depuis 2012, le réseau interministériel de l'État RIE regroupe l'ensemble des réseaux ministériels en un unique réseau constitué autour d'une « épine dorsale » et de 14 000 points de collecte qui maillent le territoire national, en métropole et en outre-mer. Vital en cas de crise, ce service a été mis en tension durant l'épidémie de covid-19. Le recours accru au télétravail et aux outils numériques a justifié des investissements capacitaires importants et le renforcement de la sécurisation du RIE qui est, en soi, un enjeu stratégique de grande actualité.

L'externalisation des moyens consacrés au RIE soulève des problèmes de dépendance, de capitalisation et de pérennisation des compétences des équipes ainsi que de souveraineté dans la gestion du réseau. Confiée à un nombre important d'acteurs, cette externalisation se traduit par des résolutions d'incidents souvent longues pour lesquelles les ministères ne bénéficient pas des informations ou des retours d'expériences souhaités. Alors que les coûts d'investissement, de sécurisation et de maintenance ne cesseront de croître, une stratégie de moyen-terme partagée avec les ministères doit être adoptée.

La conduite de l'innovation des services et prestations numériques et le suivi des grands projets numériques : une légitimité interministérielle en partie acquise

- Le programme d'innovation *beta.gouv* portant sur les « start-up d'État » a pris une grande ampleur. Au-delà de la seule Dinum, s'est en effet constituée une communauté de plus de 1 200 intrapreneurs, coachs et prestataires au sein de 18 incubateurs de ministères ou opérateurs. Cette communauté partage une approche « start-up d'État » où la conception d'un produit informatique repose sur la réponse à un besoin, un pilotage par l'impact et une conception par itérations successives. Cette communauté a étudié ou développé plus de 450 produits numériques dont 24 ont atteint le statut de service à impact national. Depuis 2019, 172 M€ ont été dépensés par l'incubateur de la Dinum ou d'autres incubateurs publics.

Il serait souhaitable que la Dinum s'attache désormais à pérenniser les start-ups d'État ayant prouvé leur succès et à arrêter celles en difficulté, en systématisant les analyses d'efficacité mettant en regard moyens et impacts opérationnels. Il conviendrait aussi que l'innovation numérique essaime plus largement au sein des administrations, en favorisant davantage la mobilité des intrapreneurs et un partage accru des bonnes pratiques.

- Malgré les obligations qui incombent aux porteurs de grands projets numériques au sein de l'État de saisir pour expertise la Dinum, la mission de sécurisation de ces projets a toujours été plus ou moins contestée, souvent par des méthodes d'évitement. Alors que tout

projet supérieur à 9 M€ requiert son avis, certains ministères ne l'ont pas sollicité, ou trop tardivement pour des projets déjà très avancés. Dans ce contexte, les avis défavorables de la direction ont été rares et les réserves émises inégalement suivies.

Un réinvestissement de la Dinum sur ce champ est indispensable ; il doit s'accompagner de l'arrêt des financements des projets ayant reçu un avis défavorable de sa part. Le nouvel objectif que s'est fixé la direction d'accompagnement des projets, grâce à l'appui ponctuel d'une « brigade d'intervention numérique », est louable. Il ne peut cependant pas se substituer aux expertises prévues par les textes.

Les produits numériques interministériels : une ambition forte, dont l'impact devra être évalué de façon rigoureuse dans un contexte de faible adhésion des utilisateurs

Les produits interministériels pilotés et gérés par la Dinum, tels « France Connect », « Démarches simplifiées » ou data.gouv.fr, constituent l'un de ses programmes phares. À ce jour, malgré la pertinence de certains produits, la coordination et la gouvernance interministérielle de ces services proposés à toutes les administrations sont lacunaires, aucun comité de pilotage associant les ministères et utilisateurs n'ayant été constitué pour recueillir leurs besoins. Les ministères estiment être insuffisamment associés à la conception et au déploiement de ces produits.

La principale inquiétude réside dans « la suite numérique de l'agent public », qui, au-delà des logiciels d'échange (messagerie instantanée, logiciels de conférence audio et visio), doit fournir aux agents publics de nouvelles briques de messagerie, stockage et édition collaborative interministérielles. Ces produits, peu connus, peu utilisés et dont le coût devrait continuer à augmenter, ne semblent pas à ce jour en mesure de concurrencer les offres proposées par le secteur privé, déjà largement adoptées par les agents.

La participation des ministères pour évaluer le dispositif et décider de la poursuite des investissements engagés est impérative pour que « la suite numérique de l'agent public » soit un succès et réponde aux besoins de transformation et de souveraineté numériques.

Un pilotage de la Dinum à affirmer pour les nouveaux défis numériques publics

La transformation numérique de l'État est confrontée à plusieurs défis. Les initiatives foisonnantes des ministères et de la Dinum sur l'utilisation de l'intelligence artificielle, notamment de l'IA générative, ne sont pas encore articulées autour d'une stratégie de l'IA et ne bénéficient pas des retours d'expériences des précédents projets. Dans le champ du numérique éco-responsable, la volonté politique affichée se heurte à une insuffisante structuration de son pilotage par la mission interministérielle pour le numérique éco-responsable.

Par ailleurs, la Dinum doit également jouer le rôle de pilote des moyens consacrés au numérique public. Une véritable stratégie numérique avec des objectifs et jalons ne peut faire l'économie d'une consolidation, actuellement inexistante, des dépenses numériques de l'État et de leur projection. Elle doit aussi être l'occasion de chiffrer les ambitions en matière de mutualisation et de contribution du numérique à la réalisation d'économies budgétaires. Le pilotage de moyens doit également prendre en compte l'empilement et l'obsolescence des

produits numériques, matériels et logiciels, conduisant l'État à accumuler une dette technique susceptible à terme de mettre en risque ses capacités opérationnelles.

Le besoin d'une stratégie numérique de l'État et d'une direction chargée de son pilotage ne fait aujourd'hui aucun doute. Toutefois la légitimité d'une direction transversale, responsable de la mise en œuvre d'orientations stratégiques valables pour l'ensemble de l'État, reste à consolider. Ce sera l'enjeu de la validation des feuilles de route ministérielles dans les prochains mois.

Pour ce faire, la stabilité des orientations et l'écoute des ministères, au plus près de leurs besoins, sont indispensables pour asseoir le pilotage de la transformation numérique de l'État. La posture initiale, où la Dinum a souhaité « *faire contre* » les ministères pour leur prouver qu'il fallait évoluer, a fait long feu. La Dinum doit désormais faire évoluer la gouvernance publique du numérique vers une plus grande interministérialité, ce qui nécessite de conforter son assise institutionnelle, tout en conservant pour ses missions « socles » les plus importantes un rôle central.

RECOMMANDATIONS

Orientation n° 1 : clarifier l'assise de la Dinum comme pilote et animatrice des différentes communautés numériques de l'État

Recommandation n° 1. (Secrétariat général du Gouvernement, direction interministérielle du numérique) : Renforcer l'assise interministérielle de la Dinum, en cohérence avec son rôle de secrétariat du comité interministériel de pilotage du numérique et des données.

Recommandation n° 3. (Direction interministérielle du numérique, direction générale de l'administration et de la fonction publique) Créer une instance, présidée par la directrice interministérielle du numérique et réunissant les ministères, pour suivre les chantiers liés à la filière RH du numérique.

Recommandation n° 10. (Direction interministérielle du numérique) Doter les produits numériques interministériels d'un comité de pilotage donnant une voix délibérante aux ministères utilisateurs.

Orientation n°2 : Clarifier les moyens de la Dinum pour gagner en efficacité au bénéfice de la stratégie de transformation numérique de l'État

Recommandation n° 2. (Direction interministérielle du numérique, direction du budget) Rattacher les actions portées par le programme 352 – *Innovation et transformation numériques* au programme 129 – *Coordination du travail gouvernemental*.

Recommandation n° 12. (Direction interministérielle du numérique, direction du budget) Internaliser au sein de la Dinum la responsabilité du suivi du numérique éco-responsable, lui transférer les crédits de la mission interministérielle pour le numérique éco-responsable.

Recommandation n° 11. (Direction interministérielle du numérique, direction du budget) Consolider les dépenses liées à la stratégie numérique de l'État et systématiser le calcul des gains budgétaires à en attendre.

Recommandation n° 13. (Direction interministérielle du numérique) Accompagner les ministères dans l'évaluation et la résorption de leurs dettes techniques.

Orientation n°3 : Accroître la qualité et la vigilance dans l'exercice de ses missions historiques par la Dinum

Recommandation n° 4. (Direction interministérielle du numérique) Formaliser d'ici 2025 un plan de continuité d'activité et un plan de reprise d'activité pour le réseau interministériel de l'État.

Recommandation n° 5. (Direction interministérielle du numérique) : Formaliser et réaliser le suivi de la feuille de route pluriannuelle du réseau interministériel de l'État avec des objectifs et jalons actualisés en lien avec les ministères.

Recommandation n° 6. (Secrétariat général du Gouvernement, direction interministérielle du numérique) Donner systématiquement à un représentant de l'incubateur de la Dinum une voix délibérante aux comités d'investissement des start-ups d'État.

Recommandation n° 7. (Secrétariat général du Gouvernement, direction interministérielle du numérique) Publier pour chaque start-up d'État les objectifs associés aux indicateurs d'impact, leur taux d'atteinte ainsi que leur budget et actualiser ces données régulièrement.

Recommandation n° 8. (Direction interministérielle du numérique, direction du budget) : Doter la Dinum, en lien avec la direction du budget, d'un pouvoir de veto budgétaire sur les projets faisant l'objet d'un avis défavorable.

Recommandation n° 9. (Direction interministérielle du numérique, direction du budget) Inclure les projets numériques portés par les opérateurs de l'État dans le champ de la procédure d'avis conforme de la Dinum.

INTRODUCTION

La transformation numérique de l'État est un processus ayant fortement marqué la relation entre l'État d'une part, et les citoyens et usagers du service public d'autre part, ainsi que l'organisation des administrations publiques dans ses méthodes, instruments et objectifs. Au cœur de nouveaux outils de politiques publiques, mais également d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique, cette transformation numérique est portée depuis plus de trente ans par une stratégie informatique et numérique au sein de la modernisation de l'État, puis de la transformation publique. Les évolutions issues du numérique ont depuis vingt ans concerné le fonctionnement des administrations et le quotidien des agents publics d'État, ainsi que celui des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale. Elles ont eu pour objectif le déploiement de nouvelles politiques autour d'enjeux numériques affectant l'État, comme le rôle de l'intelligence artificielle, la transparence des données publiques, la souveraineté numérique.

Afin de répondre à ces enjeux, la direction interministérielle du numérique (Dinum), créée en 2019, s'est substituée à l'ancienne direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic). Elle est rattachée au secrétariat général du gouvernement et placée sous l'autorité du ministère de la transformation et de la fonction publiques depuis 2020.

Ses missions sont fixées aux articles 3, 4, 6, 6-1 et 7 du 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. Historiquement chargée du réseau interministériel de l'État, elle oriente, soutient et coordonne les actions des administrations de l'État et celles des organismes placés sous sa tutelle, elle vise à améliorer la qualité, l'efficacité et la fiabilité des services rendus par le système d'information et de communication de l'État.

Reprenant et renouvelant les anciennes missions dévolues à la Dinsic, la promotion du numérique et la transformation numérique des administrations sont depuis 2023 au cœur de la feuille de route de la Dinum. Ainsi, « *elle conseille le Premier ministre et les ministres compétents sur la prise en compte du numérique dans les politiques publiques mises en œuvre par les ministères* ». Treize champs d'action ont complété la compétence de la Dinum au fil des modifications du décret.

Progressivement structurée pour répondre aux missions qui lui étaient confiées, dotée de près de 200 agents en 2022, la Dinum comprend six départements et trois « missions » depuis la réorganisation organisée au début d'année 2023.

Depuis 2019, le décret du 25 octobre 2019 dispose que chaque ministère doit mettre en place une structure qui organise et pilote les actions du ministère en matière de numérique. Cette structure, ayant souvent rang de direction du numérique ministérielle (Dnum), doit transmettre à la Dinum toutes les informations utiles à l'exercice de ses compétences. Rattachées le plus souvent aux secrétaires généraux des ministères qui siègent deux fois par an aux comités d'orientation stratégique interministériel du numérique (Cosinum), ces directions participent, sous l'autorité de la Dinum, aux comités interministériels du numérique (Cinum).

La Dinsic, précédemment rattachée au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), a été contrôlée par la Cour en 2017. Depuis cette date, ni la nouvelle direction interministérielle, ni le pilotage des actions constituant la transformation numérique de l'État n'ont fait l'objet d'une enquête spécifique.

L'enquête de la Cour s'est donc centrée sur la conduite par la Dinum de la transformation numérique de l'État. Elle a porté notamment sur l'organisation et l'efficacité de la transformation numérique au sein de l'État, dont certaines démarches d'ouverture des données et de conduite de projets numériques, ainsi que sur le fonctionnement de la Dinum pour initier, coordonner et piloter la transformation numérique des administrations publiques au travers de ses missions historiques et nouvelles.

L'enquête n'a pas visé à apprécier l'état de la dématérialisation des démarches publiques et de ses conséquences sur la qualité et l'accessibilité des services publics, ni à examiner le niveau d'équipement des services publics. La Cour n'a pas non plus contrôlé les directions du numérique ministérielles et leurs projets.

Le rapport apprécie les missions et stratégies numériques de la Dinum, son organisation, son architecture et ses moyens budgétaires ainsi que les ressources humaines de la direction pour en constater les difficultés de structuration encore à ce jour (1). Il examine les missions historiques de la Dinum héritée de la Dinsic (données publiques, réseau interministériel de l'État, incubateur de services numériques, mission de sécurisation des grands projets informatiques) au prisme de la capacité d'entraînement de la Dinum, hétérogène selon les missions (2). Enfin, il traite des nouvelles priorités du numérique public sur lesquelles le pilotage et l'animation des directions du numérique ministérielles se révèlent encore insuffisants, autour des produits numériques interministériels et de la contribution du numérique au redressement des finances publiques, appelant à des actions à renforcer pour assurer une politique numérique efficace au profit des administrations et des usagers (3).

1 LA DINUM, UNE DIRECTION INTERMINISTERIELLE QUI PEINE A SE STRUCTURER FACE A DES STRATEGIES CHANGEANTES

Issue des précédentes directions interministérielles chargées de la transformation numérique de l'État, la Dinum a connu d'importants revirements stratégiques, rendant la stratégie numérique de l'État peu lisible (1.1). Ce constat est accentué par la complexité du cadre budgétaire qui supporte les dépenses numériques publiques dont la Dinum a en partie la responsabilité (1.2.1). Enfin, la direction est caractérisée par des difficultés en matière de ressources humaines en lien avec les difficultés connues de développement d'une véritable filière du numérique au sein des administrations publiques (1.3).

1.1 Une instabilité organisationnelle et stratégique ayant nui à la lisibilité de la stratégie numérique de l'État

Créée en 2019, la Dinum est l'héritière de plusieurs directions interministérielles qui, depuis 2011, assurent la transformation numérique de l'action publique, au gré de rattachements politiques et administratifs très variables (1.1.1). La direction a, dans ce contexte déjà mouvant, changé à plusieurs reprises d'axes stratégiques, altérant la continuité des actions engagées et rendant peu lisible la stratégie de l'État (1.1.2).

1.1.1 Une organisation administrative instable, des rattachements ministériels mouvants¹

Après une succession de missions techniques, la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (Disic) a été créée en 2011 et rattachée aux services du Premier ministre et au secrétariat général du Gouvernement (SGG). La mission « Etalab » est créée la même année pour assurer l'ouverture et la réutilisation des données publiques. Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) reprend la tutelle de la Disic à sa création en 2012. En 2015, avec la réforme du SGMAP, la Disic est renommée en direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic) qu'Etalab intègre. Avec la suppression du SGMAP en 2017, la Dinsic est placée d'abord sous l'autorité du ministère chargé du numérique, « *par délégation du Premier ministre* ».

En octobre 2019, la Dinsic est remplacée par la direction interministérielle du numérique (Dinum) et à nouveau rattachée aux services du Premier ministre. À compter de juillet 2020, le ministère de la transformation et de la fonction publiques, qui vient d'être créé, « *a autorité*

¹ Annexe n° 2 pour l'historique des missions et directions chargées de la transformation numérique de l'État depuis 1997, ainsi que les décrets institutifs et modificatifs des différentes missions et directions.

sur la Dinum », sans mention de la délégation du Premier ministre. Enfin, en avril 2023, un nouveau décret complète les missions de la Dinum qui fixe le rattachement ministériel et administratif actuellement en vigueur. En parallèle, le comité interministériel de la transformation publique, créé en 2017² et présidé par le Premier ministre, est chargé de définir la politique du Gouvernement en matière de transformation publique et peut évoquer les questions numériques.

Depuis 2011, pas moins de sept décrets ont ainsi restructuré l'organisation et réformé les missions de la direction en charge de la transformation numérique de l'État, au gré des évolutions des rattachements administratifs et de tutelles ministérielles. Cette instabilité organisationnelle ne participe pas à la clarté nécessaire sur le rôle et le positionnement de la Dinum pour ses partenaires ; pour autant elle n'a pas altéré le socle de ses missions historiques dont l'exercice est examiné dans la seconde partie de ce rapport.

Les principales missions de la Dinum

La Dinum est chargée de la conception et de la mise en œuvre de la politique relative au numérique de l'État. Malgré des changements récurrents de dénominations et de rattachements administratifs, des missions « socle » sont restées relativement inchangées, même si la direction les a investies de manière hétérogène selon les périodes. Il s'agit notamment de :

- l'ouverture, la circulation et l'exploitation de la donnée publique et de sa réutilisation, par « Etalab » créée en 2011 ;
- la sécurisation des grands projets informatiques de l'État, la Dinum étant doté d'un pouvoir d'arrêt de ces projets en cas d'identification de potentielles dérives ;
- la promotion des « start-up d'État », nouvelle méthode itérative d'action publique développée à partir de 2013, plus centrée sur les utilisateurs et inspirée des méthodes dites « agiles » ;
- la conception de produits numériques interministériels, bénéficiant à tous les agents publics ;
- la gestion du « réseau interministériel de l'État » (RIE), réseau informatique public développé à partir de 2012 avec une volonté de mutualisation des différents réseaux ministériels ;
- la constitution et la gestion d'une filière des ressources humaines du numériques de l'État.

Le ministère chargé de la transition numérique de l'État a évolué régulièrement au cours de la période, induisant un défaut de pilotage ministériel de cette politique publique et un ballotement de la direction. Confiée en 2017 au secrétaire d'État chargé du numérique auprès du Premier ministre de mai 2017 à mars 2019, la Dinum fut ensuite sans ministre de tutelle puisque le secrétaire d'État chargé du numérique fut placé auprès des ministres de l'Économie et des finances et celui des comptes publics. À partir de juillet 2020, les ministres successifs chargés de la transformation et de la fonction publiques auront autorité sur la Dinum.

Faute d'impulsion politique durable, la stratégie numérique a donc été *de facto* confiée aux directeurs eux-mêmes. Cependant, depuis l'automne 2022, le cabinet du ministre de la transformation et de la fonction publiques organise avec la directrice une réunion bilatérale hebdomadaire, en plus d'un comité de direction trimestriel en présence des directeurs

² Décret n° 2017-1586 du 20 novembre 2017 relatif au comité interministériel de la transformation publique et au délégué interministériel à la transformation publique

d'administration centrale relevant du ministère. Des réunions trimestrielles sont également organisées entre la directrice interministérielle et le ministre.

Dans ce contexte, les textes qui régissent les rattachements de la direction aux autorités gouvernementales ont constamment varié. Depuis 2019, le décret institutif de la Dinum ne mentionne plus d'autorité politique chargée de la Dinum, contrairement à ce qui prévalait pour la Dinsic³. Il est seulement fait mention de son rattachement au SGG et de son rôle de conseil auprès du Premier ministre ; toutefois, aucun agent du SGG n'est chargé du suivi des missions exercées par la Dinum, même si un entretien entre la directrice et la secrétaire générale du Gouvernement est menée sur une base semestrielle. Depuis 2020, ce sont les décrets d'attribution des ministres chargés de la transformation et de la fonction publiques qui prévoient le rattachement de la direction à ce ministère.

De surcroît, la position administrative des directeurs a été souvent modifiée. Entre 2011 et 2012, le directeur de la Disic était adjoint du secrétaire général du Gouvernement. Le directeur de la Dinsic a ensuite été adjoint au secrétaire général de la modernisation de l'action publique, avant de perdre ce titre avec la suppression du SGMAP, sans retrouver le statut d'adjoint au SGG.

La Dinum s'appuie sur deux principales instances d'animation interministérielle. Le comité d'orientation stratégique interministériel du numérique (Cosinum) est l'instance interministérielle stratégique en matière de numérique de l'État. Il définit semestriellement les grandes orientations, ainsi que les moyens humains et budgétaires à mobiliser. Présidé par la secrétaire générale du Gouvernement et animé par la Dinum, le Cosinum réunit les secrétaires généraux ministériels, la directrice du budget (DB), le délégué interministériel à la transformation publique (DITP), la directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), le directeur des achats de l'État (DAE) et le directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Au niveau des directions ministérielles du numérique, la Dinum tient mensuellement le comité interministériel du numérique (Cinum). Créées en 2018 afin de suivre l'avancement du programme « TECH.GOUV », ces instances visaient à permettre à la Dinum d'assurer le rôle de pilotage interministériel et la rapprocher de ses partenaires, en particulier les directions du numérique ministérielles, alors qu'elle était parfois perçue comme insuffisamment tournée vers l'extérieur.

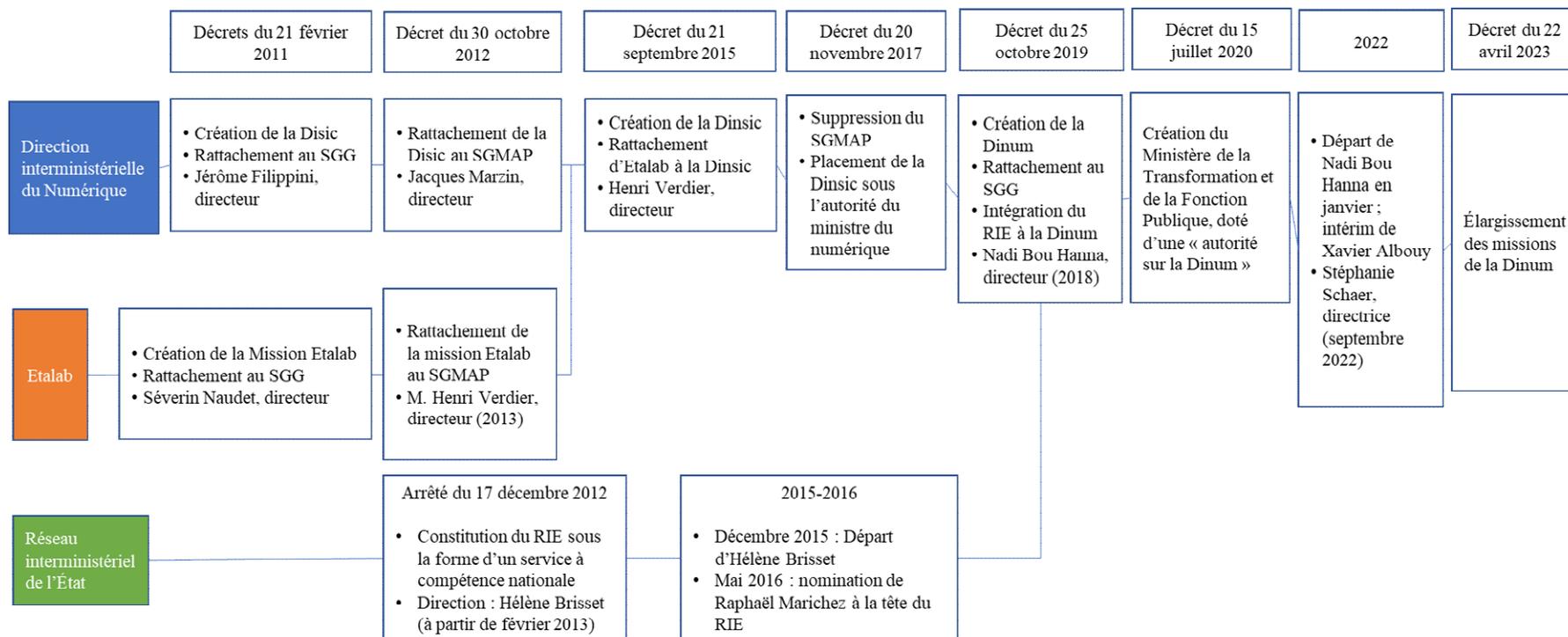
Malgré des progrès récents, tels que la co-construction des ordres du jour, ces instances demeurent dominées par les sujets et les projets portés par la Dinum, avec une faible place laissée aux initiatives et aux besoins des directions ministérielles. Afin de renforcer l'impact de ces réunions, la Dinum devrait associer davantage les directions ministérielles à la préparation des Cinum.

Enfin, la Dinum ne publie pas de bilan d'activité ou de rapport annuel depuis 2018, se privant ainsi d'un outil de communication à l'attention de ses partenaires et du public. En particulier, celui-ci pourrait être mis à profit pour souligner et diffuser les meilleures pratiques, par exemple en matière de sécurisation des projets⁴. La Dinum indique que, dès 2024, un rapport annuel pour l'année 2023 sera publié.

³ Le décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017 indique que la Dinsic est « placée, par délégation du Premier ministre, sous l'autorité du ministre chargé du numérique et rattachée au secrétaire général du Gouvernement ». Par ailleurs, « le ministre chargé de la réforme de l'État en dispose ».

⁴ Cette évolution permettrait de valoriser les avis rendus dans le cadre de l'article 4 qui ne sont pas publics et de renforcer l'ouverture de la direction.

Schéma n° 1 : évolution des décrets d'organisation et des rattachements des directions interministérielles du numérique et leurs missions depuis 2011



Source : Cour des comptes.

1.1.2 Une direction confrontée à de fréquents revirements stratégiques

Depuis 2011, la stratégie de l'État en matière de transformation numérique a été caractérisée par de nombreuses évolutions, parfois radicales et souvent dépendantes de la personnalité et du parcours professionnel du directeur. Chaque renouvellement de directeur a été assorti, depuis 2015, d'une nouvelle stratégie, voire d'une nouvelle méthodologie de travail. Cette situation a construit l'image d'une « direction à vision », centrée sur la doctrine propre à chaque directeur, pouvant susciter l'adhésion ou le rejet de la part de ses agents et des partenaires. Ces différents changements ont conduit à la mise en place successive de trois organigrammes et la définition de trois stratégies différentes, ayant fait l'objet d'évaluations sommaires, voire inexistantes pour certaines.

1.1.2.1 La mise en œuvre d'un « État-plateforme » : un projet centré sur l'ouverture de la donnée et le déploiement des start-ups d'État (2015-2018)

La nomination d'un nouveau directeur interministériel en septembre 2015 illustre l'objectif de créer un « État plateforme », ce dernier ayant participé à importer ce concept, depuis le milieu académique anglo-saxon⁵, à partir de 2012 en France⁶. Ce concept a pour objectif de penser l'État comme une « plateforme » mettant à disposition des acteurs de la société un vaste panel de ressources publiques. « L'État-plateforme » vise à lutter contre le cloisonnement des actifs informatiques entre l'État et les acteurs extérieurs.

Cette stratégie passe nécessairement par l'ouverture des données publiques par Etalab. Il s'agit à la fois de poursuivre une politique dite « d'*open data* », de créer un « service public de la donnée » et de développer les « *applications performing interface* » (API, interfaces de programmation applicatives)⁷. La méthodologie des « start-up d'État » est également promue, dans une période où l'incubateur de la Dinsic et le programme *beta.gouv* commencent à se structurer à partir de 2015.

Cette période a structuré l'offre d'API, par l'intermédiaire du portail « *api.gouv.fr* », ainsi qu'une politique proactive d'ouverture des codes sources. L'identité numérique de l'État a été renforcée par l'intermédiaire de « FranceConnect »⁸. La démarche « Dites-le-nous une fois » a permis de commencer à supprimer des pièces justificatives demandées aux usagers. Enfin, la première promotion des « Entrepreneurs d'intérêt général » a été lancée en 2017⁹.

⁵ Tim O'Reilly, « Government as a Platform », *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6 (1), 2011, pp. 13-40.

⁶ Nicolas Colin et Henri Verdier, *L'âge de la multitude, entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, 2012, Paris, Armand Colin, 288 p.

⁷ Le fait d'ajouter des API en périphérie d'un système informatique permet de transformer ce système en un ensemble de ressources (algorithmes, données) réutilisables par d'autres acteurs (notamment au sein de l'État).

⁸ Arrêté du 24 juillet 2015 portant création d'un traitement de données à caractère personnel par la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication d'un téléservice dénommé « FranceConnect ».

⁹ Ces derniers sont recrutés pour une durée de dix mois par contrat dans l'objectif de résoudre, par leurs compétences numériques et grâce aux données, des défis d'intérêt général au sein d'administrations candidates.

Les « start-ups d'État » et le programme *beta.gouv*

À partir de 2013, de nouvelles formes d'action publique sont expérimentées, d'abord au sein du secrétariat général à la modernisation de l'action publique, puis au sein de la Dinum et dans les administrations nationales et locales et les opérateurs. L'idée est de concevoir des produits numériques au sein de petites équipes autonomes, qui forment les « start-ups d'État », de manière itérative et très proche des utilisateurs finaux¹⁰. Cette méthode est vue par ses promoteurs comme une manière d'améliorer la qualité du service public et d'accroître l'acculturation des administrations à l'innovation¹¹.

Soutenues par des « incubateurs », dont celui de la Dinsic constitue la première version dans l'administration, ces start-ups sont inspirées des méthodes « agiles » déployées dans le secteur technologique privé. Cela signifie notamment qu'elles sont moins focalisées sur le déroulé d'un cahier des charges ou d'un plan de travail préalablement défini que sur « l'impact » qu'elles doivent produire. Cela peut passer par une remise en cause fondamentale, en cours de développement, des plans initialement établis, sous la forme de pivot ou d'arrêt du projet. Des réalisations telles que « Démarches simplifiées », « Mon soutien psy », le « Pass Culture » ou encore « Pix » ont été développées avec le modèle des « start-ups d'État ».

1.1.2.2 « TECH.GOUV » : une stratégie éclatée selon une organisation « matricielle », arrêtée prématurément sans véritable évaluation (2019-2022)

Après la nomination d'un nouveau directeur en octobre 2018¹², la Dinsic se dote, à partir d'avril 2019, d'une nouvelle stratégie numérique, nommée « TECH.GOUV ». Censée durer trois ans, elle est articulée autour de six objectifs : la simplification des démarches ; la réduction des fractures territoriales et administratives ; une meilleure attractivité des ressources humaines du numérique au sein de l'État et une simplification du quotidien des agents publics ; l'accroissement de l'autonomie et de la sécurité numérique de l'État ; l'optimisation des dépenses publiques et le développement des partenariats avec la société civile. Cette stratégie se décline en deux axes et huit « missions », elles-mêmes décomposées en 35 programmes.

¹⁰ <https://beta.gouv.fr/approche>

¹¹ Henri Verdier et Pierre Pezziardi, « Des start-up d'État à l'État plateforme », *Fondation pour l'innovation politique*, janvier 2017, 52 p.

¹² Décret du 24 octobre 2018 portant nomination du directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État.

Schéma n° 2 : missions du programme « TECH.GOUV »



Source : Dinum

Par rapport à « l'État-plateforme », cette nouvelle stratégie numérique, mieux formalisée dans ses objectifs, est centrée sur l'élaboration de produits et services numériques, l'accroissement des expertises numériques au sein des services publics et le recentrage vers une direction interministérielle chargée en priorité du système d'information de l'État. L'objectif affiché est celui de placer la Dinum dans une posture plus « *servicielle* », en se fondant sur une mutualisation pour le compte de tous, et une posture « *pirate* » qui vient rivaliser et challenger les projets informatiques ministériels (Etalab et beta.gouv)¹³. Le réseau interministériel de l'État est intégré comme département au sein de la Dinum en 2019.

L'organisation du réseau interministériel de l'État

Validé en conseil des ministres le 25 mai 2011, le réseau interministériel de l'État (RIE) a été constitué sous la forme d'un service à compétence nationale (SCN)¹⁴ lors de sa création en décembre 2012¹⁵. L'objectif est de regrouper l'ensemble des réseaux des ministères et d'assurer la continuité de l'action gouvernementale en cas de dysfonctionnement grave d'Internet.

Après les échanges avec les ministères entre 2011 et 2012, la forme du SCN est apparue la meilleure pour disposer de la flexibilité suffisante pour réaliser les premières missions du RIE. Le RIE constituait donc, entre décembre 2012 et octobre 2019, un service original de la Dinum, disposant d'une certaine autonomie et de ses propres fonctions support. Au moment du changement de directeur à la fin de l'année 2018, la décision a été prise de renoncer à la forme du SCN, notamment dans un objectif de rationalisation des fonctions support, et de l'intégrer sous la forme plus classique du « département » en octobre 2019.

¹³ C'est-à-dire visant à faire une forme « d'entrisme » dans les administrations en vue de les acculturer à une nouvelle méthodologie ou à de nouveaux objectifs.

¹⁴ Régis par les décrets n° 97-464 du 9 mai 1997 et n° 2015-510 du 7 mai 2015, les SCN permettent d'exercer des missions opérationnelles sur l'ensemble du territoire national. Ils peuvent être rattachés soit à un ministre soit à une direction d'administration centrale, et disposent toutefois d'une certaine autonomie de gestion.

¹⁵ Arrêté du 17 décembre 2012 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Réseau interministériel de l'État »

L'initiative « TECH.GOUV » se définit comme un programme « non conventionnel », c'est-à-dire qui adapte son contenu et son calendrier en continu, ainsi qu'une marque, qui labellise les initiatives qui s'y réfèrent. Cette stratégie est assortie d'un organigramme dit « matriciel ». Pensé pour les structures fonctionnant en réseau ou en « mode projet », cette organisation matricielle repose sur des projets prioritaires gérés par des départements *ad hoc* et sur une affectation plurielle des agents. Elle induit une refonte profonde des organigrammes traditionnels. C'est ainsi qu'a été créé un nouveau département dédié au programme « TECH.GOUV » dont l'adjoint au Dinum était le responsable¹⁶. Ce fonctionnement est à la source d'importantes redondances générant des incompréhensions au sein de la Dinum comme pour ses partenaires. C'est le cas par exemple de la mission « DATA » du programme « TECH.GOUV » qui recoupe, en grande partie, les missions du département « Etalab ».

À l'été 2021, le directeur interministériel a sollicité un « *vote de confiance* »¹⁷ à son endroit, auprès des agents de la Dinum. Cette initiative, particulièrement originale pour un directeur d'administration centrale dont la légitimité relève des autorités qui l'ont nommé, est jugée « *inconvenante* » par ces dernières et par les organisations syndicales, contraignant le directeur à retirer cette proposition de vote.

Malgré une actualisation de la stratégie en septembre 2021 qui devait la faire courir jusqu'en mai 2022¹⁸, la stratégie « TECH.GOUV » a été *de facto* interrompue en janvier 2022 avec le départ du directeur interministériel. Cet arrêt soudain montre que cette stratégie n'avait fait l'objet que d'une appropriation très limitée par les agents, les ministères et les administrations partenaires. « TECH.GOUV » n'a pas été évalué : à ce jour, un seul bilan intermédiaire est disponible, réalisé lors de l'actualisation de cette stratégie en septembre 2021. En prenant uniquement en compte les 45 indicateurs prévus dès 2019, seuls 14 étaient complètement atteints mi-2021. En outre, 18 objectifs devaient être soit définitivement déployés, soit lancés en 2022. La période d'intérim du directeur, qui a duré neuf mois, explique en partie les flottements sur la continuité du projet « TECH.GOUV » au cours de l'année 2022.

1.1.2.3 Depuis 2023, une nouvelle feuille de route sans bilan préalable des stratégies précédentes

Après une longue période de neuf mois d'intérim entre janvier¹⁹ et septembre 2022²⁰, la nouvelle directrice interministérielle du numérique a entrepris des travaux visant à se doter

¹⁶ M. Jean-Séverin Lair, chargé du programme « TECH.GOUV » de sa conception jusqu'en octobre 2020 n'avait pas le statut d'adjoint au directeur. Cela a toutefois été le cas de M. Xavier Albouy qui lui a succédé jusqu'à la fin du programme « TECH.GOUV ».

¹⁷ Tous les termes cités dans ce paragraphe proviennent du courrier du directeur cité *supra*.

¹⁸ Les nouveaux objectifs définis en 2021 sont relatifs aux « ressources de la transformation numérique de l'État (mission PILOT) », à « la transformation numérique des territoires (mission TRANSFO) », à une meilleure utilisation des logiciels libres (mission LABEL), à l'administration proactive (mission TRANSFO) et au « dossier numérique des entreprises » (mission DATA). D'autres actions sont adaptées ou complétées : comme le projet de « Cloud » interne ou le renforcement de la « brigade d'intervention numérique ».

¹⁹ Décret du 12 janvier 2022 portant cessation de fonctions et nomination du directeur interministériel du numérique par intérim. Cet intérim a été assuré par M. Xavier Albouy, directeur adjoint.

²⁰ Décret du 26 septembre 2022 portant nomination de la directrice interministérielle du numérique

d'une nouvelle feuille de route, rendue publique en mars 2023 et intitulée « *Une stratégie numérique au service de l'efficacité de l'action publique* »²¹. Elle comprend quatre axes :

- engager une mutation profonde des organisations publiques pour initier et conduire dans la durée les projets numériques de l'État. Cela passe par la nécessité la généralisation de la méthode des « start-up d'État » dans toutes les administrations ;
- renforcer les compétences numériques au sein de l'État ;
- développer l'exploitation effective des données, dans un objectif d'efficacité de l'action publique et de la simplification des démarches pour les citoyens, les entreprises et les agents publics ;
- préserver la souveraineté numérique de l'État, en investissant dans des outils numériques mutualisés.

Les travaux qui ont abouti à la définition de cette « feuille de route », n'ont pas pris en compte la stratégie « TECH.GOUV ». En effet, le précédent programme n'est pas mentionné dans le « dossier ministre » proposé par la Dinum en mai 2022, alors qu'il s'agit pourtant encore de la stratégie numérique de l'État. Par ailleurs, ce document témoigne de l'abandon de certains grands objectifs fixés par la stratégie « TECH.GOUV », en particulier la réduction de la fracture numérique, l'optimisation des dépenses publiques et le développement de partenariats avec la société civile. Elle se situe toutefois dans une continuité avec les précédents objectifs de la Dinum sur certains points, notamment le développement des ressources humaines du numérique et la simplification des démarches. De plus, sur le modèle de la période de « l'État-plateforme », la feuille de route remet au premier plan les enjeux de l'utilisation des données publiques et du déploiement des « start-ups d'État ».

La méthode de construction de cette nouvelle feuille de route s'appuie sur neuf « ateliers » réalisés, entre septembre et décembre 2022, avec les agents de la Dinum et des partenaires administratifs extérieurs²². Malgré l'investissement de la Dinum pour expliquer le projet, les organisations syndicales se sont unanimement opposées, lors du comité social d'administration de mars 2023, au projet de décret qui traduisait la nouvelle feuille de route. Cette opposition se fondait en grande partie sur l'absence de véritable concertation sur ce document et trahissait les inquiétudes liées à la réorganisation. Peu exhaustifs, les comptes-rendus de ces ateliers font en effet plus état d'une présentation des nouvelles orientations et d'un recueil des éventuelles craintes de la part des agents que d'une véritable construction collective de nature à faire évoluer les objectifs présentés²³.

Enfin, alors que l'État devrait se doter d'une véritable stratégie numérique globale, impliquant l'ensemble des administrations, le terme de « feuille de route » montre que ce document reste centré sur l'action de la Dinum, sans préciser les rôles ou les cibles pour les autres administrations, laissant présager plus un programme de travail directionnel qu'une stratégie interministérielle.

²¹ « Feuille de route de la DINUM - Une stratégie numérique au service de l'efficacité de l'action publique », 9 mars 2023. Disponible sur : <https://www.numerique.gouv.fr/publications/feuille-de-route-dinum/>

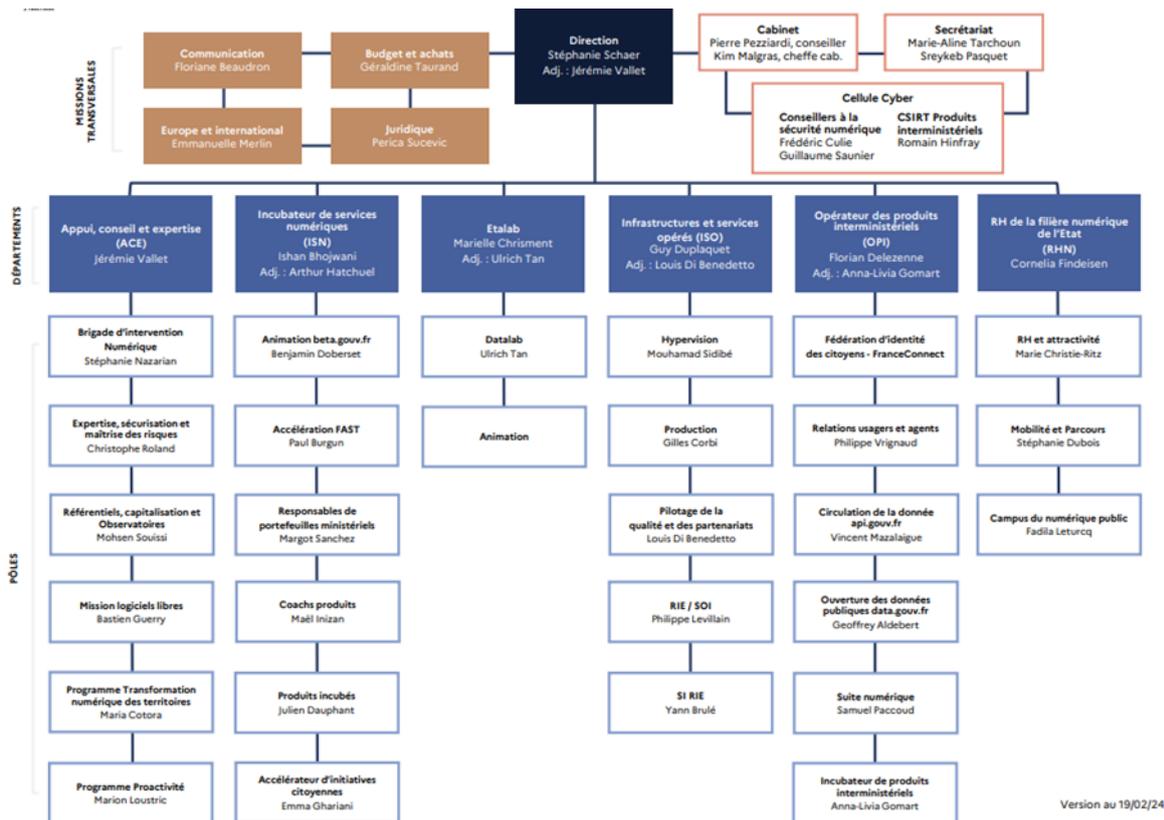
²² Comme rapporté dans le rapport d'activité 2022 daté du 2 mars 2023.

²³ Seul l'atelier intitulé « augmenter les valeurs des actifs numériques des ministères » semble avoir pris en compte les remarques et propositions des agents, en commençant par les constats, puis les solutions concrètes et enfin les propositions en matière d'organigramme dans un dernier atelier, au cours duquel plusieurs options sont explorées. L'idée de créer un « Datalab » comme nouvelle offre de service pour faciliter les projets d'exploitation de données a également émergé des ateliers.

Certes ce document a été validé en réunion interministérielle, ce qui devrait lui conférer *de facto* le statut de stratégie numérique pour l'ensemble des administrations, qui doivent le décliner dans des feuilles de route ministérielles en 2024.

Afin de mettre en œuvre cette nouvelle stratégie, la directrice interministérielle a, comme ses prédécesseurs, réalisé une nouvelle refonte de l'organigramme.

Schéma n° 3 : organigramme de la Dinum au 19 février 2024



Source : Dinum

L'organigramme remanié met un accent spécifique sur deux priorités renouvelées, à défaut d'être inédites, et qui font l'objet de créations de département : les produits numériques interministériels et le pilotage de la filière publique de ressources humaines du numérique, la Dinum se positionnant en « DRH groupe » de l'État en matière numérique. La nouvelle stratégie semble enfin accroître l'importance accordée à la méthodologie des « start-up d'État », en lui consacrant un département, ce qui n'avait plus été le cas entre 2019 et 2022.

Malgré des missions relativement stables dans le temps, la Dinum a, au gré des changements de directions et de stratégies, fait fortement évoluer ses organigrammes, au risque de fragiliser la lisibilité de son action et les relations avec ses partenaires. Elle est parfois perçue comme un agrégat de départements aux identités très marquées ce qui rend difficile la perception d'une véritable cohérence directionnelle.

Une des raisons de ces fluctuations dans les priorités et l'organisation tient au fait que chaque directeur a été désigné sur la base d'une vision très personnelle du rôle de la direction sans que l'impulsion ministérielle ou interministérielle en amont ait été auparavant explicitée. Celle-ci semble se faire *a posteriori* : par exemple, la stratégie « TECH.GOUV », dans sa version initiale d'avril 2019, ne comprend aucune mention du ministre de l'action et des comptes publics, du secrétaire d'État chargé de la fonction publique, ou du secrétaire d'État chargé du numérique. Seul est présent un « édito » du directeur. Ce n'est qu'*a posteriori* que le Premier ministre a octroyé les moyens à ce programme de se déployer.

Aujourd'hui la nouvelle feuille de route, arbitrée par une réunion interministérielle à Matignon et portée lors du 7^e CITP de mai 2023 par la Première ministre, bénéficie d'un portage politique explicite. Par ailleurs, la décision du 7^e CITP de réunir un comité de pilotage interministériel du numérique et des données, réunissant au moins une fois par an les ministres sous la présidence du Premier ministre, devrait permettre de mieux aligner les politiques ministérielles sur les enjeux de la transformation numérique. Ce premier comité devrait se réunir pour la première fois au printemps 2024.

Cependant, pour mieux fonder durablement l'assise interministérielle de la Dinum, une réflexion sur son positionnement institutionnel, jusqu'à présent variable, serait judicieuse. Plusieurs schémas institutionnels alternatifs, notamment celui de faire de la Dinum un secrétariat général de la transformation numérique auprès du Premier ministre, sont possibles ; il revient au Gouvernement d'arbitrer.

Le schéma retenu devra, a minima et dans tous les cas, mettre en cohérence son rattachement administratif avec sa nouvelle mission de secrétaire du comité interministériel de pilotage du numérique et des données.

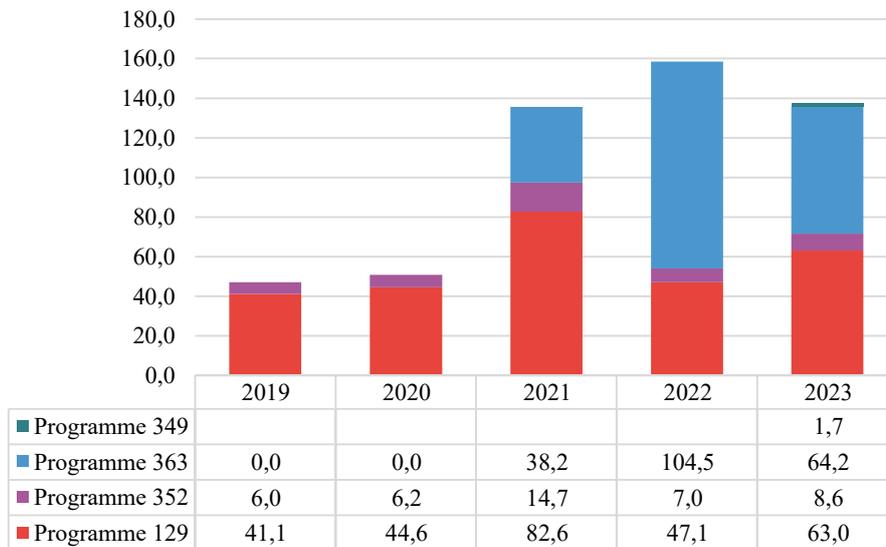
Recommandation n° 1. (Secrétariat général du Gouvernement, direction interministérielle du numérique) : Renforcer l'assise interministérielle de la Dinum, en cohérence avec son rôle de secrétariat du comité interministériel de pilotage du numérique et des données.

1.2 Une complexité budgétaire nuisible à l'efficacité d'une dépense dynamique

Le budget de la Dinum s'élève à 79 M€ d'AE et 138 M€ de CP en 2023, dont 16 M€ de dépenses de masse salariale²⁴. Les dépenses de fonctionnement et d'intervention dont la Dinum a la responsabilité font l'objet d'une construction budgétaire complexe (1.2.1). La progression de ses moyens, qui reflète l'extension de ses missions (1.2.2), impose de renforcer le pilotage de sa dépense et la maîtrise de ses risques financiers (1.2.31.2.3).

²⁴ Du fait de son rattachement aux services du Premier ministre (SPM), les dépenses de personnel sont portées directement par la direction des services administratifs et financiers (DSAF) sur le BOP « Soutien » du programme 129 – *Coordination du travail intergouvernemental*.

Graphique n° 1 : évolution des dépenses de la Dinum par programme entre 2019 et 2023 (CP, M€)



Source : Dinum. Note : Ensemble des BOP de la Dinum au sein des programmes 129, 352, 363 et 349, y compris fonds de concours et crédits de T2 dépensés pour la Dinum par la DSAF sur le BOP Soutien du programme 129.

1.2.1 Une construction budgétaire à simplifier

En 2023, la Dinum tire ses financements de quatre programmes budgétaires relevant de trois missions différentes, soit une maquette budgétaire complexe dont l'expansion est liée à celle du périmètre de la direction.

Historiquement, la Dinsic était responsable d'un budget opérationnel (BOP) au sein du programme 129 – *Coordination du travail intergouvernemental*, qui fait partie de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* et dont une action est consacrée à la coordination de la politique numérique. En 2019 a été confiée à la Dinsic la responsabilité d'un programme budgétaire propre, le programme 352 – *Innovation et transformation numérique* nouvellement créé par voie d'amendement au sein de la mission *Transformation et fonction publiques*, qui a vocation à financer l'accélération des start-ups d'État et le soutien au recrutement de profils rares dédiés à l'innovation numérique²⁵. À la faveur du plan de relance, la Dinum a été ensuite chargée en 2021 d'un BOP au sein du programme 363 – *Compétitivité* de la mission *Plan de relance*, dont les crédits ont permis de financer les actions de modernisation par le numérique de l'État, des territoires et des entreprises. Depuis 2023 enfin, la Dinum est responsable d'un BOP au sein du programme 349 – *Transformation publique*, qui fait partie de la mission *Transformation et fonction publiques*, ce qui permet notamment un portage commun entre la DITP et la Dinum du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP)²⁶.

²⁵ Ce programme initialement intitulé « Fonds pour l'accélération du financement des start-ups d'État » a été élargi en 2020 pour comprendre le programme « Entrepreneurs d'intérêt général ».

²⁶ La Dinum gère cinq guichets du FTAP pour une enveloppe de 25 M€ jusqu'en 2025 : Data 10 M€ ; Cloud 10 M€ ; Design et accessibilité 2 M€ ; Numérique écoresponsable 1 M€ ; Campus du numérique 2 M€.

La Dinum a été dépositaire d'un nombre important de fonds de concours entre 2019 et 2023, principalement à deux titres : les investissements d'avenir dont le projet interministériel d'archivage numérique *Vitam* sur le programme 129 et la création de services publics innovants sur le programme 352, permettant aux partenaires de *beta.gouv* d'accéder aux prestations des marchés de coaching et de réalisation de produits portés par la Dinum. La vocation interministérielle d'un de ces marchés en 2021 et la sortie de la Dinum du projet *Vitam* ont réduit ces fonds de concours qui ne représentaient plus que 6,5 M€ de CP en 2023.

La tendance observée à la sous-exécution des crédits met en évidence les difficultés de pilotage par la Dinum de ses dépenses. Bien que la fonction budget-achats de la direction soit montée en puissance, passant de deux ETPT en 2018 à neuf en 2023, sa capacité à absorber la charge de travail induite par l'expansion de l'architecture budgétaire est incertaine. L'organisation de la gestion budgétaire est éclatée entre deux responsables de la fonction financière ministérielle (RFFIM)²⁷ et trois responsables de programmes (RPROG)²⁸. La Dinum s'appuie en outre fortement sur la DSAF, qui gère sa masse salariale et certains aspects de sa commande publique (cf. 1.3.1.2). Entre décembre 2019 et avril 2023, la Dinum s'était dotée d'un secrétariat général qui regroupait les fonctions de secrétariat, de communication, de ressources humaines, de budget et d'achats. Le poste de secrétaire général a toutefois été supprimé dans la nouvelle réorganisation, les différentes fonctions étant soit rattachées directement à la directrice, soit intégrées au sein d'un département comme pour les ressources humaines.

La Cour a déjà recommandé à plusieurs reprises, lors de l'examen des notes d'exécution budgétaire, la simplification de cette architecture budgétaire. Elle a relevé que le portage des crédits liés à l'accélération des start-ups d'État par un programme spécifique présentait un intérêt limité et qu'un regroupement des programmes budgétaires de la Dinum améliorerait la lisibilité de l'action gouvernementale tout en simplifiant le pilotage des moyens budgétaires²⁹.

Ainsi, l'action portée par la Dinum dans le programme 129 – *Coordination du travail gouvernemental* pourrait absorber l'intégralité des crédits numériques interministériels du programme 352 – *Innovation et transformation numérique*.

Recommandation n° 2. (Direction interministérielle du numérique, direction du budget)
Rattacher les actions portées par le programme 352 – *Innovation et transformation numériques* au programme 129 – *Coordination du travail gouvernemental*.

²⁷ Le service des achats et des finances (SAFI) au sein du Secrétariat général des ministères économiques et financiers pour les programmes 352, 363 et 349 ; la DSAF au sein des SPM pour le programme 129.

²⁸ La DSAF pour le programme 129 ; la DB pour le programme 363 ; la DITP pour le programme 349.

²⁹ Cour des comptes, *Mission Transformation et fonction publiques*, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022, avril 2023.

1.2.2 Une exécution budgétaire rendue difficile

Les dépenses liées aux missions de la Dinum s'élèvent en 2023 à 63 M€ en AE et 121 M€ en CP³⁰. Elles ont été multipliées par cinq entre 2019 et 2022, au fil de l'accroissement du périmètre budgétaire de la direction, de la montée en puissance du programme « TECH.GOUV » et des crédits provenant du programme 363 du plan de relance qui représentaient en 2022 les trois quarts des crédits disponibles. Ces crédits n'ayant néanmoins pas vocation à être pérennes, et le programme TECH.GOUV s'étant éteint, le budget de la Dinum diminue en 2023 pour se recentrer sur les missions d'opérateur de la direction (RIE, produits interministériels...).

Le réseau interministériel de l'État (RIE) est le premier poste de dépense, représentant 44 % du budget en AE et 30 % du budget en CP en 2023 : il s'agit notamment des coûts de fonctionnement du réseau et des dépenses de construction du projet « Résilience RIE »³¹. L'incubateur de services numériques et l'opérateur de produits interministériels consomment respectivement 6 % et 5 % des ressources, essentiellement sous la forme de financements pour l'accélération des start-ups d'État *via* le programme 352 et pour le développement des plateformes de données ouvertes (*data.gouv.fr*, *code.gouv.fr*). La moitié du budget était par ailleurs consacrée jusqu'en 2022 aux projets transversaux, en particulier le dispositif « Sac à dos numérique de l'agent public » (SNAP), qui recouvre à la fois le renforcement du RIE (augmentation des débits, sécurisation, etc.) et le développement de nouveaux services pour compléter les environnements numériques de travail³². Une partie significative des crédits de la Dinum est néanmoins dépensée en dehors de celle-ci, car plus de la moitié des crédits de relance du programme 363 et des crédits FTAP du programme 349 font l'objet de délégations de gestion pour soutenir des projets ministériels de transformation numérique.

Tableau n° 1 : répartition des dépenses de la Dinum par bénéficiaire en 2023

	Programme 129		Programme 352		Programme 363		Programme 349		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
RIE	26,9	23,8			0,6	13,0			27,5	36,8
Appui, conseil et expertise	3,2	4,9			0,0	1,7	1,1	0,0	4,2	6,7
Mission ETALAB	1,6	1,4	0,0	0,1	0,0	0,3	0,1	0,1	1,7	1,9
Incubateur	0,7	0,3	6,8	6,2	0,0	0,8	0,7	0,5	8,1	7,9
Produits interministériels	12,2	6,2	1,3	0,3					13,5	6,6
DRH du numérique	0,4	0,3					0,1	0,0	0,5	0,3
Dépenses transversales									0,0	0,0
Programme TECH.GOUV	3,9	9,5			0,0	4,5			3,9	14,0
Secrétariat général	0,2	0,3	0,1	0,0	-0,5	-0,4			-0,1	-0,1
Autres ministères			1,3	1,9	0,2	44,3	2,1	1,1	3,6	47,3

³⁰ Y compris fonds de concours, hors dépenses de titre 2 portées par la DSAF.

³¹ Ce projet vise à renforcer le réseau interministériel de l'État pour compenser la fin de vie du réseau téléphonique de très haute résilience RIMBAUD (précédemment porté par le SGDSN).

³² Concourent également au SNAP des crédits de la Dinum sur le programme 129, au titre de la mission INFRA de TECH.GOUV et des missions continues du département PSN.

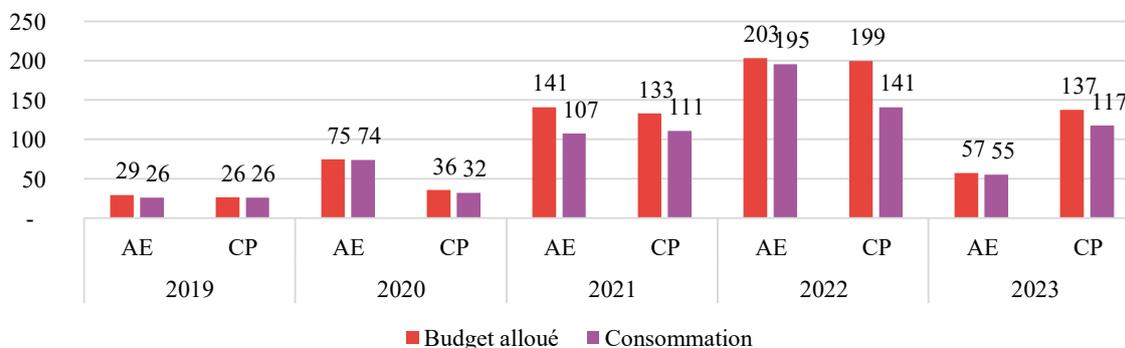
LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION
INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

	Programme 129		Programme 352		Programme 363		Programme 349		Total	
<i>Agriculture</i>					0,0	0,5	0,2	0,2		
<i>Armée</i>					0,0	1,3				
<i>Culture</i>					0,0	0,9				
<i>Affaires étrangères</i>					0,0	0,4				
<i>Justice</i>					0,0	4,1				
<i>Santé, solidarités, travail</i>					0,3	3,7				
<i>Intérieur</i>					-0,6	18,1				
<i>Économie et Finances</i>					0,7	8,7				
<i>Éducation Nationale</i>					0,0	2,2	0,6	0,5		
<i>Transition Écologique</i>					-0,1	4,2	1,3	0,4		
<i>Services du Premier ministre</i>					0,0	0,4	0,0	0,0		
Total	49,1	46,8	9,5	8,6	0,4	64,2	4,0	1,7	62,9	121,3

Source : Dinum. Note : Ensemble des BOP de la Dinum au sein des programmes 129, 352, 363 et 349, y compris fonds de concours ; hors titre 2, dont les dépenses sont portées par la DSAF au sein du BOP Soutien.

La Dinum se caractérise depuis 2019 par une sous-exécution importante, plus ou moins marquée selon les années et selon les programmes budgétaires. Cette sous-exécution a culminé en 2021 en raison du lent démarrage des nouveaux programmes budgétaires du plan de relance.

Graphique n° 2 : exécution des crédits généraux de la Dinum entre 2019 et 2023 (M€)



Source : Dinum. Note : Ensemble des BOP de la Dinum au sein des programmes 129, 352, 363 et 349, hors fonds de concours. Le budget alloué correspond à la somme des crédits initiaux, des transferts et reports de crédits généraux, ainsi que des éventuelles allocations et annulations.

Les ressources de la Dinum subissent en outre des évolutions importantes en cours de gestion en raison de transferts ou de refacturations qui faussent la lecture de la consommation budgétaire par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale. Par exemple, au titre du programme 129, la Dinum refacture chaque année certaines prestations de services informatiques (Démarches simplifiées, HubEE) et le financement de la maintenance et des

projets de rénovation du RIE³³. De même, la rémunération des entrepreneurs d'intérêt général recrutés par d'autres ministères est financée par des transferts sortants à partir du programme 352.

1.2.3 Un pilotage ardu de la dépense et une maîtrise des risques à améliorer

La fiabilité de la programmation budgétaire est fragilisée par les mouvements budgétaires externes qu'il s'agisse de transferts interministériels ou de rattachements sur fonds de concours³⁴, évoqués précédemment. Entre 2019 et 2022, les fonds de concours ont représenté en moyenne un tiers de la ressource totale allouée sur le programme 352, tandis que les décrets de transfert ont représenté en moyenne un quart des crédits de paiement alloués au programme 129. La multiplicité des sources de financement fait également peser un risque d'erreurs d'imputation, qui a pu apparaître d'autant plus saillant alors que l'organisation matricielle opacifiait le suivi depuis 2019.

La gestion de la dépense est de surcroît alourdie par le fait que la Dinum est délégataire d'un nombre important d'unités opérationnelles (UO) dans le cadre du programme *beta.gouv*. La Dinum a en effet passé deux marchés de prestations intellectuelles informatiques, l'un pour l'accompagnement de start-ups d'État, l'autre pour la réalisation de produits ; lorsque des incubateurs ou administrations partenaires y ont recours, la Dinum paie directement les prestataires sur les crédits des programmes ministériels, plutôt que de procéder par transferts ou refacturations.

Il existait ainsi 35 délégations de gestion en 2019 et jusqu'à 55 en 2021 ; une vingtaine seulement étaient encore actives en 2022³⁵. Les engagements annuels réalisés dans le cadre de ces conventions s'établissent en moyenne à 24,2 M€ par an sur la période de revue, ce qui représente 13 % des montants engagés par la Dinum sur ses propres crédits.

De surcroît, la complexité de la chaîne de dépense emporte des risques dans la mise en œuvre des marchés, portant à la fois sur le contrôle des bons de commande, le constat des services faits ou enfin le suivi de la sous-traitance.

Des insuffisances dans l'exécution de certains marchés

L'analyse approfondie de plusieurs accords-cadres portant sur les prestations intellectuelles informatiques, notamment au bénéfice du programme *beta.gouv*, n'a pas révélé de constat

³³ En 2022, ces transferts en gestion sur le programme 129 ont représenté 9,7 M€ de CP (à 93 % pour le RIE). Ces pratiques de refacturation pourraient diminuer à l'avenir, avec la proposition portée par la Dinum d'un transfert en base pour les coûts de maintenance du RIE à partir de 2025.

³⁴ Les comptes-rendus de gestion de début d'année sur le BOP DINUM du programme 129 constatent fréquemment un atterrissage au-delà de la ressource programmable dans l'attente des campagnes de transfert.

³⁵ Notamment du fait de l'interministérialisation du marché de réalisation de produits, qui permet aux ministères de commander directement sur ce marché sans passer par la Dinum.

d'irrégularité. En revanche, plusieurs risques ayant déjà fait l'objet d'appels à la vigilance de la part de la Cour³⁶, doivent être signalés.

La clause de continuité permettant d'éviter d'appliquer le mécanisme « de tourniquet » prévu par les accords-cadres a été systématiquement mobilisée sur les trois marchés étudiés, au risque de déséquilibrer l'économie entre les attributaires. Une rotation entre les différents titulaires est bien effectuée, mais sur la base des nouveaux besoins exprimés, et non des commandes³⁷. Cela conduit *de facto* à une spécialisation des prestataires sur certaines missions, avec des écarts significatifs observés dans les montants payés à chaque prestataire *in fine*.

La complexité de la chaîne de la dépense, faisant intervenir de nombreuses délégations de gestion et de nombreux acteurs entre les prestataires et les responsables des achats à la Dinum (chef de produit, responsable d'incubateur, responsable de portefeuille ministériel...), constitue également un risque de mauvaise exécution du marché. La qualité des constats de services faits ainsi que la précision des devis pour chaque bon de commande sont très hétérogènes. La description imparfaite des unités d'œuvre fait également peser le risque de commander des prestations qui correspondraient imparfaitement à l'objet du marché lui-même.

Enfin, les procédures de prévention des conflits d'intérêts, que ce soit lors de l'attribution des marchés ou de la passation des bons de commande, nécessiteraient d'être renforcées.

Les dispositifs de contrôle interne sont récents et apparaissent encore insuffisants pour prendre en compte les risques juridiques et financiers posés par un recours important aux marchés et à diverses formes de convention. Outre les actions globales prévues par les services du Premier ministre et le ministère de la Transformation et la Fonction publiques, la mission budget-achats de la Dinum a mis en place de premiers outils en 2021 : organigramme fonctionnel nominatif, cartographie des risques financiers, sensibilisation des agents.

Des chantiers relatifs à la déontologie ont été lancés au premier trimestre 2023 sous l'impulsion d'un audit de la Commission européenne sur le plan de relance. La poursuite de ces travaux s'impose, particulièrement dans une direction jeune dont les procédures ne sont pas toutes encore matures et dont les agents ne sont pas tous familiers des principes de la commande publique.

La Dinum a exprimé sa volonté de renforcer le contrôle interne mais ne pourra y consacrer qu'un seul agent. Il conviendrait pourtant de mettre davantage l'accent sur les risques déontologiques, de déployer les dispositifs de formation et d'investir plus de ressources dans le contrôle interne de deuxième niveau.

³⁶ Cour des comptes, « Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil », juillet 2023.

³⁷ L'accompagnement de l'incubateur du ministère de la Justice est considéré comme un besoin spécifique, qui peut faire l'objet de plusieurs bons de commande, attribués dans ce cas au même prestataire (titulaire A). Lorsqu'un nouveau besoin est exprimé (e.g. le développement d'une start-up d'État au ministère de l'Écologie), c'est le titulaire B se situant juste après le titulaire A dans l'ordre du tourniquet qui est choisi.

1.3 Une gestion des ressources humaines à stabiliser, une filière des ressources humaines numériques de l'État à construire

Malgré des effectifs en hausse, la nature de « direction à vision » de la Dinum transparait dans une gestion relativement heurtée de ses ressources humaines. Celle-ci est marquée par l'instabilité des effectifs et une gestion complexe que la direction n'assure que partiellement (1.3.1).

Ces questions doivent être maîtrisées alors que la Dinum doit animer le chantier stratégique de la constitution d'une filière des ressources humaines numériques de l'État, indispensable pour sa transformation numérique (1.3.2).

1.3.1 Des ressources humaines instables et à la gestion complexe

1.3.1.1 Une croissance des effectifs importante mais inférieure aux cibles de la direction

Malgré des fluctuations significatives, les effectifs de la Dinum ont sensiblement augmenté depuis 2020.

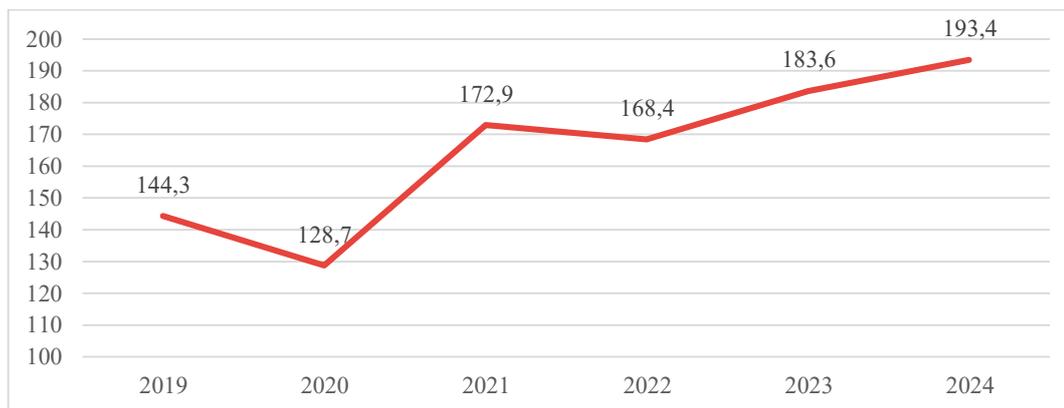
Les effectifs de la Dinum se sont constitués à partir de ceux du SGMAP, qui regroupait initialement la Dinsic, la DITP et le SCN-RIE, soit 196,7 ETP en 2018³⁸. La création de la DITP en 2017 a entraîné un important transfert d'effectifs, qui n'a été finalisé qu'en 2019 (- 68 ETPT³⁹). Cette baisse des effectifs s'est poursuivie entre 2019 avec une diminution de 15,6 ETP, dans un contexte de difficultés de recrutement et de départs à la suite du changement de l'équipe de direction de la Dinum en novembre 2018.

Depuis 2020, les effectifs de la direction ont connu une hausse importante, avec une progression de 43 % entre 2020 et 2023 : la Dinum comptait ainsi 183,6 ETP au 1^{er} janvier 2023 contre 128,7 ETP au 1^{er} janvier 2020, au lendemain de la création de la direction. L'augmentation des effectifs a été particulièrement marquée entre 2020 et 2021 avec 65,8 ETP entrants contre 41,6 ETP sortants. L'effectif devrait augmenter en 2023 pour atteindre 193,4 ETP au 31 décembre, selon les prévisions de la Dinum. En 2024, la direction vise un effectif cible de 225 ETP.

³⁸ Dont 128,7 ETP pour la Dinsic et le SCN-RIE.

³⁹ Les ETPT (équivalents temps plein travaillés) sont des ETP en année pleine sur la base de la quotité de travail. Cette unité de compte est utilisée pour les plafonds d'emploi, déterminés annuellement en loi de finances, qui représentent le nombre maximal d'emplois autorisés.

Graphique n° 3 : évolution des effectifs de la Dinum depuis 2019 (socle ETP au 1^{er} janvier)



Source : Cour des comptes d'après les données de la DSAF et de la Dinum. Le chiffre pour 2024 correspond à la prévision de la Dinum au 31 décembre 2023.

Malgré la croissance de ses effectifs, les schémas d'emplois annuels de la direction n'ont jamais été atteints. En effet, la Dinum a connu des difficultés pour atteindre ses objectifs en raison des vagues de départ en 2019 et, dans une moindre mesure, en 2021. Afin de rattraper les sous-exécutions de 2019 (- 16 ETP) et 2021 (- 13,5 ETP) et combler les postes vacants, les schémas d'emplois ont été sensiblement révisés à la hausse par lettre plafond en 2020 et en 2022, année d'un très léger dépassement du schéma d'emploi (+0,2 ETP). Quant aux plafonds d'emplois en ETPT, ils sont aussi de façon chronique sous-exécutés ce qui entraîne une sous-consommation des crédits de masse salariale, avec un taux moyen de consommation de 90 % sur 2019-2023.

Tableau n° 2 : masse salariale et consommation des crédits de personnel de la Dinum depuis 2019

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
Masse salariale LFI	14,34	14,71	17,07	16,73	19,32
Consommation des crédits T2	12,55	13,75	14,96	16,18	16,10
Taux de consommation des crédits T2	88 %	93 %	88 %	97 %	83 %

Source : DSAF et rapports annuels de performance.

Les effectifs de la Dinum se caractérisent ainsi par un fort renouvellement annuel. Les flux entrants et sortants se sont maintenus à des niveaux élevés avec en moyenne 52 entrées et 49 départs par an entre 2019 et 2022, soit un taux de rotation moyen de 33 % sur la période ; les mouvements ont été particulièrement importants en 2023, dans un contexte de réorganisation, avec 116 entrées et 106 sorties sur l'année.

Tableau n° 3 : entrées, sorties d'ETP et taux de rotation

	2019	2020	2021	2022	2023
Entrées	33,5	65,8	65,6	44,2	116
Sorties	-49,1	-41,6	-74,1	-32	-106,4
Taux de rotation	29 %	42 %	40 %	23 %	61 %
Sorties en % des effectifs présents au 1^{er} janvier de l'année	34 %	32 %	43 %	19 %	58 %

Source : Cour des comptes d'après les données de la DSAF et de la Dinum.

Avant la réorganisation de 2023, la Dinum a en particulier été confrontée à deux vagues de départs significatives en 2019 et surtout en 2021.

En 2019, le programme « TECH.GOUV », porté par la nouvelle direction, a été perçu, par certains agents de la Dinum et prestataires, comme une rupture avec les ambitions portées jusque là. Ces désaccords ont conduit dès 2019 à des départs, relayés par la presse généraliste et spécialisée⁴⁰. L'organisation matricielle prévue pour le programme « TECH.GOUV », qui impliquait un double rattachement fonctionnel des agents, a également brouillé les chaînes hiérarchiques et alourdi la charge de travail des agents concernés.

En 2021, les tensions sociales au sein de la Dinum font à nouveau l'objet d'une large couverture médiatique⁴¹. En parallèle, les départs augmentent, avec 74 sorties sur l'année dont certaines sorties de contrats courts, contre 41,6 en 2020. En intégrant les sorties de contrats courts, les départs ont représenté 43 % des effectifs présents au 1^{er} janvier 2021. Dans ce contexte, marqué également par des tensions au sein d'autres entités du périmètre, notamment au Service d'Information du Gouvernement (SIG), les services du Premier ministre se sont dotés de la mission *Vigisouffrance*, chargée de traiter les situations de violence, de discrimination, de harcèlement et de souffrance au travail avec l'accord de l'agent. En 2022, la Dinum était la deuxième entité la plus représentée parmi les 36 signalements, avec 6 saisines sur 173 ETPT, devant des services aux effectifs significativement plus importants, à l'instar du SGDSN (4 cas pour 1 043 ETPT en 2022) ou particulièrement exposés, tels que les cabinets ministériels (5 cas pour 344 ETPT).

1.3.1.2 Des efforts d'attractivité et d'internalisation des compétences à poursuivre

Les effectifs de la Dinum se caractérisent par une proportion élevée de contractuels et d'agents de catégorie A. Selon les données de paie, les agents contractuels ont représenté 73 % des effectifs en 2022, en hausse continue depuis 2019. Cette proportion est sensiblement plus élevée que la moyenne des autres administrations relevant du programme 129 (54 %)⁴², ainsi

⁴⁰ *Révolution de palais à l'incubateur de start-up d'État*, Acteurs Publics, 4 octobre 2019 ; *La grogne monte chez les agents de la Direction interministérielle du numérique*, Next INpact, 7 novembre 2019.

⁴¹ *Changement de tête à la direction interministérielle du numérique, sur fond d'accusations de management brutal*, Le Monde, 8 décembre 2021.

⁴² RAP 2022 pour le programme 129

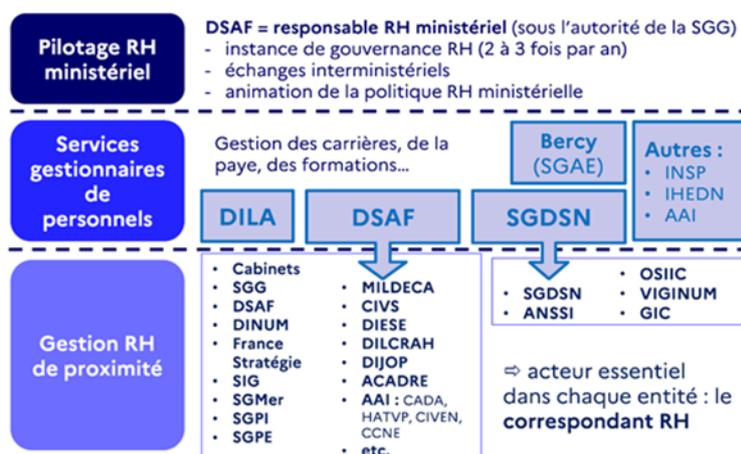
qu'au sein des effectifs numériques de l'ensemble des ministères (37 %) ; elle se rapproche de la structure observée dans les opérateurs publics (78 %) ⁴³.

Malgré un marché de l'emploi tendu et concurrentiel, la Dinum a développé des facteurs d'attractivité et conduit depuis 2023 un effort de ré-internalisation des compétences. La Dinum jouit d'une « marque employeur positive », grâce à son image innovante ainsi qu'aux perspectives professionnelles qu'un passage au sein de la direction peut ouvrir dans les secteurs numériques publics et privés. Selon les données de fiche de paie, sur les 159 agents ayant quitté la Dinum entre 2020 et 2023, 69 sont en poste au sein de l'État ou de ses opérateurs en 2023, notamment dans les services du Premier ministre (16 agents), du ministère de l'intérieur (12) et du ministère de l'économie et des finances (10).

Les départements Incubateur et Etalab animent en outre des communautés d'agents ou de prestataires qui nourrissent le vivier de recrutements de la direction ⁴⁴. Des agents accompagnés par les programmes de la Dinum (« start-ups d'État » ou Entrepreneurs d'Intérêt Général) ou d'anciens prestataires ont ainsi rejoint la direction, y compris dans des postes à responsabilité. La Dinum a également engagé depuis 2023 une démarche de réinternalisation de certaines compétences, pour des postes de coachs et de responsables de produits chargés de l'accompagnement des start-ups d'État ou d'experts aux compétences rares au sein d'une brigade d'intervention numérique nouvellement créée en appui des ministères.

Ces recrutements ont néanmoins pâti de la complexité de la chaîne RH, partagée entre une fonction RH de proximité, exercée directement par la Dinum, et la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF). La fonction RH au sein des services du Premier ministre s'organise selon une architecture décrite dans le graphique suivant :

Graphique n° 4 : organisation de la fonction RH au sein des services du Premier ministre



Source : DSAF

⁴³ Rapport de l'IGF et du CGE, Les ressources humaines de l'État dans le domaine du numérique, 2023.

⁴⁴ Le rapport de l'IGF et du CGE sur les ressources humaines de l'État dans le domaine du numérique invite la Dinum à poursuivre cette politique d'animation de communautés.

La principale difficulté tient aux modalités de détermination des propositions salariales qui demeurent insuffisamment claires et nuisent aux processus de recrutement.

La DSAF est garante du respect du cadre juridique en matière de rémunérations et de l'équité de traitement entre les différentes administrations de son périmètre. Elle intègre une pluralité de facteurs (rémunération précédente, degré de tension sur le métier, comparaison avec le secteur privé), pour établir des offres adaptées aux profils des candidats. Elle s'appuie sur le *référentiel de rémunération des métiers du numérique*, adopté en 2018⁴⁵, qui permet d'alléger les processus de validation, plus longues pour d'autres recrutements de contractuels soumis à visa de la CBCM. La DSAF souligne avoir accepté des salaires supérieurs aux plafonds sont proposés, en particulier pour la Dinum : en 2022, 28 % des contrats conclus par la Dinum étaient supérieurs aux seuils du référentiel, contre moins de 5 % pour l'ensemble des recrutements gérés par la DSAF.

Toutefois, le rôle du référentiel sur les offres salariales apparaissait ambigu pour les ministères, qui l'interprétaient alternativement comme un instrument d'allègement des processus de validation ou une référence pour la fixation des salaires des contractuels. La circulaire du 3 janvier 2024 a procédé à la mise à jour du référentiel⁴⁶ elle introduit des fourchettes de rémunérations avec des bornes haute et basse qui servent de référence, tout en prévenant les effets inflationnistes. Elle intègre également un nouveau palier pour les profils avec une expérience supérieure à 20 ans, ainsi que des bonnes pratiques pour contribuer à l'attractivité de la filière numérique de l'État (recours au CDI en primo recrutement, portabilité des CDI pour favoriser la mobilité et promesses d'embauches pour accélérer les recrutements).

La prise en compte de la rémunération précédente demeure problématique pour les travailleurs indépendants, qui constituent une part significative du vivier de recrutement de la Dinum. Les factures des prestations réalisées en tant qu'indépendant ne figurent pas parmi les justificatifs salariaux admis habituellement par la DSAF. La Dinum indique que des travaux sont menés sur ce point depuis le début de l'année 2024.

Les délais sont un enjeu central pour la Dinum, compte tenu des profils visés (contractuels recrutés sur des métiers du numériques en tension). La réactivité de la chaîne RH apparaît insuffisante pour répondre à ces besoins. Le délai entre la sélection d'un candidat par les recruteurs de la Dinum et la signature du contrat est en général l'ordre de huit semaines mais peut aller jusqu'à trois à quatre mois, notamment en cas d'échanges entre le candidat, la Dinum et la DSAF sur la proposition salariale. Face à un marché très concurrentiel, les abandons de candidatures conduisent la Dinum à engager un nouveau processus de recrutement.

Une meilleure prise compte par la DSAF des besoins spécifiques d'attractivité et de réactivité liés au numérique et une fluidification des relations avec la Dinum sont essentielles pour lui permettre d'attirer les profils nécessaires à ses missions et répondre à la concurrence du secteur privé. Ainsi, bien que la DSAF ne dispose pas d'agent dédié au suivi de la Dinum, la direction a doté le bureau chargé des contractuels d'un poste supplémentaire en 2023.

Une responsabilisation accrue de la Dinum, notamment dans la détermination des propositions salariales, implique, au préalable, un renforcement de sa politique de gestion des

⁴⁵ Notes à la CBCM du 27 juin 2018 et du 19 novembre 2019

⁴⁶ Circulaire n°6434/SG de la Première ministre relative à la politique salariale interministérielle des métiers de la filière du numérique

ressources humaines. À cet égard, la feuille de route de la direction prévoit qu'elle pourra procéder, en lien avec la DSAF, à des expérimentations visant à réduire les délais de recrutement à la Dinum. Une expérimentation du recours à des contrats de projet hors plafond d'emploi a été proposée dans le cadre du dispositif *Entrepreneurs d'intérêt général*. La DSAF a également engagé, à titre expérimental, une simplification des processus de recrutement de la Dinum pour accélérer l'accord sur les propositions salariales⁴⁷.

Compte tenu de la structure des effectifs de la Dinum, la gestion des agents contractuels constitue l'enjeu central de sa politique des ressources humaines. La reconduite fréquente voire systématique, y compris pour des agents confirmés, des périodes d'essai, associée à une communication à l'égard des candidats suggérant l'absence de perspectives de passage en CDI, ont pu renforcer la rotation des équipes et réduire l'attractivité de la direction.

Les perspectives de transformation des CDD en CDI ont en particulier constitué un point de crispation récurrent entre 2020 et 2022. Les embauches en CDI ou les passages de CDD à CDI ont été marginaux sur la période, avec seulement six cas entre 2019 et 2021⁴⁸. Cette position s'inscrit à rebours de la doctrine portée par l'État et la Dinum, cette dernière n'ayant pas été pour autant exemplaire en la matière : le plan d'action DGAFP-Dinsic de 2019 préconise le primo-recrutement en CDI pour les métiers du numérique⁴⁹. L'exercice des missions de la Dinum a pu pâtir de cette situation, notamment pour la gestion du RIE (cf. 2.2 *infra*).

De même, l'effort de ré-internalisation, notamment pour la constitution de la « Brigade d'intervention numérique », a largement reposé sur le recours à des contrats de projets, d'une durée de 7 à 21 mois, y compris pour l'embauche d'anciens prestataires de longue date de la Dinum. Enfin, la Dinum continue à recourir à des prestataires externes pour assurer des fonctions critiques, notamment pour le RIE (cf. *infra*).

La DSAF et la Dinum font néanmoins état d'évolutions récentes pour favoriser la fidélisation des agents : la reconduction des périodes d'essai n'est plus systématique et 21 recrutements en CDI sont intervenus en 2023. Le CDI ne constitue toutefois pas un gage systématique de fidélisation des agents : à mi-août 2023, 3 agents en CDI étaient selon la Dinum partis ou en cours de départ, dont un agent ayant obtenu son contrat en 2023. Ces améliorations récentes sont à consolider, des moyens humains adaptés étant indispensables pour permettre à la Dinum de mener à bien ses missions et de conduire la stratégie numérique de l'État.

1.3.2 La filière des ressources humaines du numérique : la montée en puissance tardive d'un enjeu central

La construction d'une filière des ressources humaines numériques de l'Etat, mission confiée de longue date à la Dinum mais tardivement mise en œuvre, est désormais assurée par

⁴⁷ Les dossiers sont censés être traités par la DSAF dans la semaine suivant leur transmission par la Dinum, grâce entre réunion hebdomadaire entre les adjoints des deux directeurs.

⁴⁸ Selon les données du fichier de suivi des ressources humaines transmis par la Dinum.

⁴⁹ Circulaire n° CPAF1913085C du 2 mai 2019 relative au plan d'actions pour la filière numérique et des systèmes d'information et de communication.

un département spécifique ; sa réalisation nécessite de relever de multiples défis tant les compétences sont dispersées dans de nombreuses administrations et son pilotage à inventer.

1.3.2.1 La prise en main heurtée d'une mission pourtant ancienne et stratégique

Le développement des compétences numériques est confié à la Disic dès 2011⁵⁰, puis en 2015 à la Dinsic aux côtés de la DGAFP, et enfin à la Dinum⁵¹. Plusieurs rapports soulignaient dès 2012 le caractère crucial des ressources humaines pour la transformation numérique⁵² et l'absence d'initiatives en la matière.

La création dans le cadre de « TECH.GOUV » de la mission « Talents » destinée aux ressources humaines était censée marquer une inflexion dans la contribution de la direction à la gestion des compétences numériques de l'État. Cette mission visait à professionnaliser la filière numérique de l'État et à accompagner les managers qui pouvaient la solliciter pour développer de nouvelles pratiques managériales et améliorer leur attractivité et la mobilité de leurs agents. Elle avait aussi pour vocation la constitution d'un vivier.

Loin de constituer une direction des ressources humaines numériques de l'État, la mission « Talents » s'est concentrée essentiellement sur le déploiement d'initiatives diverses, au succès contrasté et à l'impact limité.

La création d'un nouveau département « RH de la filière numérique de l'État » a été actée par la feuille de route de la Dinum de mars 2023. Celle-ci intervient à la suite du rapport de l'IGF et du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE) de 2022 qui recommandait d'attribuer à la Dinum un rôle de direction interministérielle des ressources humaines dans le numérique⁵³. La nouvelle feuille de route s'inscrit plus globalement dans un contexte d'attention accrue portée au recours par l'État aux prestations intellectuelles⁵⁴. Le nouveau département est ainsi chargé du pilotage du mouvement de réinternalisation des compétences numériques au sein de l'État⁵⁵.

Des avancées rapides sont nécessaires au regard des risques liés au recours exclusif aux prestataires (perte de compétences, risque pénal de requalification en prêt de main d'œuvre illicite, surcoûts). La Dinum est elle-même confrontée à ces risques, en raison du recours à des prestataires sur de longues périodes pour le développement d'un même produit et avec une faible implication des plateformes d'intermédiation. Sur les réseaux professionnels, les profils des agents de la Dinum et des prestataires sont souvent indistinguables⁵⁶. Certains prestataires

⁵⁰ Article 4 du décret du 21 février 2011.

⁵¹ Article 6 du décret de 2019.

⁵² IGF et CGIET, Le pilotage des grands projets informatiques de l'État, mars 2012 et Cour des comptes, *Relations aux usagers et modernisation de l'État*, janvier 2016

⁵³ IGF, CGE, Les ressources humaines de l'État dans le domaine du numérique, janvier 2023.

⁵⁴ À la suite notamment de la commission d'enquête sénatoriale constituée en mars 2022 ainsi que des rapports de l'IGF et de la Cour des comptes

⁵⁵ 345 ETP sur des métiers qualifiés du numériques concernés selon la Dinum.

⁵⁶ Deux prestataires, travaillant en tant que *freelance* depuis plus de deux ans pour la Dinum, se présentent ainsi sur LinkedIn comme « coach pour Beta.gouv ».

ont pu entretenir une confusion sur leur statut, facilitée par l'octroi d'adresses de courriel de la direction, et se prévaloir d'une appartenance à la Dinum⁵⁷.

Les effectifs du nouveau département ont sensiblement augmenté avec 18 ETP, soit un doublement en un an. Ils demeurent néanmoins inférieurs à la cible de 19,6 ETP de la Dinum. L'équipe est répartie en trois pôles encore en cours de constitution :

- le pôle « mobilité et parcours », chargé de favoriser la mobilité entre les administrations des profils aux compétences rares et la création de parcours de carrière attractifs ;
- le pôle « développement des compétences », chargé de construire et d'animer le futur campus du numérique qui proposera une offre de formations ;
- le pôle « RH et attractivité » qui travaille à la refonte du référentiel de rémunération des métiers du numérique et plus généralement à l'amélioration de l'attractivité interministérielle, de la marque employeur de l'État et des conditions d'intégration des agents. Il exerce également les fonctions de RH de proximité de la Dinum.

Le nouveau département « RH du numérique », chargé de la construction d'une filière numérique de l'État, doit toutefois poursuivre sa fonction pour la direction en parallèle. Le cumul de fonctions représente une charge de travail importante pour un département encore en cours de constitution. En 2023, en particulier, le service traite les mouvements significatifs liés à la réorganisation de la Dinum, avec en août 2023 des recrutements à divers stades d'avancement en cours sur 102 postes⁵⁸, tout en lançant les chantiers pour la constitution de la filière RH de l'État. Une séparation plus nette des deux missions, en réorganisant le département en deux pôles, voire en le scindant en deux unités distinctes, pourrait permettre de faciliter la conduite des chantiers structurants liés à la constitution d'une filière numérique de l'État.

1.3.2.2 Une gouvernance encore incertaine

L'action du nouveau département passe essentiellement par la poursuite de chantiers à divers degrés de maturité. La Dinum devra définir, en lien avec ses partenaires, les modalités de développement et d'animation d'une filière des ressources humaines du numérique. La quasi-totalité des ministères ayant répondu à la Dinum et à la DGAFP dans le cadre du bilan réalisé sur le référentiel des métiers du numérique identifie des tensions importantes sur une large majorité des métiers (sécurité, production et développement, suivi de projets).

La création d'un nouveau corps de catégorie A *ad hoc* géré par la Dinum ou le rattachement à la direction du corps ingénieurs des systèmes d'information et de communication (ISIC)⁵⁹, proposé par le rapport de l'IGF et du CGE, ne paraissent pas nécessaires. Une logique centrée sur un corps pourrait conduire à un cadre rigide peu compatible avec la souplesse nécessaire à la création d'une filière du numérique constituée d'agents aux statuts divers, dont une forte proportion de contractuels. Elle impliquerait pour la

⁵⁷ Cette pratique a entraîné un contentieux, désormais éteint, entre la Dinum et un prestataire de longue date de l'incubateur des start-ups d'État, la direction ayant mis fin unilatéralement au marché les unissant en 2019 car elle estimait que ce prestataire se présentait comme un agent de la Dinum.

⁵⁸ Données du fichier de suivi des ressources humaines transmis par la Dinum.

⁵⁹ Le corps des ISIC est géré par le ministère de l'Intérieur.

Dinum de se doter de compétences de gestion statutaire des ressources humaines dont elle est aujourd'hui dépourvue.

La constitution d'un corps fournirait toutefois un levier supplémentaire d'attractivité par les salaires, en offrant un cadre spécifique pour la fixation de la rémunération. Pour l'encadrement supérieur, la Dinum est largement tributaire de la progression du chantier relatif à la réforme des corps d'ingénieurs d'État, mené par la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (Diese) à la suite du rapport remis en février 2022⁶⁰. Celui-ci avait identifié le numérique comme l'un des sept domaines de compétences nécessaires pour l'action de l'État dans la durée, dans un contexte où depuis la fusion entre les corps des Mines et des Télécoms en 2009, la Haute fonction publique ne dispose plus de corps dédié exclusivement aux enjeux numériques. La Diese a partagé avec la Dinum en août 2023 un projet de feuille de route sur le pilotage des compétences numériques.

La constitution d'une filière RH du numérique implique d'améliorer la connaissance des ressources humaines de l'État. Cet objectif nécessite de poursuivre les travaux sur l'amélioration et la convergence des systèmes d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) de l'État, afin de mieux suivre les agents détenant des compétences numériques⁶¹. Or, la Dinum ne dispose plus depuis 2019 d'un suivi des SIRH et contribue peu aux travaux menés par la DGAFP et le CISIRH. Des initiatives pourraient ainsi être lancées, sous le pilotage de la Dinum, par le Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) et la DGAFP pour renforcer les compétences de l'État en matière de refonte des systèmes de gestion des ressources humaines.

L'animation de cette future filière sera un élément déterminant pour son succès. Elle implique la mise en place d'outils adaptés pour favoriser la transparence des processus de recrutement, améliorer le fléchage des fiches de poste et développer la marque employeur de l'État. Les modalités d'association des ministères, où des initiatives sont d'ores et déjà en cours⁶², aux divers chantiers RH restent encore à définir. La création prochaine de référents RH au sein des ministères pourrait contribuer à cette structuration, dans la continuité du groupe de travail interministériel sur les chantiers RH liés à la filière numérique de l'État réunie pour la première fois par la Dinum en février 2024.

Recommandation n° 3. (Direction interministérielle du numérique, direction générale de l'administration et de la fonction publique) Créer une instance, présidée par la

⁶⁰ Réforme de la haute fonction publique : pour une gestion des ingénieurs par domaines de compétences

⁶¹ Le rapport IGF-CGE de janvier 2023 relève ainsi que les descriptions de poste dans les SIRH des secrétariats généraux de ministère sont souvent mal renseignées et qu'il n'existe pas de recensement des compétences des agents dans la plupart des cas.

⁶² Cf. par exemple, la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice du 20 novembre 2023 qui indique que « pour ce qui concerne les métiers des filières en tension, comme le numérique, le ministère a engagé un travail visant, d'une part, à identifier les compétences stratégiques mais également les risques liés à la perte de compétences clés et, d'autre part, à mobiliser et adapter ses actions en matière de gestion des ressources humaines pour pouvoir continuer à recruter et fidéliser ces compétences rares »

directrice interministérielle du numérique et réunissant les ministères, pour suivre les chantiers liés à la filière RH du numérique.

Enfin, la feuille de route 2023 de la Dinum prévoit également la construction d'un « Campus du numérique », lancé officiellement le 9 janvier 2024. Ce campus, destiné à proposer une offre de formation de continue, est censé couvrir un champ très large de thèmes (méthode Agile, droit du numérique, design, exploitation de données, IA, ...) et être porté en commun avec l'ensemble des acteurs de la formation au sein de la fonction publique. La Dinum est ainsi associée aux travaux sur le schéma directeur de la formation professionnelle 2024-2026, pilotés par la DGAFP⁶³. En lien avec la Diese, la Dinum a élaboré une formation à la transition numérique des cadres supérieurs de l'État, sur le modèle du cycle de formation sur la transition écologique à l'attention des directeurs d'administration centrale⁶⁴.

Pour l'offre publique existante, un catalogue⁶⁵ répertoriant les formations au numérique pour les agents publics, afin de mieux les valoriser, a été mis en ligne. À ce jour, celui-ci semble surtout avoir été réalisé pour promouvoir l'offre interne à la direction : sur les 42 formations recensées à date, 33 émanent de la Dinum (formation aux méthodes Agile et à l'approche start-up d'État, sécurisation des projets numériques, utilisation de la suite collaborative proposée par la Dinum). L'articulation avec l'IGPDE, notamment, qui propose des formations en matière de numérique, apparaît faible, bien que des contacts aient été pris selon la Dinum⁶⁶.

Pour l'offre nouvelle, la Dinum élabore plusieurs parcours de professionnalisation et de reconversion vers divers métiers du numérique (intrapreneur, chargé de produit, consultant), déjà lancés, en phase de test ou en cours d'élaboration. Elle propose également une offre de formation déjà largement structurée en matière de « Cloud ».

La Dinum devra veiller à réaliser un bilan approfondi des phases de test, afin d'identifier les besoins des agents et des administrations. En particulier, les réflexions devront porter sur la prise en compte de champs émergents ou plus éloignés des domaines d'expertise traditionnels de la Dinum. Malgré l'accent mis sur des coopérations, la conduite du chantier ne repose pas sur des instances de gouvernance clairement établies, empêchant la Dinum de se doter d'une vision globale des besoins et de l'offre déjà en place et accroissant le risque de redondances. La gouvernance de cette politique de formation du numérique reste ainsi à structurer.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La création de la Dinsic puis de la Dinum s'est accompagnée de plusieurs modifications d'organisation et de positionnement institutionnel depuis 2011. Malgré son rattachement administratif au secrétariat général du Gouvernement, l'instabilité des rattachements ministériels de la direction a nui à la lisibilité de la stratégie poursuivie. Chaque directeur a dès lors mis en œuvre, à un rythme rapide, différentes stratégies de transformation numérique

⁶³ Notamment sur l'évolution de la plateforme interministérielle de formation mentor.gouv.fr, destinée à proposer une offre de formation en libre-service pour l'ensemble des politiques publiques

⁶⁴ La première journée de formation des directeurs d'administration centrale s'est tenue le 9 janvier 2024.

⁶⁵ <https://campus.numerique.gouv.fr/>

⁶⁶ En particulier, l'institut propose un cycle à destination des cadres supérieurs de l'État (le Cycle Supérieur du Numérique – CSNum) qui pourrait concurrencer l'offre en construction par la Dinum et la Diese

de l'État sans que celles-ci aient toujours fait l'objet d'une approbation ministérielle préalable et de retours d'expérience lors de leur abandon.

La Dinum dispose désormais d'une feuille de route arbitrée en réunion interministérielle et le 7^{ème} CITP a réaffirmé la nécessité d'aligner les politiques ministérielles pour faire face aux enjeux de transformation numérique. Eu égard à ces enjeux, il importe désormais d'affirmer l'assise interministérielle de la Dinum, en premier lieu dans son rattachement administratif, puis en tenant compte de l'instauration d'un comité de pilotage interministériel du numérique et des données, lui permettant d'assurer pleinement les missions qui lui ont été confiées.

En matière budgétaire, l'éclatement des supports des crédits de la Dinum ne facilite pas la consolidation des moyens qui lui sont accordés et délégués pour rendre lisible l'action publique en faveur du numérique. Une unification des différentes actions budgétaires menées par la Dinum est ainsi nécessaire. Dans le domaine des ressources humaines, les efforts, menés en lien avec la DSAF, pour réduire les délais de recrutement et les tensions liées aux offres salariales, sont à poursuivre. Enfin, la réussite du chantier stratégique lié à la constitution d'une filière des ressources numériques de l'État implique une gouvernance renforcée, associant davantage les ministères.

2 UN SOCLE HISTORIQUE DE MISSIONS AUX RÉSULTATS CONTRASTES, UNE VIGILANCE A MAINTENIR

Si la légitimité de la Dinum à intervenir dans le champ interministériel semble actée sur une grande partie de ses missions historiques, qu'il s'agisse de données ouvertes (2.1), de gestion du réseau informatique de l'État (0) ou encore de construction de produits numériques en mode « agile » (2.3), elle peine encore à s'imposer pleinement en matière de sécurisation des grands projets numériques (2.4).

2.1 La politique publique de la donnée : une nouvelle organisation des missions, un risque de fragilisation, notamment pour la réutilisation des données

Depuis 2011, la mission Etalab, chargée de la politique de la donnée, a permis d'augmenter rapidement la mise à disposition de données publiques, sans toutefois parvenir à imposer l'utilisation des logiciels libres (2.1.1). Sur la période récente, Etalab a vu ses missions redistribuées et son action recentrée (2.1.2).

2.1.1 Des objectifs mieux remplis en matière d'ouverture de la donnée publique, encore insatisfaisants dans la promotion des logiciels libres⁶⁷

2.1.1.1 Une ouverture de la donnée en progression

Après plusieurs années d'hésitations, la France a fini par structurer une politique d'ouverture de la donnée⁶⁸, incarnée par Etalab et orientée vers une donnée publique gratuite, accessible et réutilisable. Son décret institutif de 2011⁶⁹ précise que sa mission est à la fois de créer un portail destiné à rassembler les données ouvertes des administrations publiques (« data.gouv.fr ») et de coordonner l'action publique en faveur de la réutilisation de ces données. Toutefois de constantes impulsions ont été nécessaires pour accélérer l'appropriation de cet enjeu par les différentes administrations⁷⁰.

Cette politique d'ouverture est indispensable non seulement dans un objectif de transparence mais aussi d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers, tant par la sphère publique que privée. La politique d'*open data* a par exemple permis le développement, à partir de 2015, des applications de transports, qui utilisent des données rendues publiques pour aider les usagers à optimiser leurs itinéraires.

Le portail « data.gouv.fr » comprend, fin 2023, 47 027 jeux de données. Le nombre de données mises à disposition a régulièrement augmenté sur les dernières années : 5 300 données en plus en 2020, 8 000 en 2021 et 9 000 en 2022. Le portail « data.gouv » s'est également enrichi à partir de 2017 d'un portail conjoint, « transports.data.gouv.fr ». Il comprenait 177 jeux de données en 2019 et 496 à la fin de l'année 2023. Le nombre d'API disponibles a aussi régulièrement augmenté, passé de 26 en janvier 2020 à 153 en décembre 2023. La France est ainsi classée comme le pays le plus performant d'Europe en matière d'ouverture des données depuis 2021⁷¹ et comme le deuxième pays le plus performant de l'OCDE en 2023⁷².

Toutefois, les États-Unis ne sont pas recensés dans ce classement de l'OCDE, alors que leur site d'*open data* comptait, en janvier 2024, près de 280 000 jeux de données⁷³, soit six fois plus qu'en France. En outre, les données présentes sur « data.gouv » comprennent encore d'importantes limites, notamment en matière de données de dépenses, réduisant la « *démarche d'open data sur la performance de la dépense et les résultats des services publics* »⁷⁴.

⁶⁷ Le sujet de l'intelligence artificielle au service de l'administration, longtemps pilotée par le « Lab IA » au sein d'Etalab, est traité en dernière partie du rapport.

⁶⁸ Les données sont définies par Etalab comme toute « *représentation d'une information publique sous une forme conventionnelle destinée à faciliter son traitement* ».

⁶⁹ Décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques.

⁷⁰ La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a fait de l'ouverture des données publiques une règle par défaut.

⁷¹ <https://data.europa.eu/fr/publications/open-data-maturity/2022#country-overview>

⁷² OCDE, « Useful and Re-usable data (OURdata) Index », 2023

⁷³ <https://data.gov/>

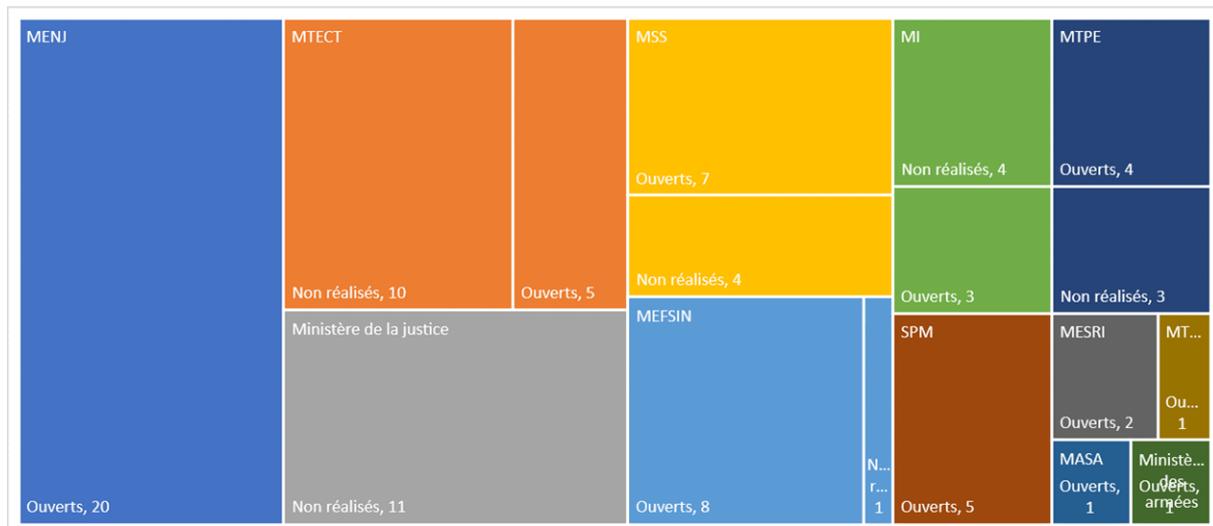
⁷⁴ Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2023 (page 158)

La réunion du 5^e CITP du 5 février 2021 a été l'occasion de réaffirmer, notamment par une circulaire⁷⁵, la nécessité de faire de la politique de la donnée une « *priorité stratégique de l'État* ». Chaque ministère a ainsi établi une « feuille de route » présentant la stratégie en matière de données, d'algorithme et de codes sources. Les quinze feuilles de route ministérielles doivent permettre la mise en œuvre d'environ 500 actions, dont 22 % sont encore liées à l'ouverture de la donnée, 15 % au partage et 15 % à l'exploitation des données.

À moyen terme, les efforts d'Etalab en matière d'ouverture des données, API et codes sources ne doivent pas être relâchés, compte tenu de l'importante marge de progression. En juin 2023, au regard des engagements pris par le CITP de février 2021 sur l'ouverture de 90 jeux de données, API et codes sources, 30 % restaient encore indisponibles et 8 % voyaient leur ouverture « planifiée » pour 2024 ou 2025⁷⁶.

La programmation de ces ouvertures est inégalement répartie entre les ministères⁷⁷ et leurs performances sont décorrélées de leur part des jeux de données, API et codes-sources à ouvrir. Les ministères de la Justice, de l'Intérieur et de la Transition écologique se distinguent par des taux d'ouverture encore particulièrement faibles par rapport à leurs engagements de 2021 (respectivement 0 %, 28,6 % et 35,7 %). *A contrario*, le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, qui avait la part la plus importante des données à ouvrir, les a rendues publiques dans leur intégralité. Au total, sur les douze périmètres ministériels, seuls six avaient totalement rempli leurs objectifs en juin 2023⁷⁸.

Graphique n° 5 : jeux de données ouverts et engagements non réalisés par champ ministériel



Source : Cour des comptes, à partir des données de data.gouv.fr

⁷⁵ Circulaire n°6264/SG du 27 avril 2021 relative à la politique publique de la donnée, des algorithmes et des codes sources.

⁷⁶ <https://explore.data.gouv.fr/tableau/?url=https%3A%2F%2Fwww.data.gouv.fr%2Ffr%2Fdatasets%2Fr%2F8120c22b-3991-4e33-9b5a-6598e663ea4f>

⁷⁷ Annexe n° 33 pour le détail des objectifs et réalisations pour chaque ministère.

⁷⁸ Éducation nationale et de la jeunesse ; Agriculture et de la souveraineté alimentaire ; Enseignement supérieur et de la recherche ; Armées ; Transformation et de la fonction publiques ; Services du Premier ministre.

Les collectivités territoriales peinent quant à elle à se soumettre aux obligations légales en matière d'ouverture des données. D'après l'Observatoire « Open data des territoires »⁷⁹, à la fin de l'année 2022, seules 16 % des collectivités territoriales respectaient leur obligation d'ouverture au titre de la « loi pour une République numérique », représentant 1 062 acteurs territoriaux⁸⁰. Si ce nombre a été multiplié par dix depuis 2016, il reste encore très insuffisant.

2.1.1.2 La promotion des « logiciels libres » : une instabilité nuisible à leur utilisation par les ministères

Les « logiciels libres » sont conçus pour donner à l'utilisateur une grande liberté d'utilisation, de modification et de diffusion⁸¹. Pouvant concerner les entreprises comme les administrations, ces logiciels appuient notamment le développement d'applications, de bases de données, de systèmes d'exploitation des serveurs, de suites bureautiques et de messagerie.

Le « socle interministériel de logiciels libres » (SILL) a été créé à la suite de la circulaire de septembre 2012 relative aux logiciels libres⁸², dans le but de référencer toutes les solutions en « *open source* » que les administrations pourraient utiliser. En parallèle, en 2019, un catalogue plus large, appelé « GouvTech » et incluant également les solutions propriétaires et celles disponibles en « SaaS »⁸³, a également été mis à disposition des ministères. En parallèle du SILL et de « GouvTech », le portail « code.etalab.gouv.fr » a été lancé en octobre 2019 (devenu « code.gouv.fr » en 2021), afin de publier les codes sources directement produits par l'administration⁸⁴. 800 dépôts de codes-sources étaient référencés en 2019, qui a connu une croissance linéaire pour atteindre, en décembre 2023, près de 19 000 dépôts.

La création de « GouvTech », le 1^{er} janvier 2024, a posé plusieurs difficultés. D'une part, il a fait doublon avec une partie du SILL. D'autre part « GouvTech » a été développé par des équipes du programme « TECH.GOUV », sans coordination avec les agents chargés de ce sujet au sein d'Etalab. Enfin, « GouvTech » a été critiqué par des acteurs du logiciel libre car l'évaluation des solutions répertoriées, largement fondée sur les déclarations des éditeurs de solutions numériques qui demandaient le référencement de leur offre, présentait de nombreuses restrictions d'usage.

Malgré un important référencement des codes-sources proposés par l'administration, la promotion des logiciels libres semble encore balbutiante, plus de onze ans après la circulaire dédiée. La succession de stratégies a créé un empilement de plateformes dont certaines peinent à se coordonner et à inciter les ministères à les utiliser. L'arrêt du catalogue GouvTech constitue

⁷⁹ <https://www.observatoire-opensdata.fr/resultats/> Etalab n'a pas de compétence spécifique pour suivre les taux d'ouverture des données au sein des collectivités territoriales, même si un rapprochement avec les référents dans les préfetures et l'Agence nationale de la cohésion des territoires est en cours.

⁸⁰ 868 collectivités territoriales et 195 autres acteurs locaux (syndicats, officie de tourisme, transport...)

⁸¹ La mission « logiciels libres » considère comme libre un logiciel qui est publié sous une licence acceptée libre par la Free Software Foundation et l'Open Source Initiative.

⁸² Circulaire 5608/SG du 19 septembre 2012.

⁸³ Une solution « *Software as a Service* » est un moyen d'accéder et d'utiliser des logiciels hébergés dans le Cloud *via* une connexion internet sécurisée.

⁸⁴ <https://code.gouv.fr/public/>

une bonne initiative. Toutefois, certains ministères comme celui de la transition écologique, développent leur propre catalogue⁸⁵.

Enfin, les économies budgétaires réalisées grâce à la mise à disposition de logiciels libres ne sont pas calculées pour l'ensemble des administrations, seules certaines d'elles faisant l'objet d'une telle analyse⁸⁶. La Dinum doit continuer à appuyer les efforts des administrations en la matière⁸⁷, en rationalisant ses catalogues. Ce travail doit se fonder sur une analyse coût-bénéfice pour l'administration, permettant de prioriser les logiciels libres les plus utiles.

2.1.2 Un risque d'affaiblissement d'Etalab incompatible avec l'accent mis sur la réutilisation de la donnée publique

2.1.2.1 Des restructurations successives d'Etalab particulièrement importantes

Entre 2019 et 2023, Etalab a connu une forte instabilité de ses ressources humaines. Le mode d'organisation matricielle (avec une mission DATA en dehors d'Etalab) a été particulièrement mal compris et a pu conduire à d'importantes augmentations de la charge de travail pour les agents, et ce sans concertation.

Surtout, sur les huit principales missions d'Etalab en 2018, le département n'en exerçait plus que deux à la fin de l'année 2023 en raison des évolutions importantes de son périmètre.

Tableau n° 4 : répartition des missions du département Etalab entre 2018 et 2023

<i>Missions d'Etalab (2018-2021)</i>	<i>Répartition de ces missions en 2023</i>
<i>Gestion des plateformes « data.gouv » et « api.gouv »</i>	Département « opérateur de produits interministériels »
<i>Partenariat pour un Gouvernement ouvert (pôle « OpenGov »)</i>	Direction interministérielle de la transformation publique
<i>Mission juridique (pôle « Droit et société »)</i>	Mission « droit et international » de la Dinum
<i>Réutilisation des données</i>	« Datalab » au sein d'Etalab
<i>Ouverture de la donnée publique</i>	« Datanim » au sein d'Etalab
<i>Mission logiciels libres</i>	Département « appui, conseil et expertise »
<i>Entrepreneurs d'intérêt général</i>	Département « incubateur des services numériques »
<i>Accélérateur d'initiatives citoyennes</i>	

Source : Cour des comptes

⁸⁵ <https://ecoresponsable.numerique.gouv.fr/publications/boite-outils/>

⁸⁶ Le service d'information du Gouvernement estime que la brique « open source » du système de design de l'État (DSFR) permet entre 3,1 et 4,9 M€ d'économies par an. L'accroissement de l'utilisation pourrait conduire à une économie que 33 M€ à horizon 2026, d'après le dossier FTAP établi par le SIG.

⁸⁷ Un travail est en cours pour référencer, parmi les près de 19 000 codes-sources référencés sur « code.gouv.fr », ceux pour lesquels la Dinum estime qu'ils pourraient être les plus utiles aux administrations.

Deux transferts paraissent justifiés : à partir de juin 2023, le programme « Entrepreneurs d'intérêt général » (EIG), porté par Etalab depuis sa création, a été transféré au département « Incubateur des services numériques », ce transfert peut être compréhensible, dès lors que la mission des EIG reste très proche de celle de l'incubateur ; en 2023, l'expertise juridique, présente dans le pôle « droit et société » d'Etalab, a été mutualisée au sein d'une mission « droit et international » auprès de la directrice. Celle-ci est historiquement mobilisée par les ministères notamment au titre des enjeux juridiques liés à la publicité et transparence des données publiques.

Les quatre autres transferts vers d'autres départements semblent moins cohérents.

Depuis 2014, Etalab gère le « Partenariat pour un Gouvernement ouvert » (PGO). Regroupant 79 pays, celui-ci vise à améliorer les relations entre citoyens et gouvernements en matière de transparence et d'ouverture de l'action publique. Dès 2013, Etalab a été chargé de travailler au rapprochement entre la France et le PGO, aboutissant à une adhésion en avril 2014. En 2019, le choix a été fait de ne plus prioriser ce partenariat, le suivi du PGO a été transféré à la DITP. Même si des liens persistent entre Etalab et le service de la DITP en charge du PGO, ce transfert ne se justifie pas : les objectifs du PGO et ceux d'Etalab sont proches et la Dinum dispose de la légitimité historique et des compétences pour assurer la gestion de ce partenariat.

Créée au sein d'Etalab en 2021, la mission « logiciels libres » a été rattachée au département « appui, conseil et expertise » à la suite de la réorganisation de 2023. La direction justifie ce regroupement car la promotion des solutions libres s'inscrit dans les activités de conseil assurées par le département. Néanmoins, l'ouverture des codes sources du secteur public s'inscrit davantage dans le cadre des missions d'Etalab. Par ailleurs, la mission « logiciels libres » anime un groupe de travail au sein du réseau des administrateurs ministériels des données, des algorithmes et des codes sources (AMDAC) sur l'ouverture des codes sources, alors que la communauté des AMDAC est animée par Etalab. La mission « logiciels libres » est donc contrainte de prévenir Etalab des réunions qui se tiennent sur ce sujet et des sollicitations faites aux AMDAC⁸⁸.

Lors de la réorganisation de 2023, l'accélérateur d'initiative citoyenne (AIC) a quant à lui été transféré d'Etalab au département « incubateur des services numériques ».

L'accélérateur d'initiatives citoyennes de la Dinum

Lancé en 2021 lors du 7^{ème} sommet mondial du PGO, le programme « Accélérateur d'initiatives citoyennes » vise à nouer des partenariats avec des acteurs de la société civile afin de construire des communs numériques, soit des ressources ouvertes et partagées, à l'instar de Wikipédia (encyclopédie) ou d'OpenStreetMap (cartographie).

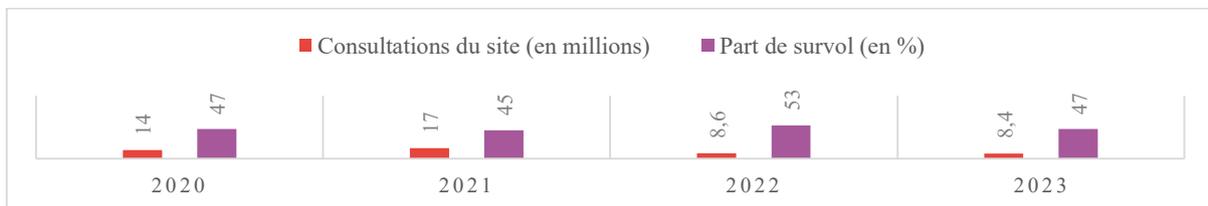
Un appel à candidatures annuel sélectionne des initiatives issues du monde associatif répondant à plusieurs critères (finalité d'intérêt général, impact potentiel, maturité du projet et gouvernance partagée) qui bénéficieront pendant un an d'un accompagnement individualisé. À ce jour, quinze projets ont été ainsi soutenus par l'accélérateur. L'accélérateur développe un accompagnement et dispose d'un budget annuel de 200 000 euros afin de soutenir ponctuellement certains projets, et facilite aussi la mise en relation avec des acteurs publics susceptibles d'accélérer le déploiement.

⁸⁸ Par ailleurs, la mission accompagne également Etalab pour aider les projets du programme « 10 % », géré par Etalab, à choisir une licence libre et à devenir plus collaboratifs ; elle aide aussi l'équipe d'Etalab sur la meilleure manière de construire des collaborations autour de ses projets en matière d'IA.

Ainsi, « *Open Food Facts* », qui entretient une importante base de données de produits alimentaires ouvertes, collabore avec « *Ecobalyse* », une start-up du ministère de l'Écologie qui référence l'impact environnemental des produits alimentaires. De son côté, le ministère de l'Éducation nationale est fréquemment impliqué avec « *Primtux* » (logiciels libres d'apprentissage), « *Open Data University* » (programme de formation en *open data*) ou Parlons Démocratie.

Surtout, les portails « *data.gouv* » et « *api.gouv* » sont désormais hébergés dans le nouveau département « opérateur de produits interministériels » créé en 2023. Il s'agissait pourtant de missions historiques d'Etalab dont le départ prive ce département d'une marge de manœuvre pour améliorer les services proposés par la plateforme. Ce constat est d'autant plus regrettable que la consultation du portail « *data.gouv* » a été divisée par plus de deux entre 2021 et 2023 avec une part de « survol »⁸⁹ qui ne diminue pas substantiellement.

Graphique n° 6 : consultation du site « *data.gouv.fr* » et part de « survol » (2020-2023)



Source : Cour des comptes, à partir des données de « *data.gouv.fr* »

Etalab a, au fil des années, été ainsi privé de certains de ses programmes les plus visibles et emblématiques. La réorganisation d'Etalab en 2023 a donc eu pour conséquence d'en réduire drastiquement les effectifs, de 30,7 ETP en février 2023 et seulement 7 à la fin de l'année 2023. La Dinum prévoit cependant d'étoffer de nouveau les effectifs de ce service (19 ETP fin 2024).

2.1.2.2 La réutilisation des données : un objectif ambitieux, imposant une meilleure animation du réseau des AMDAC et une organisation renforcée

Etalab a connu une importante refonte de son organisation en 2023, afin d'appuyer une nouvelle orientation fondée moins sur l'ouverture de la donnée que sur sa réutilisation. Le « *Lab IA* » a été transformé en « *Datalab* », pensé comme un incubateur de projets liés à la donnée. Avec un objectif de dix ETP, ce « *Datalab* » doit offrir un accompagnement matériel, humain et financier aux ministères en vue d'assurer une bonne utilisation de leurs données. Cette action est appuyée par un nouveau guichet du FTAP ouvert à partir de 2023 et jusqu'à fin 2025, à hauteur de 10 M€ pour soutenir la création et l'amélioration de la mise à disposition de données à des tiers et l'objectif d'une « administration proactive ». Fin 2023, 4,8 M€ avaient déjà été attribués sur ce guichet.

Par ailleurs, trente-huit projets ont été identifiés lors du conseil interministériel des administrateurs de la donnée (CIAD) du 15 décembre 2022, lors duquel il a été demandé à

⁸⁹ Le site est dit « survolé » dès lors que le visiteur n'ouvre qu'une seule page de ce site.

chaque ministère d'identifier trois projets emblématiques mobilisant les données, en lien avec les politiques prioritaires du Gouvernement, ou présentant une avancée en matière de proactivité ou de retour sur investissement⁹⁰. Ces projets doivent désormais être étroitement suivis par Etalab. Cette priorité est dans la continuité des missions d'Etalab telles qu'édictées depuis son décret institutif en 2011. Ainsi, Etalab avait déjà eu l'occasion de publier des guides, à destination des administrations, visant à systématiser la réutilisation des données ouvertes⁹¹.

Cette ambition doit reposer sur un réseau des administrateurs ministériels des données, animé par Etalab. Après la multiplication d'initiatives éparées dans certaines administrations, la circulaire d'avril 2021 demande la nomination, dans chaque ministère, d'un « administrateur ministériel des données, des algorithmes et des codes » (AMDAC), au nombre de quinze, chargé notamment d'élaborer la stratégie de chaque ministère en la matière. La directrice interministérielle du numérique, en sa qualité d'administratrice générale des données⁹² coordonne ce réseau, par l'intermédiaire du « conseil interministériel des administrateurs de la donnée » (CIAD), dont la première réunion a eu lieu en juin 2021.

Le nouveau pôle « Animation », créé en 2023, a vocation à en assurer l'animation, avec un objectif de six ETPT. Or, les cinq réunions du CIAD tenues entre 2021 et 2023 ont principalement consisté en une présentation des services de la Dinum aux ministères et dans l'explication des actions à conduire. Ce réseau doit évoluer vers un véritable forum dans lequel les ministères expriment leurs besoins et les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de leurs feuilles de routes, qui doivent être plus étroitement suivies. Cette orientation est rendue d'autant plus nécessaires que le 7^e CITP du 9 mai 2023 demande un renforcement du « *pilotage stratégique et politique des questions relatives au numérique et à l'exploitation des données* ».

L'administrateur général des données ne publie plus depuis 2017 de rapports annuels sur la gouvernance des données à l'intention du Premier ministre. Ce bilan devrait être repris, étayé par l'application des feuilles de route ministérielles pour évaluer les résultats de cette politique.

2.1.2.3 « L'administration proactive » : un déploiement difficile, partiellement dû à l'éclatement des responsabilités

Etalab a un rôle majeur à jouer en matière « d'administration proactive » qui est un des segments les plus visibles et ambitieux de la dématérialisation des démarches.

La numérisation des démarches : un suivi pertinent mais encore incomplet

La Dinum suit la dématérialisation d'environ 250 démarches (liste dite du « top 250 »), dont les résultats sont régulièrement communiqués dans le cadre de l'Observatoire de la qualité des démarches en ligne. Au total, ces démarches représentent une volumétrie de près d'un million d'actes. Publiée en janvier 2024⁹³, la dernière version de l'Observatoire fait état d'un taux de recours à la voie dématérialisée de 83,8 % en moyenne. Pour 70 démarches (soit près de 29 %

⁹⁰ Annexe n° 33 pour le détail des 38 projets de réutilisation de la donnée.

⁹¹ <https://guides.etalab.gouv.fr/juridique/reutilisation/#qu-est-ce-qu-une-reutilisation>

⁹² Cette fonction a été créée en septembre 2014 par le décret n° 2014-1050 du 16 septembre 2014 instituant un administrateur général des données

⁹³ <https://observatoire.numerique.gouv.fr/observatoire>

du « top 250 »), la part de recours à la voie dématérialisée n'est toujours pas calculée, du fait de la méconnaissance de la volumétrie totale et/ou dématérialisée des démarches. En outre, 21 démarches sont réalisées à moins de 50 % par la voie dématérialisée. D'importantes marges de progrès existent donc encore en la matière, tant pour mieux connaître la volumétrie des démarches en ligne que pour accroître le recours au numérique.

Proposée depuis 2014⁹⁴ et relancée par le cinquième CITP en février 2021, « l'administration proactive » vise deux objectifs : la lutte contre le non-recours et la simplification des démarches. L'administration proactive peut concerner soit un droit (*via* une notification d'éligibilité ou l'attribution automatique), soit une démarche (rappel de cette démarche puis réalisation automatique de celle-ci).

Cet objectif se déploie très lentement. En 2021, la France avait un score de 47 % en ce qui concerne les « formulaires préremplis », contre 64 % pour l'ensemble de l'Union européenne⁹⁵. Le repérage d'une trentaine de projets liés aux « politiques prioritaires du Gouvernement » et le lancement d'une expérimentation ont eu lieu en 2022 et 2023, mais la généralisation des droits et démarches automatiques n'est prévue qu'en 2026. Pourtant, dans ce domaine, le cadrage législatif⁹⁶ et réglementaire⁹⁷ est désormais bien stabilisé.

Seules sept démarches sont considérées comme totalement « proactives » au 1^{er} janvier 2024 par la Dinum⁹⁸, celle-ci s'étant fixée l'objectif d'atteindre cent démarches à la fin de l'année 2026. Depuis le 1^{er} janvier 2022, la complémentaire santé solidaire est automatiquement attribuée lors de la demande du revenu de solidarité active ou de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées. Des courriels automatiques sont également envoyés aux jeunes et familles éligibles aux « Pass'Sport » ou pour le renouvellement des titres de séjour. En outre, huit projets en phase de cadrage ou d'expérimentation sont accompagnés ou suivis par la Dinum.

L'un des volets de cette administration proactive est le respect du principe « Dites-le nous une fois », qui vise à ne pas demander aux usagers plusieurs fois la même information. Le nombre de démarches pour lesquelles aucune ou une seule information est demandée a certes fortement progressé entre 2020 et 2023 (de 32,2 à 55,2 % des démarches). Toutefois, le nombre de démarches pour lesquelles plus de quatre informations sont requises a lui aussi augmenté (passant de 7,4 à 12,5 %)⁹⁹. 35 % des démarches ne respectent pas le seul principe du « Dites-le nous une fois » ou ne sont pas évaluées, loin des objectifs ambitieux fixés par la Dinum.

Tableau n° 5 : évolution des résultats de la démarche « Dites-le nous une fois » (2020-2023)

<i>Critères</i>	Résultats en janvier 2020	Résultats en juillet 2023
<i>Démarches pour lesquelles aucune ou une seule information est requise</i>	78 (32,2 %)	137 (55,2 %)

⁹⁴ Avec des projets tels que « Mes Aides » (mars 2014) ou « Démarches simplifiées » (mars 2018)

⁹⁵ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-france>

⁹⁶ La loi n°2022-217 dite « 3DS » du 22 février 2022 a fait du partage d'informations la norme et autorise les échanges qui permettent d'informer proactivement les usagers sur leurs droits.

⁹⁷ Décrets n° 2023-361 du 11 mai 2023 relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations dans le cadre de démarches administratives et n° 2023-362 du 11 mai 2023 relatif à la liste des administrations chargées de mettre à la disposition d'autres administrations des informations ou données.

⁹⁸ Annexe n° 55 pour les projets d'administration proactive et de la démarche « Dites-le nous une fois ».

⁹⁹ Six démarches ont été ajoutées entre 2020 et 2023 et le nombre de démarches évaluées a augmenté.

Critères	Résultats en janvier 2020	Résultats en juillet 2023
<i>Démarches pour lesquelles deux à quatre informations sont requises</i>	34 (14 %)	28 (11,2 %)
<i>Démarches pour lesquelles plus de quatre informations sont requises</i>	18 (7,4 %)	31 (12,5 %)
<i>Démarches non évaluées</i>	77 (31,8 %)	29 (11,7 %)
<i>Démarchés non concernées</i>	35 (14,4 %)	23 (9,3 %)
Total	242	248

Source : Cour des comptes, à partir des données Dinum

Outre certains freins identifiés, comme la difficile circulation des données fiscales et sociales, ces résultats insuffisants sont également dus au pilotage fortement éclaté au sein de la Dinum de l'« administration proactive ». Malgré la coordination par le département « ACE », la gestion de l'administration proactive relève de trois départements¹⁰⁰. Cet éclatement ne participe pas à la lisibilité nécessaire et à la mutualisation des efforts en la matière.

En éclatant les responsabilités, la réorganisation récente d'Etalab pourrait affaiblir l'ambition et les moyens de la politique d'ouverture et de réutilisation des données publiques, alors même que la nouvelle feuille de route fait de ces enjeux des axes majeurs de l'action de modernisation publique.

Encore trop récente, cette réorganisation devra faire l'objet d'un suivi attentif par la Dinum et par le réseau des AMDAC pour s'assurer de sa pertinence, faute de quoi l'essoufflement constaté depuis quelques années risquerait de se poursuivre.

2.2 Le réseau interministériel de l'État (RIE) : une sécurisation du réseau à assurer impérativement, une gouvernance à partager

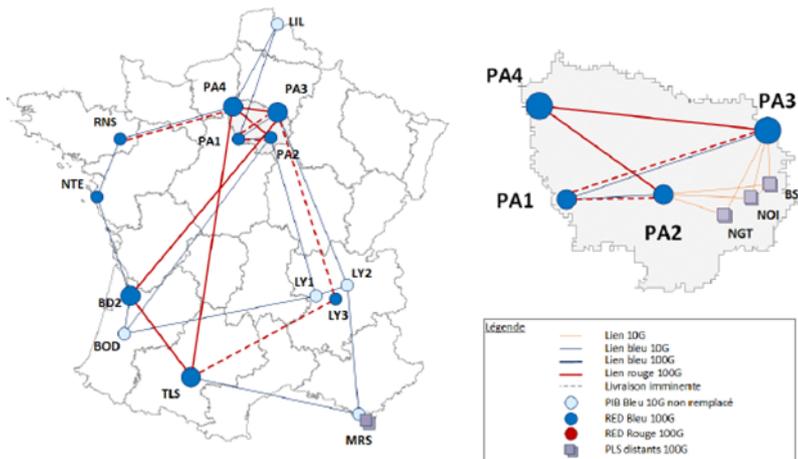
Depuis 2012 la Dinum gère le réseau interministériel de l'État (RIE) qui a mutualisé les anciens réseaux ministériels. Le RIE assure trois activités principales :

- Le cœur du réseau (ou épine dorsale) gère les flux de collecte vers les centres de production informatiques exploitants les applications métiers. Sa mission est de garantir le fonctionnement du système, même en cas de panne massive d'Internet en France métropolitaine.
- La connexion entre les sites utilisateurs et l'épine dorsale est assurée par le réseau de collecte qui transporte des flux de données, reliant un million d'utilisateurs internes à travers environ 14 000 sites. Il est géré par des opérateurs télécoms (Orange, SFR et Bouygues).

¹⁰⁰ Etalab, responsable de la utilisation de la donnée publique ; ACE qui héberge la mission « proactivité » ; OPI, chargé de promouvoir dans l'UE le dispositif « Dites-le nous une fois ».

- Enfin, il assure le cloisonnement du réseau grâce à des équipements de sécurité garantissant sa protection interne et externe (plateforme d'accès à internet) ainsi que l'interconnexion entre TESTA¹⁰¹, RENATER¹⁰² et les réseaux partenaires (opérateurs de l'État). Les quatre sites hébergeant la PFAI sont Toulouse, PA2, PA3 et PA4.

Graphique n° 7 : schéma du RIE en septembre 2023 (épines dorsale, plaque de collecte, et PFAI)



Source : Dinum. Septembre 2023.

La gestion du RIE est opérée par le département Infrastructures et Services Opérés (ISO) de la Dinum, divisé en cinq pôles. Le principal est le « pôle hypervision » composé de deux équipes : le *Network operation center* (NOC) assurant la surveillance du réseau et l'infrastructure du RIE de manière continue ; et le *Security operation center* (SOC) chargé d'organiser les réponses opérationnelles aux incidents de sécurité et de mettre en place des contre-mesures limitant les perturbations pour les bénéficiaires du réseau. Le RIE est soutenu par un système d'information, administré par le pôle SI RIE, permettant d'administrer et de piloter l'ensemble du réseau, garantissant la disponibilité, la sécurité, l'intégrité, la confidentialité et la sécurité des données transitant sur le RIE.

Les équipes chargées du RIE sont progressivement en voie de ré-internalisation après l'identification de certains risques dus à une externalisation trop étendue de sa gestion (2.2.1), le chantier de l'amélioration continue de la sécurité et de la résilience du réseau est prioritaire (2.2.2). Enfin la question de la gouvernance du réseau avec les ministères autour d'une feuille de route pluriannuelle partagée reste ouverte (2.2.3).

¹⁰¹ Réseau inter-états membres de la Communauté Européenne.

¹⁰² Constitué en 1993, le Réseau National de télécommunications pour la Technologie l'Enseignement et la Recherche est un GIP qui assure la maîtrise d'ouvrage du réseau national de communications électroniques pour la technologie, l'enseignement et la recherche.

2.2.1 Une indispensable ré-internalisation des compétences face aux risques d'exploitation, de dépendance et de perte de savoir-faire.

Les difficultés de recrutement et la politique de gestion des ressources humaines de la Dinum représentent un enjeu particulièrement important pour le RIE. En décembre 2023, l'effectif total du département ISO est de 54 agents. Les profils « experts » faisant défaut (administrateurs de systèmes et de réseaux, développeurs, ingénieurs en sécurité des systèmes d'information) sont des métiers en tension qui en outre exigent des temps de formation longs (12 à 18 mois selon la mission d'audit de la MOSPM). Aucun dispositif de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) n'est actuellement en place, ce qui engendre un manque de clarté dans l'évolution des carrières.

Les vacances de poste fréquentes et nombreuses au sein des équipes ont limité les capacités de résilience du réseau, alors que la résolution des incidents techniques requiert une surveillance continue et que le plan de relance a prévu, dans le contexte de la crise sanitaire, une montée en puissance du RIE. Le département peine à recruter faute de rémunérations proches de celles du secteur privé ou d'autres administrations. Malgré de récentes embauches en CDI, le département demeure contraint d'externaliser tout ou partie de ses fonctions.

Pour le maintien de sa condition opérationnelle¹⁰³, le RIE est doté d'un pôle SI RIE qui fait intervenir un grand nombre d'acteurs externes. Composé de trois agents, ce pôle est appuyé par 17 ETP fournis par des prestataires externes, qui assurent la gestion du matériel hébergeant le RIE, des cinq *data centers*, des incidents sur le matériel et de la maintenance applicative. Le pôle fait également souvent appel à de l'infogérance. Une stratégie d'internalisation et d'externalisation est mise en œuvre ; toutefois selon un audit externe réalisé en 2023, celle-ci manque de précision.

Au total, malgré la bonne relation avec ses prestataires, il est délicat pour le pôle SI RIE de s'appuyer sur des collaborateurs externes en raison des données sensibles du réseau. Compte tenu de la criticité des données mais aussi du besoin de capitalisation des connaissances, il serait nécessaire de réétudier la possibilité d'internaliser totalement le pôle SI RIE.

Le RIE est aussi confronté à des enjeux de dépendance, notamment vis-à-vis de la gestion de sa plateforme d'accès à Internet (PFAI). Si les équipements PFAI appartiennent au RIE, leur maintenance est effectuée par un prestataire, fautes de compétences en interne. Après avoir passé une commande publique, le département a été confronté à une absence de réponse de la part des infogérants : les exigences, pourtant courantes, étant considérées comme trop élevées par ces derniers. Il fut donc nécessaire d'assouplir les exigences comment l'allongement des délais de réponse dans le « niveau de service¹⁰⁴ » lors de la survenance d'un incident ou encore l'allongement de la période de réversibilité¹⁰⁵. Dès lors, quand le niveau de service n'était pas respecté, les pénalités n'étaient pas appliquées par crainte d'un désengagement de la

¹⁰³ Le maintien en condition opérationnelle (MCO) regroupe l'ensemble des opérations nécessaires pour garantir la disponibilité et la fiabilité d'un SI.

¹⁰⁴ Document retraçant l'accord entre un prestataire de services et son client, établissant les attentes concernant la qualité, la disponibilité, la performance du service offert. Il précise également les mesures à prendre en cas de non-respect des engagements convenus.

¹⁰⁵ En infogérance, la période de réversibilité est la période pendant laquelle un client qui externalise ses services informatiques vers un prestataire peut revenir à une gestion interne ou transférer les à un autre prestataire sans perturbation ou perte de données.

part du prestataire, ce qui a conduit à une dégradation du maintien en condition opérationnelle du RIE.

Au-delà des problèmes de dépendance, l'externalisation soulève la question de la pérennisation des connaissances du SI. Trop peu de processus relatifs au RIE étant documentés, certains pôles se sont récemment engagés dans un processus de formalisation des compétences.

2.2.2 La résilience et la sécurité du réseau à renforcer

2.2.2.1 Une résilience opérationnelle du RIE à formaliser

La résilience opérationnelle du RIE apparaît encore perfectible. Ainsi, aucun plan de continuité d'activité (PCA) ni de reprise d'activité (PRA) n'a été formalisé sur les dernières années. Le plan de continuité d'activité décrit la stratégie de continuité à adopter pour faire face, par ordre de priorité, à des risques identifiés et évalués selon leurs gravités et plausibilités. Il décline la stratégie en termes de ressources, d'organisation et de procédures documentées. Le plan de reprise d'activité documente l'ensemble de procédures et de stratégies pour minimiser les interruptions d'activité en cas de catastrophe, de crise ou d'incident majeur.

Pour pallier ce déficit, le département ISO indique avoir réalisé une analyse de risques de type FEROS¹⁰⁶ en 2019 dans le cadre du processus d'homologation RGS. Cette analyse n'inclut pas les derniers événements comme la gestion de l'épidémie de Covid-19. Bien que la gestion de crise opérationnelle fasse partie intégrante du département, sa formalisation permettrait au département de capitaliser et pérenniser toutes les connaissances et compétences en termes de gestion de crise. Il n'existe pas non plus de PCA ni de PRA au niveau du SI RIE, ces documents étant en cours de rédaction.

Aujourd'hui, une partie des services du RIE ne sont pas dédoublés sur un second site. Il arrive parfois que le site de Rennes soit isolé (perte de l'accès au RIE) et qu'une partie des applications ne soient plus accessibles de l'extérieur. Aujourd'hui, il existe deux générations de SI : le SI historique (ou de gestion) créé en 2013 qui, lui, est redondé. En effet, le site de Lyon est le miroir de Nantes et le site de Paris est le miroir de Rennes. Le second SI est le SI existant utilisé pour déployer des services complémentaires au SI de gestion et ces services ne sont hébergés à ce jour que sur Rennes, et donc non redondés¹⁰⁷. Face à ces constats, le SI RIE travaille à la mise en place d'une nouvelle infrastructure qui devrait être déployée en 2024.

La Cour encourage le pôle SI RIE à mettre en place la nouvelle architecture, plus résiliente, dans les délais prévus. Cet effort devra être accompagné par la formalisation des plans de continuité et de reprise d'activité.

¹⁰⁶ La mise en œuvre de la Fiche d'Expression Rationnelle des Objectifs de Sécurité des Systèmes d'Information (FEROS) nécessite entre autres l'identification des données sensibles d'un organisme ainsi que la détermination d'un seuil de tolérance de disponibilité.

¹⁰⁷ Le pôle est quand même en capacité de basculer, restaurer, redéployer des services en cas d'incident.

Recommandation n° 4. (Direction interministérielle du numérique) Formaliser d'ici 2025 un plan de continuité d'activité et un plan de reprise d'activité pour le réseau interministériel de l'État.

2.2.2.2 Une stratégie de gestion des risques de sécurité à rapidement renforcer

Les rôles et responsabilités en matière de cybersécurité sont clairement définis. La sécurité informatique sur le RIE est mise en œuvre par un responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) également conseiller à la sécurité du numérique (CSN). Les équipes du RIE ont formalisé une feuille de route cyber, une politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI), un tableau d'indicateurs du niveau de sécurité établis sur le réseau.

La mise en place, bien que tardive, d'un SIEM¹⁰⁸ en 2021 a permis d'améliorer la détection ainsi que l'analyse et la gestion des événements de sécurité sur le RIE. Grâce à ce SIEM, le RIE procède à la collecte des logs¹⁰⁹ des dispositifs de sécurité réseau, des solutions de sécurité, d'infrastructure et des applications métiers. Les logs sont centralisés et exploités pour la détection d'événements anormaux par les équipes du pôle SOC. Des scénarios de détections personnalisés sont également créés et servent de base pour surveiller les activités des fournisseurs externes. L'existence d'un SIEM permet d'assurer une surveillance proactive et continue des événements de sécurité et contribue ainsi, via la remontée d'alertes, à réduire le temps nécessaire pour répondre et remédier aux incidents.

Le pôle SI RIE n'a pas formalisé de cartographie des risques sur son système d'information soutenant le RIE. Ce document permet de déterminer les menaces qui pèsent potentiellement sur un SI et les dispositifs à mettre en place afin de s'en prémunir. Une analyse de risques du SI doit donc être menée dans les plus brefs délais. Le pôle a néanmoins missionné une société pour établir une cartographie des risques en 2024. Une cartographie des risques a également été réalisée sur l'infrastructure du RIE, et est régulièrement mise à jour.

Jusqu'à présent, le département ISO ne possède pas de plan d'audit régulier sur les périmètres critiques du RIE, ni de stratégie d'audit globale. Toutefois, selon un audit externe réalisé en 2023 relatif à la maturité SSI du RIE, le budget informatique dédié à la cybersécurité du RIE s'élevait à 1,74 M€. L'audit souligne un niveau de maturité supérieur à la moyenne des systèmes d'information du même type, publics comme privés, mais relève une faiblesse sur la gestion des accès et recommande de privilégier l'usage du SSO¹¹⁰ pour l'authentification des utilisateurs aux applications et également de mettre en place un inventaire centralisé des comptes à privilège. De plus, l'audit recommande de mettre en place un plan d'audit régulier

¹⁰⁸ Système de Gestion des Informations et des Événements de Sécurité (Security Information and Event Management en anglais), est une plateforme logicielle conçue pour collecter, agréger et analyser les données provenant de diverses sources au sein d'un système informatique ou d'un réseau. Ces sources peuvent inclure des journaux (logs) de sécurité, des informations d'événements réseau, des flux de trafic, etc.

¹⁰⁹ Enregistrements chronologiques des événements et des activités qui se produisent au sein d'un système de sécurité réseau telles que des informations détaillées sur les connexions entrantes et sortantes, les tentatives d'accès, les erreurs de sécurité, les modifications de configuration, les activités des utilisateurs...

¹¹⁰ SSO (*Single Sign-On*) : service d'authentification de session et d'utilisateur qui permet à un utilisateur d'utiliser un ensemble d'informations d'identification (par exemple, nom et mot de passe) pour accéder à plusieurs applications.

sur les périmètres critiques, ainsi que la mise en place d'actions de sensibilisation adaptées au niveau d'expertise des acteurs du RIE. La Cour encourage les équipes du RIE à rapidement mettre en place les recommandations de cet audit.

Le RIE étant un système ouvert aux autres autorités administratives, s'applique alors l'homologation RGS¹¹¹. Ce référentiel, destiné à sécuriser les échanges électroniques de la sphère publique, impose la réalisation d'audits ponctuels (tous les trois ans) sur les périmètres concernés afin de pouvoir maintenir cette homologation. L'homologation RGS a été perdue en 2021. Les travaux en vue de la ré-homologation engagés depuis 2020 ont été fortement perturbés par l'épidémie de Covid-19, et ne seront réengagés qu'une fois les chantiers importants entrepris par les équipes du RIE terminés (Projet résilience, THD, collecte V2...). La Cour recommande au département de poursuivre ses travaux de ré-homologation rapidement.

Enfin, bien que des données sensibles transitent sur le SI RIE, ce dernier n'est actuellement pas homologué diffusion restreinte¹¹² (DR), même s'il existe une volonté forte du RSSI d'engager à terme des travaux d'homologation d'un SI DR. La Cour recommande donc la mise en place de l'homologation DR sur le SI RIE.

2.2.2.3 Un processus de traitement des incidents trop long et à professionnaliser

Les conséquences d'un incident peuvent être directement ressenties par la population car d'effet immédiat dans la vie quotidienne. Ainsi le 4 mars 2023 s'est produite une coupure du réseau des SI de la police et de la gendarmerie pendant deux heures. Cette panne, affectant notamment les contrôles de la police aux frontières, a paralysé les aéroports Roissy-Charles de Gaulle et Orly pendant toute la durée de la panne, provoquant d'importants retards.

La gestion des incidents est donc cruciale pour le RIE. Une grande partie des incidents est détectée en interne par les équipes en charge du RIE par le biais de l'analyse des alarmes remontant des équipements du réseau. Les autres incidents sont ouverts par les chaînes de soutien ministérielles, autrement dit par les bénéficiaires du RIE eux-mêmes. Ces derniers ont accès à un portail extranet RIE leur permettant de créer un ticket d'incident sur une plateforme dédiée et gérée par les équipes du RIE. En fonction de la complexité de l'incident, le ticket est pris en charge soit par un technicien faisant partie de l'équipe NOC, soit il est transféré à un agent plus expérimenté. Lors de la création d'un ticket par l'outil GLPI¹¹³, ce dernier crée un identifiant unique du ticket, une date d'ouverture et de clôture. Les équipes du RIE doivent ensuite renseigner l'état de la ligne impactée (coupée, dégradée, non impactée), le responsable (opérateur, client, prestataire, tiers...), la description de l'incident ainsi que la garantie du temps

¹¹¹ Le Référentiel général de sécurité est créé par l'article 9 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

¹¹² Selon l'ANSSI, les systèmes d'information Diffusion Restreinte sont des SI sensibles qui traitent d'informations portant la mention Diffusion Restreinte ou ses équivalentes européennes ou internationales. La mention Diffusion Restreinte n'est pas un niveau de classification mais une mention de protection qui signale à l'utilisateur la discrétion dont il doit faire preuve dans la manipulation des informations couvertes par cette mention.

¹¹³ GLPI est un logiciel libre de gestion des services informatiques et de gestion des services d'assistance.

de rétablissement¹¹⁴. Si la résolution de l'incident nécessite l'intervention d'un opérateur (Orange, SFR), un deuxième ticket est alors créé par les équipes du RIE, cette fois du côté de l'opérateur.

Les bénéficiaires relèvent un temps de résolution des tickets anormalement élevé et une communication difficile et manquant de transparence avec les équipes du RIE.

Sur la période 2019-2023, 85 209 tickets ont été ouverts. Une extraction, partielle¹¹⁵, a permis d'effectuer une analyse globale des incidents sur les RIE. La durée moyenne d'un incident depuis son ouverture jusqu'à sa résolution est très élevée : certains opérateurs dépassent en moyenne 10 jours. Les contrats passés avec ces opérateurs mentionnent pourtant un niveau de service minimum à assurer sous peine de pénalités, mais ces pénalités ne sont pas appliquées par la Dinum. Ces délais élevés s'expliquent en partie par le fait qu'il peut s'écouler plusieurs jours entre la création d'un premier ticket côté RIE et d'un second ticket côté opérateur. Les équipes du RIE prennent jusqu'à 12 jours pour saisir un opérateur afin d'ouvrir un ticket¹¹⁶.

Or, dès lors qu'un ticket n'est pas pris en compte assez rapidement par les équipes du RIE, les bénéficiaires ont la possibilité de passer par un canal de communication « Communauté RIE » créé sur Tchap afin « d'escalader » l'incident auprès des équipes du RIE. Face à des temps d'attente trop élevés, certains bénéficiaires décident même de contacter directement les opérateurs sans passer par les équipes RIE. Il apparaît ainsi que la remontée des incidents n'est pas efficiente et que le processus gagnerait à se professionnaliser, notamment lors de la formalisation du ticket. Une meilleure classification permettrait aux équipes de mieux prioriser les incidents et d'éviter les différentes escalades sur Tchap.

Les bénéficiaires relèvent également un manque de communication de la part des agents du RIE après la clôture d'un ticket. Ces derniers souhaitent un retour d'expérience qu'ils n'ont pas systématiquement, faute de temps. Pour assurer la cohérence de la gestion des incidents, il est recommandé de définir une politique de suivi et de résolution.

Au total la gestion des incidents relatifs au RIE doit être professionnalisée par une couverture plus rapide des incidents et une meilleure information fournie par les agents ; une politique de suivi et de résolution doit être formalisée.

2.2.3 Une gouvernance du RIE à mieux partager

Si le département a établi une feuille de route annuelle¹¹⁷ décrivant les principales évolutions envisagées pour le RIE ainsi que les grands jalons des plannings associés, aucune vision long terme (trois à cinq ans) n'a été formalisée dans le cadre d'un schéma directeur.

¹¹⁴ Engagement contractuel qui spécifie le délai maximum dans lequel un fournisseur de service s'engage à rétablir les opérations normales après un incident ou une panne.

¹¹⁵ Selon le pôle NOC, l'extraction serait trop volumineuse et donc le fichier des incidents est partiel.

¹¹⁶ Les délais ne distinguent pas ceux en pratique associés à l'absence de transmission, par les services bénéficiaires, des prérequis (ex : l'état des voyants du routeur). Ce sont ces délais de récupération des prérequis, contractuellement exigibles par les opérateurs, qui expliquent en grande partie le délai entre l'ouverture de l'incident RIE par le NOC et l'ouverture par le NOC d'un incident auprès de l'opérateur.

¹¹⁷ La feuille de route pour 2022 et 2023 a été définie au vu des programmes lancés pour renforcer le réseau (Résilience, très haut débit, collecte V2 et la nouvelle plateforme d'accès à Internet).

La comitologie en place pour piloter le RIE au sein du département ISO-RIE est organisée autour de réunions bimestrielles, dite « plénières RIE ». Ces plénières résument les actualités des pôles ISO – RIE, font un point sur les délais de production et les incidents. Cependant ces réunions n'abordent pas la stratégie future du RIE qui détaillerait les changements et évolutions du réseau à long terme. Un COPIL associant les ministères a néanmoins été organisé en 2023 et la DINUM a l'intention de la réunir plus régulièrement en 2024 afin faciliter les échanges avec les ministères.

À ce jour, l'avenir du RIE présente différentes inconnues. Le RIE a vu ses coûts d'investissements fortement croître comme ses coûts de sécurisation et de maintenance. Par ailleurs, l'achèvement du RIE par l'intégration des ministères encore exclus de son périmètre ne fait pas l'objet d'échanges avec les ministères concernés et son modèle financier reste incertain. Enfin de nouveaux services sont ou seront adossés au RIE pour bénéficier aux agents publics, quel que soit leur ministère.

Eu égard à la nécessité d'intégrer ces nouveaux services tout en ne réduisant pas la disponibilité du réseau, seule une feuille de route stratégique progressive et à moyen-terme peut répondre aux besoins nouveaux des ministères. Ce document clé doit être élaboré sur plusieurs années, permettant ainsi une vision à long terme de l'évolution des infrastructures et des outils informatiques du RIE. Afin de mettre en place cette stratégie, le recrutement d'un responsable technique (CTO), adjoint du chef de département, est engagé pour assurer la réflexion sur les évolutions du réseau en lien avec les équipes du département.

Le nouveau schéma nécessite la participation accrue des directions ministérielles du numérique. Les directions du numérique rencontrées estiment que le dialogue stratégique autour de l'avenir du RIE demeure insuffisant, malgré le rôle crucial du RIE dans l'exécution des politiques publiques ministérielles. Des sujets majeurs sont encore trop peu débattus avec les ministères et n'ont pas fait l'objet d'une stratégie validée en interministériel.

Doter le RIE d'une feuille de route partagée avec les ministères et suivie grâce à une gouvernance renforcée, arbitrée par le Premier ministre, dotée de jalons réguliers sur une période de temps pluriannuelle est nécessaire pour assurer la pérennité de ce réseau.

<p>Recommandation n° 5. (Direction interministérielle du numérique) : Formaliser et réaliser le suivi de la feuille de route pluriannuelle du réseau interministériel de l'État avec des objectifs et jalons actualisés en lien avec les ministères.</p>

2.3 L'innovation numérique : de l'essaimage par l'incubateur à l'appropriation par les administrations, des impacts à évaluer

Piloté par l'incubateur de services numériques de la Dinum, le programme d'innovation beta.gouv s'est déployé au sein de l'État avec des résultats encourageants (2.3.1) ; ils demandent maintenant une évaluation accrue de leur impact et le passage à l'échelle des start-ups d'État (2.3.2).

2.3.1 Un essaimage globalement réussi de l'approche beta.gouv au sein de la sphère publique

Il faut distinguer d'une part, la communauté beta.gouv qui rassemble toutes les personnes qui travaillent sur des start-ups d'État¹¹⁸ (responsables d'incubateur et équipes des incubateurs publics, intrapreneurs, coachs, équipes produits), avec des méthodes et des principes de travail partagés ; d'autre part, l'incubateur de services numériques (ISN) de la Dinum, chargé de l'animation du réseau d'innovation et de la gestion d'un fonds destiné à l'accélération des start-ups d'État (FAST)¹¹⁹.

Pour appartenir au réseau beta.gouv, un incubateur ou une équipe doit s'engager à respecter l'approche « start-up d'État », inspirés des pratiques « *lean start-up* » et adaptées à l'environnement administratif public. L'approche repose sur trois piliers décrits dans un manifeste¹²⁰ : (i) une priorisation des besoins des utilisateurs, (ii) un pilotage par l'impact en travaillant par itérations successives et (iii) des équipes autonomes dans la poursuite des objectifs qui leur ont été fixés.

Chaque produit numérique du programme beta.gouv est développé par une équipe de petite taille, mélangeant agents publics (un ou plusieurs intrapreneurs formés pour devenir responsables du produit) et compétences externalisées (coach, gestionnaire de produit, chargés de déploiement, développeur, designer), selon un processus segmenté en plusieurs phases (investigation, construction, accélération et consolidation). Ces équipes travaillent dans des incubateurs au sein des administrations et sont pilotées par des comités « dits d'investissement » regroupant des parties prenantes de l'administration portant la politique publique et des responsables d'incubateur. Tous les six mois, ces comités se réunissent pour confirmer la poursuite ou l'abandon du projet et de fixer des objectifs pour l'étape suivante. Enfin, les services doivent répondre à des standards de qualité produit (simplicité du langage, accessibilité, satisfaction des usagers...), de qualité logicielle (ouverture du code source, tests automatisés, déploiement en continu...), et de sécurité (SSL, ...).

En contrepartie de leur adhésion, les membres de la communauté ont accès à différents services : marchés de mentorat et de réalisation de produits de la Dinum¹²¹, appui de la Dinum sur des sujets techniques (accessibilité, design, sécurité...) ou stratégiques (aide à l'organisation de l'incubateur, négociation budgétaire ou d'ETP avec l'administration porteuse, accompagnement à la pérennisation), cofinancements *via* le FAST, outils partagés. Les membres bénéficient également des avantages de l'appartenance à un réseau (relais des campagnes de recrutement sur les canaux de communication de beta.gouv.fr, rencontres...).

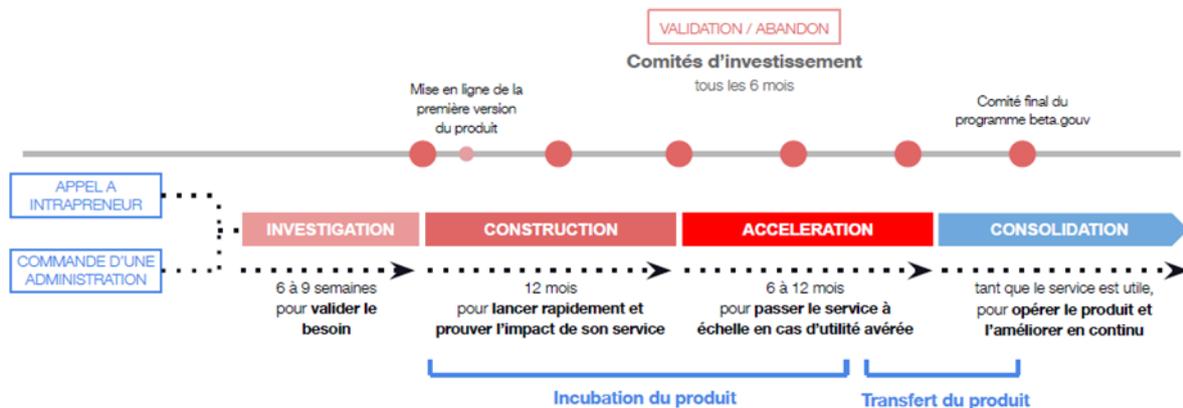
¹¹⁸ Une start-up d'État est un service numérique développé par une équipe autonome construite autour d'un agent public porteur du projet, appelé « intrapreneur ».

¹¹⁹ L'incubateur de la Dinum pilote par ailleurs deux autres programmes d'innovation numérique, l'Accélérateur d'Initiatives Citoyennes (AIC) et les Entrepreneurs d'Intérêt Général (cf. Annexe 8).

¹²⁰ <https://beta.gouv.fr/manifeste>

¹²¹ La Dinum dispose de deux types de marchés de prestation intellectuelle informatique : un marché de mentorat (« *coaching* ») et un marché de réalisation de produits (« *devops* »). Sur la période 2019-2023, un seul marché directionnel de *coaching* a été passé, les autres incubateurs du réseau devant passer leurs bons de commande par l'intermédiaire de la Dinum. Le marché de *devops* était directionnel de 2018 à 2021, puis est devenu interministériel à partir de 2021 : désormais, les autres incubateurs du réseau peuvent tirer leurs propres bons de commande sans avoir à déléguer la gestion de leurs crédits à la Dinum.

Graphique n° 8 : processus suivi par les produits développés par l'approche start-up d'État



Source : Dinum

La communauté beta.gouv a connu une croissance importante. Elle ne comptait qu'une trentaine de membres et deux incubateurs en 2016 (celui de la Dinsic et celui de Pôle Emploi). Fin 2023, la communauté beta.gouv rassemble 1 280 membres actifs répartis au sein de 18 incubateurs de ministères ou d'opérateurs¹²², dont 30 % sont des agents publics, et le reste sont des prestataires. Ces membres consacrent en moyenne trois jours par semaine à beta.gouv. En parallèle, les effectifs consacrés à l'animation et l'accompagnement de ce réseau au sein de la Dinum ont triplé, pour atteindre à l'heure actuelle 24,5 ETP. Certaines compétences sont désormais réinternalisées, avec la constitution en 2021 d'une équipe de 14 experts recrutés en contrats de projets puis en CDD de droit commun en 2022.

Actuellement, deux incubateurs relevant d'un périmètre ministériel important ne font plus partie du réseau beta.gouv : le *Bercy Hub* (rattaché au service numérique du Ministère de l'Économie et des Finances) et l'incubateur de la DGFIP.

Le Bercy Hub, un incubateur ayant mis un terme à son partenariat avec beta.gouv

Créé en 2020, le *Bercy Hub* a lancé 51 start-ups d'État, en grande partie sur des projets de *data science*. Une convention de partenariat avait été signée en juin 2020 entre la Dinum et le *Bercy Hub*. L'incubateur du ministère de l'Économie et des Finances a choisi de mettre un terme au partenariat avec le réseau beta.gouv du fait de divergences sur certains aspects de la méthode :

- Tests utilisateurs : le *Bercy Hub* est réticent à tester ses produits rapidement auprès d'utilisateurs de la société civile, particulièrement lorsqu'il n'est pas considéré souhaitable de communiquer sur ces projets. Pour les mêmes raisons, la transparence imposée plus généralement par beta.gouv en matière de publication du code source, de description du produit ou d'affichage de l'impact n'était pas souhaitée.
- Intrapreneurs : la formalisation par le programme beta.gouv du statut des intrapreneurs (nombre de jours consacrés par semaine, etc.) a été considérée comme trop rigide.
- Sécurité : la sécurisation des projets développés en mode agile est jugée insuffisante.
- Comitologie : le *Bercy Hub* a décliné sa propre comitologie, sans suivre systématiquement les principes des comités d'investissement de la méthode beta.gouv.

¹²² Plus précisément, 15 structures sont des incubateurs à proprement parler, et 3 sont des regroupements de produits au sein de missions interministérielles. Liste détaillée en Annexe 7.

Les divergences fortes avec ces deux incubateurs portent davantage sur la méthode que sur le fond et l'objectif d'innovation.

Si les réticences des gestionnaires des incubateurs sont parfois des freins au développement des méthodes agiles, le manque de souplesse de la Dinum apparaît aujourd'hui également contre-productif à leur déploiement. La capacité du réseau à s'ouvrir à d'autres acteurs, qui ne respectent pas à la lettre le manifeste de beta.gouv mais en partagent en partie l'esprit, pourrait enrichir la communauté et favoriser sa pérennité.

Dans un contexte où les différents incubateurs de produits numériques au sein de l'État gagnent en maturité et en autonomie vis-à-vis de la Dinum, l'avenir du département se pose à moyen-terme. L'incubation d'outils interministériels relève désormais d'un autre département, l'opérateur de produits interministériels (OPI). La nouvelle feuille de route confiée à la Dinum un rôle de pilotage de l'approche beta.gouv au profit des politiques prioritaires du gouvernement (PPG), soit les produits à plus fort portage politique. Dans les faits, cela peut l'amener à lancer de nouvelles investigations en lien direct avec les administrations, un positionnement triangulaire entre administrations et incubateurs du même périmètre ministériel qui fragilise les relations avec les partenaires et la légitimité de certains incubateurs.

Un pilotage effectif de beta.gouv de l'ensemble du réseau semble peu vraisemblable : reflet de l'autonomisation grandissante des incubateurs, certains indicateurs du rapport annuel de performance du programme 352 seront supprimés à partir de 2023, la comptabilisation des phases d'investigation ou encore les statistiques sur les abandons de produit ne faisant plus l'objet de remontées systématiques à la Dinum.

L'influence exercée par la Dinum sur les orientations prises dans les incubateurs tient au rôle de financeur qu'elle joue *via* ses marchés de prestations informatiques ou ses fonds, qui lui donnent une voix délibérante dans les comités d'investissement. Pour certains partenaires disposant de leurs propres marchés, la Dinum est un simple observateur, voire n'est pas conviée à ces comités. C'est le cas de la Fabrique Numérique des Ministères Sociaux ou de l'incubateur de Pôle Emploi. Sans la sanctuarisation d'un rôle au sein des instances de pilotage des start-ups d'État, le département pourrait à terme se voir réduit à des missions d'animation et d'appui techniques semblables à ce que proposent d'autres pôles de cette direction.

L'autonomisation des instances de soutien aux start-ups serait regrettable au regard de l'intérêt que représente la présence d'un tiers expert dans des comités ayant pour mission d'évaluer des choix techniques et d'analyser les résultats obtenus. Aussi la Dinum doit pouvoir exercer ses responsabilités dans les comités d'investissement par une voix délibérative, fondée sur expertise.

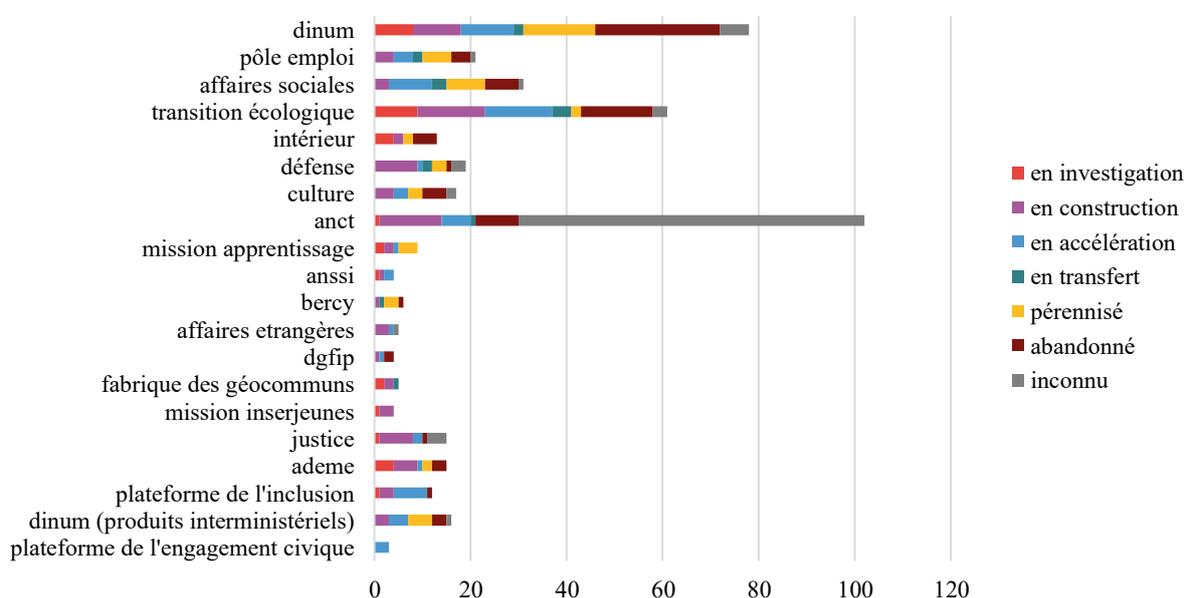
Recommandation n° 6. (Secrétariat général du Gouvernement, Direction interministérielle du numérique) Donner systématiquement à un représentant de

l'incubateur de la Dinum une voix délibérante aux comités d'investissement des start-ups d'État.

2.3.2 Une recherche d'impact à intensifier

Depuis le début du programme, 464 services numériques ont été investigués ou développés : 42 produits ont été pérennisés, c'est-à-dire déployés à l'échelle nationale et entrés dans une phase d'exploitation.

Graphique n° 9 : nombre de start-ups d'État du programme beta.gouv par incubateur et état d'avancement



Source : Cour des comptes, d'après le site beta.gouv.fr. Note : les incubateurs sont classés par ordre d'ancienneté.

Vingt-quatre Start-ups ont atteint le statut de « service à impact national »¹²³ (représentant près de 8 % des produits lancés¹²⁴).

Les services numériques à impact national

Parmi les start-ups d'État à impact national les plus récentes, **Nos Gestes Climats** permet à chacun de calculer une estimation de son empreinte carbone individuelle de consommation, pour près d'1,5 million de simulations réalisées au total depuis son lancement en juin 2020. Certains services à impact sont davantage tournés vers les professionnels, comme **Track-Déchets**, qui aide les entreprises à se conformer à leurs obligations de traçabilité des déchets, ou **Mon Entreprise**,

¹²³ Un « service à impact national » doit avoir un impact significatif sur la vie de centaines de milliers de concitoyens. Il est caractérisé lorsque plusieurs critères sont remplis : déploiement sur l'ensemble du territoire, franchissement d'un seuil d'impact significatif, respect des standards d'un service numérique de qualité.

¹²⁴ Hors produits dont l'état d'avancement est inconnu.

développé par l'Urssaf pour assister les entrepreneurs dans leur vie juridique (choix des statuts, estimation des cotisations sociales...), avec plus de 22 millions de visites depuis 2019 et 80 % d'utilisateurs satisfaits. **Place des Entreprises** met en relation les TPE et PME avec l'interlocuteur public adapté à leur demande (Banque de France, BPI, Urssaf, etc.). D'autres services numériques viennent en appui de politiques sociales, à l'instar de **La bonne alternance**, développé par Pôle Emploi afin de faciliter la mise en relation des candidats à l'apprentissage avec des centres de formation et des entreprises recrutant des alternants (plus de 850 000 candidatures envoyées en deux ans pour un taux de conversion de 5 à 10 %). **RDV Solidarités** a pour objectif la réduction du nombre de rendez-vous annulés dans les maisons départementales de solidarité : le site a permis de prendre 2 086 703 rendez-vous, avec une réduction de près de la moitié des rendez-vous manqués non-excuses. La plateforme de données publiques **data.gouv.fr** est le premier service numérique à avoir été conçu selon l'approche start-up d'État à partir de 2013. En matière de formation, le service **Pix**, désormais constitué sous la forme d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) propose à ses utilisateurs de développer leurs compétences numériques ainsi que de les faire évaluer et certifier en ligne. Avec plus de 6 millions d'utilisateurs par an, le service prévoit désormais de se déployer également en Belgique.

2.3.2.1 Des indicateurs de performance hétérogènes et décorrélés des enjeux budgétaires

Le pilotage de l'activité du programme beta.gouv repose sur des indicateurs financiers souvent hétérogènes et parfois opaques.

La volonté d'un pilotage par l'impact du programme beta.gouv se traduit par la production et la publication pour chaque start-up d'État d'indicateurs visant à quantifier les effets du service sur le problème identifié. Ces indicateurs deviennent obligatoires lorsque la start-up d'État a atteint une certaine maturité (phase d'accélération). Ils peuvent refléter le recours au service (nombre d'utilisateurs, nombre de visites) mais peuvent être aussi plus qualitatifs (taux de conversion de candidatures à une formation en alternance, réduction de l'absentéisme aux rendez-vous RSA...).

Toutefois, l'absence de cible à mettre en regard de ces indicateurs rend difficile la contextualisation des résultats obtenus. La publication systématique des objectifs à atteindre sur les indicateurs clefs apparaît indispensable.

La production d'une métrique homogène sur l'ensemble des start-ups d'État constituerait une information intéressante pour évaluer le programme et effectuer des comparaisons. Cette métrique pourrait être calculée, pour chaque start-up d'État, comme le taux d'atteinte de sa cible d'impact. Par exemple, pour une start-up dont l'impact serait mesuré à partir du recensement d'objets protégés au titre des monuments historiques, l'indicateur publié serait le taux de recensement de ces objets.

En revanche, les ressources mobilisées apparaissent insuffisamment documentées. Les financements sont éclatés entre les différents programmes des ministères (même si les start-ups d'État peuvent ponctuellement bénéficier de crédits interministériels relativement bien

identifiés, au titre du FAST ou du plan de relance). Chaque start-up d'État est invitée à publier sur son site le budget qui lui est alloué, mais elles sont minoritaires à le faire¹²⁵.

Tableau n° 6 : les 15 budgets annuels de start-ups d'État les plus élevés entre 2019 et 2022

Nom	Objet	Début	Incubateur	Coût annuel	Impact cumulé
<i>Pass Culture</i>	Faciliter l'accès des jeunes à la culture	déc. 2017	Dinum	1 031 820 €	n.c.
<i>DiagOriente</i>	Permettre aux jeunes en difficulté de découvrir leurs compétences et leurs aspirations	juin 2018	Ministères Sociaux	875 676 €	432 000 utilisateurs
<i>API Engagement</i>	Donner plus de visibilité aux offres de bénévolat et de volontariat	sept. 2020	Plateformes de l'engagement	856 842 €	plus de 50 000 candidats
<i>Mon stage de 3^e</i>	Permettre aux élèves de 3 ^e d'accéder à des stages pertinents pour combattre les déterminismes sociaux	déc. 2018	ANCT	805 611 €	60 000 élèves
<i>data.gouv.fr</i>	Partager, améliorer et réutiliser les données publiques.	juin 2013	Dinum	775 281 €	114 464 utilisateurs
<i>Service National Universel</i>	Développer la conscience citoyenne des jeunes	avril 2020	Plateformes de l'engagement	757 876 €	n.c.
<i>Trackdéchets</i>	Gérer la traçabilité des déchets, en toute sécurité	nov. 2018	Transition Ecologique	710 076 €	318 217 établissements
<i>Tableau de bord Apprentissage</i>	Permettre l'accès aux données clés de l'apprentissage en temps réel	juil. 2020	Mission Apprentissage	691 769 €	35 800 visiteurs
<i>La bonne alternance</i>	Faciliter la mise en relation entre jeunes, entreprises et CFA	mars 2018	Mission Apprentissage	677 417 €	5,8 millions de visiteurs
<i>Ecobalyse</i>	Accélérer la mise en place de l'affichage environnemental	avr. 2021	Transition Ecologique	649 423 €	2300 visiteurs
<i>Ma Cantine</i>	Accompagner les acteurs de la restauration collective pour proposer une alimentation de qualité, saine et durable	sept. 2020	Dinum	639 295 €	90 000 établissements
<i>Catalogue des formations en apprentissage</i>	Renforcer la collecte et la visibilité des formations en apprentissage	juil. 2020	Mission Apprentissage	629 051 €	6881 organismes de formation
<i>DossierFacile</i>	Remettre la confiance au centre de la relation entre propriétaires et locataires	janv. 2018	Transition Ecologique	612 767 €	218 481 dossiers (en 2023)
<i>Aides-territoires</i>	Accéder aux aides adaptées pour financer et accompagner les projets locaux	janv. 2018	Transition Ecologique	611 068 €	1061 porteurs d'aide
<i>JeVeuxAider</i>	Encourager l'engagement bénévole partout en France	Mars 2017	Plateformes de l'Engagement	597 669 €	601 045 mises en relations

Source : Cour des comptes.

¹²⁵ Annexe n°7

Note : dépenses de prestation intellectuelle informatique pour le développement et le design de produits numériques, sur un échantillon total de 146 start-ups d'État.

Pour estimer le coût des start-ups d'État, deux points d'entrée sont possibles : les dépenses de l'incubateur de services numériques de la Dinum et les dépenses des marchés de la Dinum grâce auxquels des services numériques sont réalisés.

Depuis 2019, 45 M€ ont été engagés sur le programme 352 de la Dinum pour le financement de start-ups d'État, dont 8 M€ *via* le Fonds pour l'Accélération des Start-ups d'État (FAST)¹²⁶. Sur la même période, 172 M€ ont été dépensés sur les marchés de mentorat et de réalisation de produits par l'incubateur de la Dinum ou d'autres incubateurs du réseau. 157 M€ sont allés à des prestations de développement de produits numériques, et 15 M€ à de l'accompagnement de start-ups d'État ou d'incubateurs. Ces montants sont une estimation basse des dépenses totales associées au programme beta.gouv, certains ministères disposant de leurs propres marchés de prestations informatiques.

À partir des bons de commande, les coûts liés au développement de produits numériques ayant eu recours aux marchés de la Dinum ont été reconstitués sur la période 2019-2022¹²⁷. Les budgets des start-ups d'État sont très hétérogènes, de quelques dizaines de milliers à quelques millions d'euros par an. Sur l'échantillon de 146 produits, le coût est en moyenne 290 000 € par an et par start-up en prestations de développement et design. En se limitant aux start-ups d'État dont le lancement a eu lieu après 2019, il est possible d'estimer le coût total de réalisation d'un service public numérique.

Le coût cumulé d'une start-up en accélération s'élève en moyenne à 1 264 000 €, contre 402 000 € pour une start-up en construction. Cette différence s'explique à la fois par la durée de vie (une start-up en accélération est plus ancienne qu'une start-up en construction), et par des financements annuels plus élevés en phase de croissance (439 000 € par an en moyenne pour les start-ups de l'échantillon considérées en accélération, contre 212 000 € en construction).

L'absence de cible à mettre en regard des indicateurs de suivi des start-ups d'État rend difficile l'appréciation des résultats obtenus. Aussi la Cour recommande-t-elle de compléter leur suivi de l'établissement d'objectifs et de les publier pour chaque start-up d'État financée.

Recommandation n° 7. (Secrétariat général du Gouvernement, direction interministérielle du numérique) Publier pour chaque start-up d'État les objectifs associés

¹²⁶ La part relativement faible de dépenses consacrées à ce fonds qui constitue pourtant l'intitulé de l'action afférente appelle d'ailleurs à une clarification de la destination des crédits, par une refonte de la nomenclature des actions budgétaires. Une grande partie semble en effet avoir été consacrée au financement de produits interministériels et à des accompagnements ponctuels de start-ups d'État ne répondant *a priori* pas aux conditions d'éligibilité au FAST, qui requiert notamment une adéquation établie entre l'offre proposée et le public ciblé, une mesure d'impact bien identifiée et une équipe solidement organisée.

¹²⁷ La méthodologie de calcul et le détail des financements sont disponibles en 0.

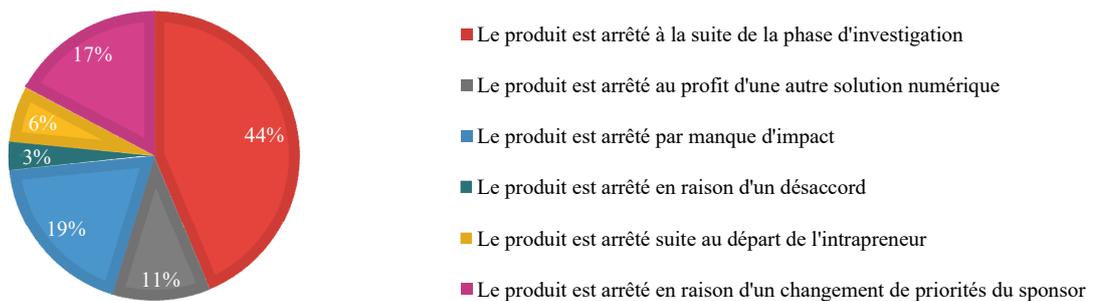
aux indicateurs d'impact, leur taux d'atteinte ainsi que leur budget et actualiser ces données régulièrement.

2.3.2.2 Une logique d'apprentissage par essais et échecs à mieux valoriser

L'abandon des projets n'ayant pas démontré une valeur ajoutée suffisante est un axe fort de l'approche beta.gouv, qui fait l'objet d'un indicateur dédié dans les rapports annuels de performance du programme budgétaire 352.

Environ un quart des start-ups d'État a été abandonné, sur les 346 services numériques pour lesquels cette information est disponible. Les décisions de ne pas poursuivre un projet qui n'aurait pas fait ses preuves au terme de la phase préalable d'investigation sont globalement prises sans difficultés : près de la moitié des arrêts ont eu lieu à la fin de cette phase sur les 64 start-ups d'État où le motif d'abandon a pu être identifié.

Graphique n° 10 : principaux motifs d'arrêt de start-ups d'État



Source : Cour des comptes, d'après le site beta.gouv.fr. Note : les motifs d'abandon ont pu être identifiés uniquement sur un échantillon de 64 start-ups d'État arrêtées.

Il est plus délicat d'abandonner un projet une fois la construction lancée, les équipes investies et que le service numérique a déjà connu une certaine exposition. Aussi les comités d'investissement ne doivent pas se contenter d'apprécier les degrés d'avancement des projets, mais doivent aussi évaluer l'opportunité de les continuer ou de les arrêter. Dans ce dernier cas, un accompagnement des équipes doit être réalisé pour que l'arrêt ne soit pas vécu comme un échec ; le recueil des enseignements à retenir peut valoriser cette étape finale.

Des arrêts de start-up d'État en cours de développement

Dans 19 % des cas examinés, l'arrêt d'une start-up d'État en cours de construction tient à des résultats insatisfaisants. **La Bonne Rénov**, clôturée en 2023, devait permettre aux occupants de maisons individuelles à s'engager dans des démarches de rénovation énergétique. Des difficultés de conversion des visiteurs du site ont convaincu le comité d'investissement que ces résultats insuffisants ne justifiaient pas des financements supplémentaires. Il a aussi été décidé d'abandonner le site **Métiers du Numériques** développé par la Dinum elle-même. L'arrêt peut en outre avoir lieu après la pérennisation du produit, s'il s'avère que les coûts sont trop élevés par

rapport à l'impact : plusieurs start-ups de la première génération de l'incubateur de Pôle Emploi ont ainsi été mises en arrêt après consolidation en raison d'une maintenance trop onéreuse¹²⁸.

La décision d'abandon peut être prise suite à un changement de priorités de l'administration, et s'avérer dans certains cas décorrélée de l'utilité du service. L'outil **Urbaclic** présentait de manière synthétique les règles d'urbanismes (plan local d'urbanisme, servitudes, cadastre, zones à risque...) s'appliquant à l'adresse renseignée par l'utilisateur. Il a été suspendu une première fois faute de financement, poursuivi au sein des projets d'investissements d'avenir lauréats d'Etalab sous le nom Dataclitic, avant d'être arrêté.

L'arrêt peut aussi être dû à la concurrence d'une autre solution numérique. **Mes Aides**, pourtant reconnue comme service à impact national en 2017, a été arrêtée en 2020 pour être absorbée par la plateforme mesdroitssociaux.gouv.fr. L'ancienne équipe, qui considère cette fermeture comme un échec¹²⁹, observe que le portail national des droits sociaux est développé en « mode projet », ce qui emporte certaines conséquences de méthode, de transparence (pas de statistiques d'impact) et de coûts (2 à 3 M€ de construction par an pour le portail, contre 1,25 M€ de budget cumulé sur 5 ans pour Mes Aides). **Work In France**, porté par la Fabrique numérique des ministères sociaux permettait aux étudiants étrangers de déposer leurs demandes d'autorisation de travail auprès des DIRECCTE. Il a été développé à partir de 2017 tandis que se construisait une plateforme du ministère de l'Intérieur visant à dématérialiser l'ensemble des démarches intéressant les étrangers en France. Lorsque la plateforme a été mise en ligne, le service Work in France a été fermé.

Plus rarement, certains produits ont été arrêtés à la suite de désaccords stratégiques : l'**Inventaire des Œuvres d'Art**, qui visait à assurer une meilleure traçabilité des biens culturels de l'Etat mis à disposition, a pris fin en 2023 après un an de construction suite à des divergences entre l'incubateur et le sponsor sur le développement de l'outil.

Il arrive également que la start-up d'Etat soit confrontée à des difficultés de réalisation, notamment à la suite du départ de l'intrapreneur. Ces quelques cas témoignent de la sensibilité de la situation des intrapreneurs : leur administration d'origine n'accepte de les mettre à disposition de l'incubateur qu'après négociation, pour des temps partiels peu respectés, induisant une charge de travail importante. De surcroît, si une certification des compétences acquises par les intrapreneurs a été mise en place¹³⁰, leur reconnaissance apparaît encore insuffisante.

Il est important de proposer des parcours attractifs au sein de l'administration aux agents formés à l'innovation numérique, certains d'entre eux partant aujourd'hui exercer des fonctions de chefs de produit dans le privé. La Dinum doit trouver les modalités appropriées au réemploi des compétences des intrapreneurs publics au profit de l'ensemble des administrations ; une piste pourrait être la création d'un vivier dont elle assurerait l'animation.

¹²⁸ Notamment les start-ups d'Etat Clara et Mémo.

¹²⁹ <https://beta.gouv.fr/startups/mes-aides.html#quelques-%C3%A9l%C3%A9ments-de-contexte>

¹³⁰ Ce certificat de réussite « Concevoir un service public numérique au sein de l'Etat » a bénéficié à 59 intrapreneurs, et est reconnu par France Compétences depuis janvier 2023.

2.3.2.3 Des difficultés importantes de pérennisation, de bonnes pratiques à partager

La sortie d'incubation des produits à impact semble à l'heure actuelle le principal défi rencontré par les start-ups d'État.

Les difficultés sont bien identifiées par la Dinum et par ses partenaires : l'administration reste fortement influencée par le mode « projet »¹³¹ et peine à intégrer le développement en mode « produit »¹³². Ces différences se répercutent sur le plan budgétaire (un « produit » nécessite un investissement continu, car il est en évolution permanente, et non en maintenance), sur celui des ressources humaines (recrutement de nouveaux profils, chargés de déploiement, chefs de produit, designers, difficultés d'attractivité et fidélisation), enfin en termes d'organisation (équipes intégrées, transformation de la politique publique au-delà de la seule dématérialisation).

Plusieurs clefs de succès d'un transfert de start-up d'État peuvent être identifiées.

Il apparaît essentiel de gagner l'adhésion de toute la chaîne hiérarchique au projet de transfert de l'incubateur vers la direction métier et d'anticiper ce transfert auprès de l'administration sponsor dès la construction du produit. Pour le transfert de *transport.data.gouv.fr* à la DGITM, un rendez-vous mensuel avait lieu en présence du directeur général pour évoquer les éventuels blocages rencontrés. Au ministère de la Culture, dont l'actuel chef de service du numérique est un ancien responsable produit du *Pass Culture*, le taux de pérennisation est supérieur à la moyenne (20% de produits numériques pérennisés après trois ans d'existence de l'incubateur).

La sanctuarisation d'un budget d'exploitation annuel et la désignation d'un chef de produit dont les responsabilités et l'autonomie doivent être clairement déterminées (par une lettre de mission par exemple comme ce fut le cas pour *transport.data.gouv.fr*) sont indispensables. Le *Code du Travail Numérique*, pérennisé au sein de la Fabrique numérique des ministères sociaux, bénéficie d'un fort soutien de la DG du Travail, avec une enveloppe annuelle de 700 000 €. En revanche, le transfert de la start-up d'État *Aides Jeunes*¹³³, intégrée au dispositif « 1jeune, 1solution », se heurte à des difficultés budgétaires, liées à la réinternalisation des équipes. Plus le produit est auto-porté (c'est-à-dire qu'il n'a plus besoin d'acquérir de nouveaux utilisateurs, qu'il n'a pas de dette technique, etc.), plus son coût annuel sera minimisé. Cette stratégie appliquée à Pôle Emploi (France travail) conduit à conserver plus longtemps les start-ups d'État au sein de l'incubateur, au bénéfice d'un transfert moins onéreux.

Une bonne articulation avec les autres entités développant des services numériques facilite l'intégration ultérieure du produit au SI ministériel, à travers la mise en place de normes partagées (sécurité, infrastructures logicielles...). Le service Compétences validées¹³⁴, initié par

¹³¹ Ce mode de gestion s'appuie sur un modèle prenant la forme d'un cycle en V : une phase descendante de conception de plus en plus fine des composants, puis une phase ascendante de réalisation suivie de tests de fonctionnement de plus en plus larges. Cette approche a été remise en cause en matière de projets informatiques en raison de sa moindre réactivité et du temps très long séparant l'expression du besoin et la production finale.

¹³² L'approche « produit » ou *lean start-up* suppose plusieurs bonnes pratiques : une relation étroite entre le métier et le produit, une équipe technique autonome, un environnement *devops*, un contact maintenu avec les utilisateurs, une amélioration continue du service, un pilotage par l'impact.

¹³³ Elle permet d'orienter les jeunes vers les aides auxquelles ils pourraient prétendre via un simulateur.

¹³⁴ Le service permet aux demandeurs d'emploi de faire valider par leurs anciens employeurs une ou plusieurs compétences affichées sur leurs profils en ligne

l'incubateur de Pôle Emploi et aujourd'hui consolidé, a été développé directement dans le SI de l'opérateur, évitant un recodage lors du déploiement. À l'inverse, le transfert de Mon Soutien Psy à la CNAM va être abandonné après plusieurs années, celle-ci ayant préféré redévelopper en interne une copie du produit, faute de réussir à l'intégrer à son SI.

A contrario, certains facteurs semblent moins systématiquement déterminants.

Un portage politique fort et la pérennisation dans une structure spécialement créée sont des vecteurs de consolidation qui ne paraissent pas constituer des modèles généralisables. Dans le cas de la start-up *Pix*, le choix d'une pérennisation *via* la création d'un GIP s'expliquait par des besoins spécifiques en raison du portage par différents ministères et de l'existence de financeurs privés. L'internationalisation de la start-up, en cours de déploiement en Belgique, renforce la pertinence de ce modèle. La constitution d'un opérateur *ad hoc* est ainsi à apprécier au regard des avantages et des contraintes, notamment de gestion, qu'elle impose.

L'accompagnement d'une start-up d'État par le FAST est marginalement associé à de meilleurs taux de pérennisation. Entre 2019 et 2023, 55 services numériques et 6 incubateurs ont bénéficié d'un accompagnement spécifique par un mentor expert de l'accélération des start-ups (le programme Gamma), et d'une enveloppe pouvant aller jusqu'à 600 000 € co-financée par la Dinum. Dix anciens lauréats du FAST sont devenus des produits à impact national (notamment RDV Solidarités, TrackDéchets et Dossier Facile), soit 18 % des start-ups accompagnées (contre des taux de l'ordre de 8 % dans l'ensemble), et 18 % d'entre elles ont depuis été pérennisées (contre des taux de l'ordre de 13 % dans l'ensemble).

Enfin, un transfert hors de l'incubateur n'est pas un gage de succès dans le temps. Une fois pérennisées, les anciennes start-ups d'État ne font logiquement plus partie du programme beta.gouv et ne sont plus suivies par leur incubateur d'origine ou la Dinum. Dès lors, les logiques d'amélioration continue et de pilotage par l'impact n'étant pas encore suffisamment mises en œuvre par l'administration, le risque existe que certains produits ne soient plus mis à jour, provoquant leur obsolescence et donc leur perte de pertinence.

2.4 L'expertise des grands projets numériques : maintenir la priorité de leur sécurisation

La procédure d'avis conforme de la Dinum sur les grands projets numériques constitue l'un des principaux pouvoirs de la direction dont elle peine pourtant à se saisir pleinement (2.4.1). Afin de renforcer la portée de son conseil, voire de sortir d'un rôle de censeur, la Dinum a amorcé, en parallèle au renforcement du suivi interministériel des projets, une évolution vers des missions de conseil et d'accompagnement au service des ministères (2.4.2). Si cette évolution peut emporter des effets positifs, la responsabilité première de sécuriser les grands projets informatiques doit être exercée avec plus de rigueur.

2.4.1 Un pouvoir d'avis conforme à l'impact trop limité

2.4.1.1 Des procédures mises en œuvre par une équipe réduite mais expérimentée, en lien avec des partenaires interministériels

Les grands projets numériques, définis comme ceux dont le coût complet est supérieur à 9 M€, sont soumis à une procédure d'avis conforme auprès de la Dinum, sur le fondement de l'article 3 du décret du 25 octobre 2019¹³⁵. Une procédure issue de l'article 4 du décret de 2019 prévoit la possibilité pour les ministères de saisir la Dinum d'une demande d'audit de leurs projets, qui ne donne pas lieu à un avis conforme¹³⁶.

Les procédures des articles 3 et 4 sont mises en œuvre par le pôle « Expertise, sécurisation et maîtrise des risques » du département Appui, conseil et expertise (ACE) de la Dinum, dirigé par l'adjoint de la directrice. Le pôle est composé de huit agents occupant les fonctions de directeurs de projet et aux profils expérimentés. Ces équipes procèdent à l'évaluation du projet et déploient la méthode interministérielle d'analyse et de remontée de la valeur (MAREVA), mise en œuvre par la Dinum pour déterminer le coût complet du projet. L'instruction est réalisée sur la base d'un dossier de saisine à remplir par le ministère et présentant les objectifs, la gouvernance et le budget du projet audité.

La méthode MAREVA

Déployée depuis 2007, la méthode d'analyse et de remontée de la valeur (MAREVA) est la méthode interministérielle d'analyse de la valeur des projets numérique de l'État. Sa mise en place visait à uniformiser les méthodes de présentation et d'évaluation des projets. Elle permet la prise en compte de l'ensemble des coûts, notamment les frais de personnel et les dépenses des deux premières années de fonctionnement du projet, qui sont ajoutés aux coûts d'investissement.

La MAREVA repose sur une double analyse stratégique d'une part, et de la rentabilité d'autre part (détermination de la valeur actuelle nette (VAN), du taux de rendement interne (TRI) et du délai de retour (DR) du projet). Elle est systématique conduite dans le cadre de l'article 3. Il est ainsi demandé aux administrations de remplir les tableurs nécessaires à la mise en œuvre de la MAREVA lors de la saisine de la Dinum¹³⁷. La version actuelle de la méthode (MAREVA 2) est issue d'une mise à jour réalisée en 2014 afin de l'enrichir. Des travaux sont en cours pour mieux adapter l'outil aux nouveaux services numériques, conçus comme des produits.

La Dinum s'appuie sur les expertises des directions du budget et des achats de l'État ainsi que sur celle de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) en matière de cybersécurité. Alors que le décret prévoit expressément la saisine par la Dinum de la direction du budget comme de l'Anssi, qui doivent faire part de leurs observations dans un

¹³⁵ Auparavant, la Disic, puis la Dinsic, devait être informée de tout projet numérique de l'État ou ses opérateurs dont le coût complet prévisionnel dépassait 5 M€ et consultée pour avis lorsque ce coût dépassait 9 M€ (décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création de la Disic).

¹³⁶ Auparavant, elle figurait à l'article 5 du décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique et était désignée par le nom de « procédure de l'article 5 ».

¹³⁷ Kit de saisine pour l'article 3 : <https://www.numerique.gouv.fr/services/soumettre-un-grand-projet-numerique-au-dinum-pour-avis/>

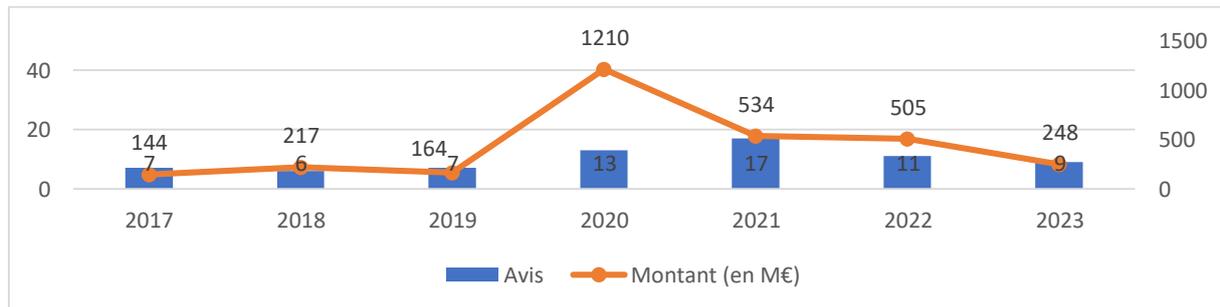
délai de 25 jours, la saisine de la direction des achats de l'État pourrait être prévue pour formaliser une pratique déjà établie.

Ces équipes sont également chargées de l'élaboration, de la mise à jour et du suivi des recommandations du panorama des grands projets numériques, révisé semestriellement et où sont systématiquement inscrits les projets audités dans le cadre de l'article 3. Les modalités de sortie du panorama ont fluctué par le passé, créant des incohérences dans le suivi des projets. La doctrine semble désormais stabilisée : tous les projets sortants font l'objet d'une réunion de sortie à l'occasion de laquelle un bilan et un retour d'expérience sont réalisés.

2.4.1.2 Des avis défavorables exceptionnels, mais de fréquentes réserves

Depuis 2017, la Dinum a été saisie de 71 procédures sur le fondement de l'article 3. Le nombre d'avis a augmenté entre 2019 et 2021. L'ampleur des projets audités augmente : depuis 2020, sept avis ont porté sur des projets au montant prévisionnel initial supérieur à 100 M€ contre aucun entre 2017 et 2019. Le coût moyen prévisionnel lors de la saisine de la Dinum a doublé sur la période 2020-2023 en comparaison avec 2017-2019 (61 M€¹³⁸ contre 33 M€). Ces tendances traduisent un renouveau des grands projets informatiques après la crise sanitaire.

Graphique n° 11 : Nombre d'avis et montant cumulé des projets « article 3 » par an (2017-2023)

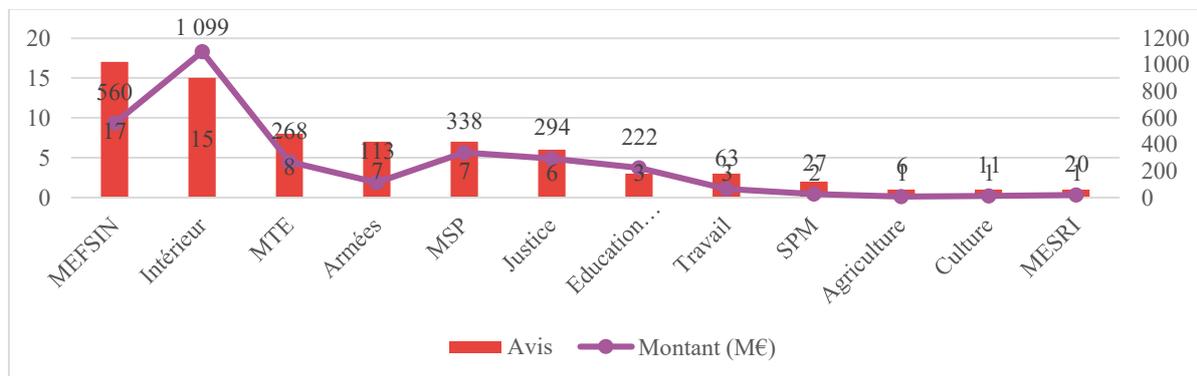


Source : Cour des comptes. Le montant correspond au coût indiqué lors de la saisine de la Dinum.

Les saisines sont inégalement réparties entre ministères. Le ministère de l'Économie et des Finances (MEFSIN) et le ministère de l'Intérieur sont les ministères les plus représentés, tant au regard du nombre d'avis rendus (respectivement 17 et 15 avis depuis 2017) que du coût prévisionnel des projets soumis (respectivement 560 M€ et 1,1 Md€). Si le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse (MENJ) n'a procédé qu'à trois saisines sur la période, elles ont concerné des projets au coût élevé (74 M€ par projet en moyenne contre 53 M€ pour l'ensemble des ministères). Certains ministères (Sports, Affaires étrangères) n'ont soumis aucun projet sur la période.

¹³⁸ La moyenne 2020-2023 s'établit à 44 M€ en excluant le grand projet « Réseau Radio du Futur » (RRF), dont le coût est estimé à 900 M€ dans le panorama des grands projets numériques de juin 2023.

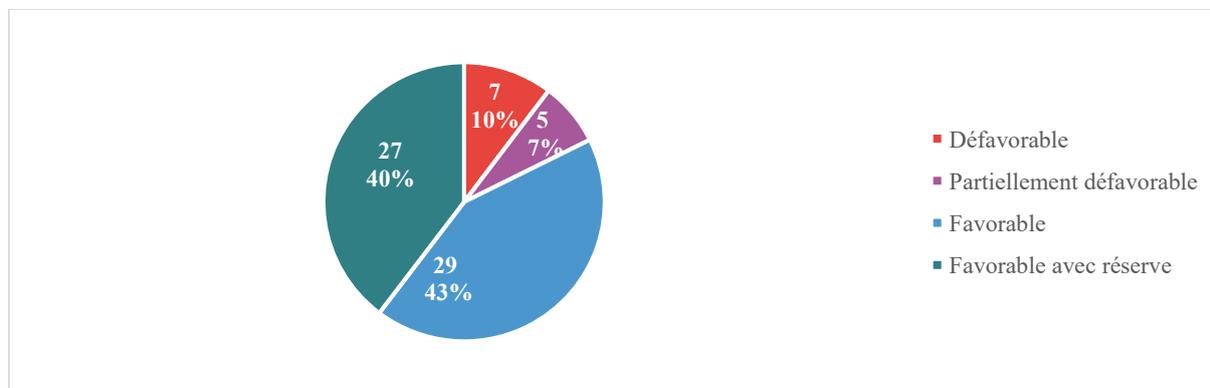
Graphique n° 12 : nombre d'avis et montant cumulé des projets « article 3 » par ministère (2017-2023)



Source : Cour des comptes. Le montant correspond au coût indiqué lors de la saisine de la Dinum.

La Dinum a rendu dans douze cas un avis défavorable. Le MENJ et le ministère du Travail ont chacun reçu deux avis défavorables sur leurs trois projets soumis. Le MENJ n'a, en outre, plus saisi la Dinum depuis le dernier avis défavorable rendu en 2020. Les refus sont principalement motivés par des défauts de pertinence, de gouvernance et de pilotage, un taux d'externalisation trop élevé de la maîtrise d'œuvre ou d'ouvrage empêchant un suivi interne du projet, enfin des risques financiers ou juridiques trop importants.

Graphique n° 13 : répartition des avis rendus par la Dinum au titre de l'article 3 (2017-2023)



Source : Cour des comptes. Note : Sur les 71 procédures, trois n'ont pas donné lieu à un avis. La Dinum n'a pas pu se prononcer dans un cas, en raison de la saisine trop tardive et deux dossiers sont encore en instruction.

Ces avis défavorables ne débouchent pas nécessairement sur un abandon du projet, la Dinum demandant en général aux ministères de procéder à une nouvelle saisine après avoir intégré les réserves formulées. Dans cinq cas sur douze, l'avis défavorable n'a concerné qu'une partie de la saisine, le reste du projet soumis étant estimé conforme par la Dinum.

La proportion d'avis défavorables apparaît faible au regard des recommandations quasi systématiques formulées par la direction : vingt-sept avis favorables sont accompagnés de réserves, parfois substantielles.

La rareté des avis défavorables semble ainsi traduire l'incapacité de la Dinum à se saisir pleinement du pouvoir conféré par l'article 3 en imposant l'arrêt de projets présentant des risques significatifs. Ainsi, le projet *Scribe* du ministère de l'Intérieur, qui a fait l'objet d'un audit de la Cour, avait reçu un avis favorable de la Dinum, malgré les faiblesses importantes identifiées dès sa saisine.

Le logiciel *Scribe*

Le projet *Scribe*, porté par le ministère de l'Intérieur, visait à doter la police nationale d'un nouveau logiciel de rédaction des procédures. Il s'inscrivait dans le projet de procédure pénale numérique (PPN), censé permettre la dématérialisation de l'ensemble de la chaîne pénale. La Dinum avait identifié, dans un avis rendu en 2019 dans le cadre de l'article 3, des faiblesses structurantes liées au pilotage du projet, son intégration insuffisante au sein de la chaîne pénale et un défaut de vision. Néanmoins, malgré les quatre réserves formulées et la saisine tardive par le ministère de l'Intérieur, intervenue quatre ans après le lancement du projet et alors qu'un appel d'offre pour le développement du logiciel, avait déjà été publié, le projet avait reçu un avis favorable. Il a par la suite connu de multiples difficultés, qui ont conduit au gel du projet en mars 2021, puis à son abandon en octobre de la même année, en dépit d'une mission d'appui de la Dinum et malgré 13,3 M€ de dépenses consacrées au programme entre 2016 et 2022.

Compétence historique, l'exercice par la Dinum de son pouvoir d'avis conforme demeure perfectible. Confortée par des saisines en hausse et de plus grande ampleur ainsi qu'un recul des cas de dérives budgétaire et calendaire, la direction doit assumer pleinement sa capacité à imposer l'arrêt des projets à la sécurisation insuffisante, en cohérence avec les conclusions des audits conduits.

2.4.1.3 Une procédure lourde, une valeur ajoutée pour les seuls projets en difficulté

Les ministères reconnaissent l'utilité du rôle de censeur que peut jouer la Dinum dans le cadre de l'article 3 pour les projets en difficulté : son positionnement interministériel rend la Dinum indépendante des autorités politiques ministérielles, lui permet de pointer les faiblesses et d'interroger les informations fournies par les équipes-projets et d'en solliciter l'arrêt ou la réorientation¹³⁹. Enfin, la Dinum souligne l'importance des échanges lors de l'instruction des articles 3 afin de favoriser la mise en œuvre des recommandations formulées.

La méthode et les conclusions des avis de la Dinum font néanmoins l'objet de critiques récurrentes. La procédure de saisine est lourde, sans modèle adapté à la taille des projets : renseigner les éléments attendus pour réaliser la procédure MAREVA implique un important travail documentaire des équipes-projets ministérielles, bien que la Dinum estime que ces documents sont censés être disponibles. Les recommandations formulées ne sont pas toujours comprises par les ministères, qui estiment qu'elles ne tiennent pas suffisamment compte des enjeux liés à leurs métiers ou portent sur des questions formelles (inscription dans la doctrine « Cloud au centre », recours à la méthode Agile) plutôt que sur des questions de fond. À rebours

¹³⁹ Certains ministères comme le ministère de l'intérieur se sont dotés d'une procédure où la DTNUM a également un rôle de validation des projets des directions métiers, inférieurs à 9 M€.

de la vocation initiale d'un mécanisme préventif, la procédure de l'article 3 est surtout considérée comme permettant de confier à un tiers l'arrêt des seuls projets déjà en difficulté.

La dérive budgétaire et calendaire des projets suivis par la Dinum a sensiblement diminué depuis deux ans mais demeure significative : en juin 2023, le taux moyen de dérive budgétaire est de 16,7 % et le taux moyen de dérive calendaire de 23,8 % (contre respectivement 37,2 et 30,1 % en juin 2021). Cette tendance générale dissimule toutefois de grandes disparités : ainsi pour les 52 projets suivis dans le panorama fin 2023, les taux de dérive budgétaire s'échelonnent de -13 % à +243 %¹⁴⁰ et les taux de dérive calendaire de -13 % à +118 %¹⁴¹.

Une clarification et une harmonisation des avis rendus par la Dinum apparaît indispensable pour mieux identifier les réserves soulevées par les audits. Afin d'assurer leur pleine effectivité, les avis défavorables pourraient être assortis d'un « veto budgétaire », entraînant ainsi l'arrêt des dépenses des projets. Ce pouvoir serait exercé en concertation avec la direction du budget, afin d'en garantir l'application grâce au suivi des dépenses des ministères. Cette évolution pourrait être instruite dans le cadre de la refonte de la méthode MAREVA et de la structure des articles 3, associant les ministères, initiée par la Dinum.

Recommandation n° 8. (Direction interministérielle du numérique, direction du budget) : Doter la Dinum, en lien avec la direction du budget, d'un pouvoir de veto budgétaire sur les projets faisant l'objet d'un avis défavorable.

2.4.1.4 La persistance de multiples voies de contournement

Les ministères ont recours à plusieurs voies de contournement qui limitent l'effectivité du contrôle de la Dinum.

En premier lieu, certains projets relevant de l'article 3 ne sont pas soumis à la Dinum par les ministères ou ne sont notifiés que tardivement. Les délais de saisine par les secrétariats généraux des ministères sont parfois longs, la Dinum n'étant pas en mesure d'en indiquer la durée moyenne. Ces retards peuvent conduire la Dinum à être saisie alors que des appels d'offre pour des marchés sont déjà publiés ou que le dispositif audité est d'ores et déjà lancé : dans le cas de la plateforme numérique nationale dédiée au dispositif expérimental du service d'accès aux soins (SAS)¹⁴², la Dinum a été saisie alors que la plateforme était déjà en production et l'expérimentation déjà déployée dans 22 départements. Ces manquements persistants¹⁴³, qui limitent la capacité de l'État à sécuriser ses projets, appellent une réponse ferme et notamment une justification plus systématique des ministères sur les saisines tardives.

¹⁴⁰ Pour le projet Pilat de refonte du contrôle fiscal, porté par le MEFSIN : la dernière prévision budgétaire est de 123,5 M€ contre un coût initialement prévu à 36,2 M€.

¹⁴¹ Pour le projet d'archivage électronique Saphir, porté par lancé par les ministères de l'Europe et des Affaires étrangères, de la Culture et des Armées, inscrit au panorama depuis 2015 avec une durée prévisionnelle de plus de 8 ans alors que la durée initialement prévue était de moins de 4 ans.

¹⁴² Dispositif qui vise à orienter les patients pour des soins non programmés grâce à une régulation entre médecine de ville et professionnels de l'urgence comme le SAMU.

¹⁴³ En 2020, la Cour des comptes relevait déjà les saisines tardives des grands projets numériques.

La procédure de l'article 4, conduite par les mêmes équipes que les articles 3 mais à l'initiative des ministères ou du Premier ministre, demeure peu mobilisée. Elle consiste en une mission d'audit de la Dinum dont les conclusions sont adressées au ministère concerné et au Premier ministre. Ces avis ne sont pas publiés, contrairement à la procédure de l'article 3. De même, alors que la Dinum doit se prononcer sous 30 jours dans le cas de l'article 3, la procédure de l'article 4 ne prévoit pas de délai réglementaire. Entre 2019 et 2023, seules 18 saisines ont été réalisées, soit moins de quatre demandes par an. Ce recours semble toutefois en hausse : le ministère de l'Intérieur a réalisé trois saisines en 2022, contre aucune entre 2019 et 2021¹⁴⁴.

Par ailleurs, les projets portés par les opérateurs de l'État n'entrent pas dans le champ de la procédure d'avis conforme, l'article 3 prévoyant que la direction est saisie pour recommandation des grands projets numériques portés par les opérateurs de l'État¹⁴⁵. Or, une part croissante des grands projets numériques sont portés par les opérateurs, comme le relevait déjà en 2020 la Cour. Par ailleurs, les ministères confient parfois aux opérateurs certains de leurs grands projets numériques, ce qui tend à brouiller la distinction entre les projets des ministères, soumis à l'avis conforme, et ceux des opérateurs, qui y échappent. L'exemple récent du projet de refonte du système d'information de gestion des aides à l'emploi du ministère du Travail illustre cette ambiguïté.

La refonte du système d'information et de gestion des aides à l'emploi

En 2022, l'Agence de service et de paiement a saisi la Dinum, dans le cadre de la procédure d'avis simple pour les grands projets des opérateurs prévue à l'article 3 du décret de 2019, du chantier relatif à la refonte du système d'information permettant la transmission des demandes d'aide, leurs contrôles et leur mise en paiement. Le coût du projet était estimé à 33 M€. La Dinum avait rendu dans un premier temps, en mai 2022, rendu un avis simple défavorable, en raison notamment du très haut niveau d'externalisation du projet, avec des maîtrises d'œuvre et d'ouvrage externalisées à respectivement 93 et 96 %. En juin 2023, à la suite de la réunion interministérielle du 13 février sur le suivi des grands projets numériques, la Dinum a finalement requalifié le chantier en un projet du ministère du Travail, compte tenu du fait que celui-ci était à l'initiative du projet. L'avis simple est par conséquent devenu un avis conforme.

L'extension du champ de l'avis conforme aux projets des opérateurs apparaît justifiée ; néanmoins le surcroît d'activité qui en découlera sera à anticiper par la Dinum, en se rapprochant des ministères pour mieux identifier les chantiers concernés.

¹⁴⁴ Le ministère de l'Agriculture (cinq audits), les ministères sociaux et le ministère de l'Intérieur (quatre audits) sont les plus représentés parmi les saisines.

¹⁴⁵ Cette disposition, qui n'existait pas pour la Dinsic, répondait notamment aux recommandations du rapport de la Cour de 2017 sur la Dinsic.

Recommandation n° 9. (Direction interministérielle du numérique, direction du budget)
Inclure les projets numériques portés par les opérateurs de l'État dans le champ de la
procédure d'avis conforme de la Dinum.

2.4.2 Des évolutions à confirmer : le suivi interministériel accru des projets et l'essor des missions de conseil

2.4.2.1 Le renforcement du suivi interministériel des projets

Dans ce contexte des évolutions récentes sont intervenues pour renforcer la portée des avis de la Dinum et la sécurisation des grands projets numériques de l'État. Des cycles de réunions interministérielles destinés à permettre une revue, par champ ministériel, des grands projets numériques ont été organisés en 2023. À ce jour, seules quatre réunions se sont tenues, donnant lieu à deux relevés de décisions. Elles ont contribué à renforcer l'effectivité des procédures d'avis de la Dinum en rappelant la nécessité de respecter les avis conformes et en demandant aux ministères de recourir à des articles 4 :

- lors de la RIM du 13 février 2023, il a été demandé au ministère du Travail de justifier la poursuite de dépenses sur le projet de refonte du système d'information du Fonds Social Européen (FSE) alors que la Dinum avait rendu un avis conforme défavorable en novembre 2021. Le ministère du Travail a ensuite de nouveau saisi la Dinum du projet qui a cette fois-ci reçu un avis conforme favorable en juin 2023 ;
- lors de la RIM du 10 février 2023, il a été demandé au ministère de l'Économie de solliciter un audit sur le fondement de la procédure de l'article 4 sur la gouvernance et le budget du projet Pilat destiné à moderniser le contrôle fiscal. La Dinum a adressé les conclusions de son audit au ministère le 16 mai 2023.

En outre, la réunion interministérielle du 6 février a acté le principe de conférences numériques ministérielles animées par la Dinum en lien avec la direction du budget. Ces conférences, inscrites dans la feuille de route de la Dinum, permettront aux ministères de présenter leurs projets numériques et les coûts associés ainsi que leur impact sur l'accessibilité, l'éco-responsabilité et la cybersécurité. La mise en place de ces réunions a été annoncée par la Dinum lors du comité financier de l'État (COFIE)¹⁴⁶ du 15 septembre. Elles seront expérimentées à partir de 2024 pour quatre ministères sur la base du volontariat.

2.4.2.2 Un recentrage vers des missions de conseil : une vigilance à conserver

Afin de renforcer l'effectivité des recommandations de la direction et de ne pas se limiter à la posture de censeur associée à l'article 3, la nouvelle feuille de route de la Dinum met l'accent sur l'accompagnement des ministères dans le déploiement de leurs projets numériques.

¹⁴⁶ Instance de dialogue et d'information réunissant, tous les deux mois environ, les directeurs des affaires financières ministériels, les CBCM et des directions interministérielles (DGFIP, DITP, DGAFFP, AIFE), sous la présidence de la directrice du budget.

Cette mission renforcée de conseil et d'accompagnement revient au département ACE, de même que la conduite des articles 3 et 4. Néanmoins, pour bien distinguer les fonctions de contrôle et de conseil, ces dernières sont exercées par un nouveau pôle dédié, la brigade d'intervention numérique (BIN). Elle rassemble des équipes déjà présentes à la Dinum mais auparavant dispersées au sein de la direction.

La brigade bénéficie de nouveaux recrutements et son responsable a rejoint la Dinum en décembre 2023. À terme, elle doit compter 15 ETP. Auparavant, cette désignation était déjà utilisée par une équipe d'experts, coachs ou développeurs, qui accompagnaient les start-ups d'État au sein de l'incubateur de services numériques. Cette dénomination permet de reprendre un sigle connu de l'écosystème de la Dinum mais peut prêter à confusion : cette première brigade n'avait été créée qu'à la fin de l'année 2020.

La brigade a vocation à accompagner les ministères et organismes sous tutelle de l'État dans la conception et le développement de leurs produits et services numériques. Elle mutualise différentes expertises présentes à la Dinum et pouvant faire défaut aux ministères, en rassemblant des équipes jusque-là éclatées :

- La *brigade UX* (anciennement commandos UX), qui vise à améliorer l'expérience des utilisateurs (UX) en intervenant sur le design et l'accessibilité : depuis 2022, 16 produits ont été assistés par cette équipe, désormais intégrée dans la BIN. Ces 16 produits ont fait l'objet de 40 accompagnements, à hauteur de 1,1 M€ pour 2023. Ces interventions ont bénéficié à des démarches diverses (calcul d'un index sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, demande de titre de séjour ou inscription à une formation du Centre National d'Enseignement à Distance...).
- La *Squad Cloud*, créée initialement dans le cadre la relance et qui met à disposition des administrations des experts pour les accompagner opérationnellement dans l'adoption des meilleurs pratiques en matière d'hébergement et de stockage données (« *Cloud* ») ou de développement informatique¹⁴⁷. 29 projets ont été accompagnés, au sein de 7 ministères pour un coût de 700 000 €.
- Les *conseillers en transformation numérique*, initialement recrutés dans le cadre du programme « TECH.GOUV » et chargés d'accompagner des administrations ou des opérateurs dans leurs projets de transformation grâce à des missions de conseil. 11 missions d'ampleur très variables (de quelques jours à plusieurs mois) ont été conduites et 13 sont en cours ou en instance de démarrage.

Les premiers retours des administrations bénéficiaires sont positifs selon la Dinum. La création de cette équipe permet à la direction de renforcer le caractère opérationnel de ses recommandations, en les reliant à la possibilité d'un appui par la brigade. Ainsi, dans sa note aux secrétariats généraux sur le cadre d'amélioration de la qualité des démarches essentielles numériques de juillet 2023, la Dinum met en avant la possibilité de recourir à l'aide de la brigade pour atteindre les priorités qu'elle fixe aux ministères.

Un chaînage entre les articles 3 et 4 et la brigade est prévu : la brigade pourra assister les administrations dans la mise en œuvre des recommandations. Ces avis identifient régulièrement des fragilités des projets, dans les domaines d'expertise de la brigade, notamment

¹⁴⁷ Notamment pour l'évaluation de la maturité de l'organisation, la sélection du fournisseur Cloud, l'automatisation des activités, le changement d'organisation ou la mise en place d'outillage et de formations.

en matière de « Cloud »¹⁴⁸. Le renforcement des compétences des équipes d'audit sur ces enjeux de design et de « Cloud » apparaît *a minima* nécessaire pour mieux accompagner les ministères. De même, la réalisation de certains projets selon la méthode « start-ups d'État » pourrait être proposée dans les articles 3 et 4 ou dans le cadre des missions de la brigade, en lien avec Beta.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au sein des missions de la Dinum, la mission d'ouverture des données publiques a eu des résultats importants depuis 2011. Tout comme la promotion des logiciels libres, les principales réussites demeurent cependant précaires. Alors que la réutilisation des données publiques est au cœur de la nouvelle feuille de route, la nouvelle organisation du département risque de ne pas répondre efficacement à l'ambition de doter la France d'une « administration proactive », simplifiant alors drastiquement les relations entre citoyens et administrations. Le réseau des administrateurs ministériels des données, des algorithmes et des codes sources doit faire l'objet d'une animation resserrée.

Le réseau interministériel de l'État, confié à la Dinum depuis l'internalisation du service à compétence nationale qui en était chargé, demeure un outil central à la souveraineté, la sécurité et la disponibilité de la communication entre administrations. Des premières alertes ont permis d'envisager la ré-internalisation des compétences clés pour ce réseau, qui toutefois n'en est qu'à son début. Plus largement, le partage d'informations et de stratégie entre la Dinum et les ministères demeure insuffisant pour un outil essentiel au fonctionnement quotidien des administrations. Une feuille de route partagée, associant davantage les ministères, est nécessaire pour disposer d'une vision pluriannuelle des services à déployer.

L'incubation des services numériques, méthode innovante pour investiguer et construire un produit numérique, a connu de nombreux succès comme en témoigne le déploiement des incubateurs au-delà de la Dinum. Toutefois, l'impact réel de ces projets demeure insuffisamment documenté faute de publication systématique des objectifs, cibles et budgets des différents produits. Plus largement, le rôle d'animation confié à la Dinum paraît insuffisant alors que des difficultés de pérennisation apparaissent encore au sein des incubateurs ministériels. Leur association durable au sein des projets, à travers les comités d'investissement, faciliterait l'acculturation croisée entre les équipes de beta.gouv et le responsable de la stratégie numérique de l'État.

Enfin, la sécurisation des grands projets numériques doit demeurer une priorité pour la Dinum. Malgré la mise en œuvre d'une stratégie d'accompagnement des projets, la persistance de voies de contournement et le non-respect des obligations réglementaires de saisine de l'article 3 nécessite d'être plus exigeant sur le respect des règles et d'élargir le champ de l'expertise. Afin d'éviter des dérives budgétaires et calendaires encore trop fortes, la Dinum doit en lien avec la direction du budget réussir à arrêter les financements des projets faisant l'objet d'un avis défavorable.

¹⁴⁸ De nombreux articles 3 relèvent par exemple la méconnaissance par les ministères de la doctrine « Cloud au centre », fixée dans la circulaire n° 6282-SG du 5 juillet 2021, et identifient des fragilités dans les stratégies de migration retenues par les projets.

3 UNE LEGITIMITE A CONSTRUIRE POUR REpondre AUX NOUVEAUX ENJEUX DU NUMERIQUE PUBLIC

Placée au cœur de la transformation numérique de l'État et des politiques publiques, la Dinum doit être capable de répondre aux nouveaux enjeux auquel l'État devra faire face à court et moyen termes. Il en est ainsi de la modernisation des outils numériques mis à la disposition des agents (3.1), mais aussi de la contribution du numérique à la maîtrise des finances publiques (3.2), ou encore de la capacité à résorber la dette numérique qui s'accumule, tout en tirant le meilleur profit de la révolution de l'IA, dans le respect d'un développement éco-responsable (3.3).

3.1 Les produits numériques interministériels : de nombreuses interrogations sur leur plus-value

Créé en 2023, le département « opérateur des produits interministériels » a pour mission de développer des produits à vocation interministérielle (3.1.1) même si le premier d'entre eux, la « suite numérique de l'agent public », n'a pas, malgré d'importants investissements, été largement adopté par les agents. De façon générale, un recentrage de la Dinum vers des produits à forte valeur ajoutée pour l'administration est à envisager (3.1.2).

3.1.1 Un nouveau département pour une priorité renouvelée sur des produits de natures très variables

Le département « opérateur de produits interministériels » (OPI) a été créé lors de la réorganisation du début de l'année 2023. Si le développement et la gestion de produits numériques interministériels figure depuis la création de la Dinsic parmi les objectifs de la direction, c'est la première fois que l'organigramme reflète aussi clairement cette ambition. Bien doté en ressources humaines, le département disposait, à la fin de l'année 2023, de 42,5 ETP, majoritairement issus du transfert d'autres départements¹⁴⁹.

Le département OPI est conçu à la fois comme une plateforme de gestion et un incubateur pour des produits à maturation très variable, dont le caractère interministériel n'est pas contesté. En 2024, le département est composé de six pôles, dont les quatre premiers correspondent à la gestion de services déjà pérennisés¹⁵⁰ et les deux derniers à l'incubation de produits moins matures¹⁵¹ : le pôle « Fédération d'identité des citoyens » (« France Connect ») ; le pôle « Relations agents et usagers » (« Démarches simplifiées ») ; le pôle « Circulation de la donnée », (« api.gouv.fr ») ; le pôle « Ouverture des données publiques » (« data.gouv ») ; le

¹⁴⁹ L'objectif du département est de faire en sorte que chaque nouveau produit dont l'incubation reviendra au département OPI soit assorti de la création de quatre ETP.

¹⁵⁰ Le service est devenu un service public numérique national disponible pour tous

¹⁵¹ Annexe n° 8 pour la description des produits numériques interministériels.

pôle « Incubateur des produits interministériels »¹⁵² et le pôle « Suite numérique ». Certains produits ont déjà été arrêtés, malgré des investissements importants notamment « geo.data.gouv.fr » (1,2 M€) ou « MonFranceconnect » (1,2 M€).

« Démarches simplifiées »

Démarches simplifiées constitue un bon exemple d'outil, en open-source, de mieux en mieux adopté par les administrations. Il a été créé en 2015 dans le but de permettre à tous les organismes assurant des missions de service public de créer des démarches et de gérer les demandes des usagers sur une plateforme dédiée.

Démarrée sans commande politique avec une première démarche en mai 2016, la plateforme réunit, en février 2024, plus de 33 000 démarches pour un total de près de 10,6 millions de dossiers déposés¹⁵³. Les démarches les plus courantes sont notamment celles relatives au permis de conduire (demande de place à l'examen pratique, labellisation des auto-écoles, échanges de permis étrangers), aux étrangers résidant en France (demande d'autorisation provisoire de travail, démarches relatives aux titres de séjour par exemple) ou encore les démarches relatives au secteur du transport public de tourisme, taxis et voitures de transport avec chauffeur (VTC). Certains lycées proposent également de passer par cette plateforme pour les démarches relatives aux inscriptions scolaire (inscription, restauration, centres de loisirs).

L'outil compte 6 millions de comptes usagers et 1 100 administrations partenaires. La Dinum estime que ce produit a permis un gain de 60 M€ et une réduction de 50 % en moyenne des délais de traitement. 77 % des usagers indiquent en être satisfaits.

L'évolution en cours appelle deux points de vigilance: l'une portant sur les produits de la « suite numérique de l'agent public », l'autre sur la coordination avec les administrations utilisatrices.

3.1.2 La « suite numérique de l'agent public » : l'ambition d'un produit souverain, des incertitudes à lever sur le coût et l'adhésion des ministères

Le département est engagé dans le développement de la « suite numérique de l'agent public », conçue pour améliorer l'efficacité et la fluidité du travail quotidien des agents de l'État, quel que soit leur ministère.

Du « sac à dos numérique » à la « suite numérique de l'agent public »

La Dinum a fourni, au moment de la crise sanitaire, un ensemble de produits numériques interministériels regroupés sous le nom de « sac à dos numérique de l'agent public » (SNAP), financés par le plan de relance. Cette suite bureautique applicative s'appuyait sur les produits interministériels existants portés par des ministères ou la Dinum, offrant une alternative souveraine face aux solutions du marché.

¹⁵² Les produits en incubation au sein de ce service sont ceux de la « suite numérique de l'agent public », mais aussi de « DataPass », « MonComptePro », « l'Annuaire des entreprises », « Authentification », « l'espace d'interopérabilité des messageries instantanées de santé » et la plateforme « HubEE ».

¹⁵³ <https://www.demarches-simplifiees.fr/stats>

Le SNAP a évolué en 2023 vers un projet de « suite numérique » unifiée, en « open source » et souveraine, qui irait au-delà des seuls logiciels d'échange (messagerie instantanée « Tchap », Audioconférence, Webconférence et Webinaire de l'État) et de communautés professionnelles en ligne (« Osmose » et « Resana »), afin de créer de nouvelles briques de messagerie, stockage et d'édition collaborative interministérielle.

L'Allemagne (avec le projet « Open desk »¹⁵⁴) est le seul partenaire international de la France à s'être engagé dans une démarche similaire et relativement alignée avec les objectifs affichés par la Dinum. Une coopération franco-allemande est en cours pour échanger sur les différentes briques techniques, des investissements coordonnés et une mutualisation des besoins usagers.

Par ailleurs, il faut noter un fort taux d'équipements numériques des agents publics¹⁵⁵, qui disposaient en 2022 à plus de 72 % d'un ordinateur portable, à environ 54 % d'un ordinateur fixe, à un peu de moins de 40 % d'un smartphone et à moins de 10 % d'une tablette. Toutefois, près d'un quart (23%) des agents publics se déclarent insatisfaits de leur environnement de travail numérique, notamment pour ce qui concerne le travail à distance.

La suite numérique présente un coût important¹⁵⁶. D'une part, le coût total de déploiement était, à la fin de l'année 2023, de près de 9,3 M€ (concentré sur « Tchap » à 60 %). D'autre part, le coût annuel en maintenance était de 5 M€ (dont 40 % pour « Tchap »), sans compter les éventuels coûts des astreintes sur certains projets¹⁵⁷. Les réflexions autour des gains liés à la mutualisation des produits interministériels sont en cours.

Selon la Dinum, ce niveau de dépenses doit être relativisé. Elle estime en effet que les dépenses engagées pour des licences privées ouvrant l'accès à une suite numérique (bureautique, messagerie, échange de fichiers) s'échelonnent entre 300 et 590 euros par an et par agent. À ce jour, la suite numérique a un coût d'un peu moins de 15 M€ pour une utilisation en moyenne par moins de 200 000 agents, soit environ 75 € par agent et par an.

Pour autant, la suite numérique de l'agent public demeure une offre peu lisible et instable, qui reste inconnue de la plupart des agents.

D'après le baromètre de l'agent public de 2022¹⁵⁸, ces outils sont en effet méconnus et inutilisés par près de 70 % des agents¹⁵⁹. Le niveau de satisfaction de ces outils interministériel est plutôt bon, même si le taux d'agents s'en déclarant « très satisfaits » ne dépasse jamais 16 %¹⁶⁰. Par ailleurs, les statistiques d'impact des produits interministériels, si elles font l'objet d'une communication transparente, ne sont pas encore totalement consolidées.

¹⁵⁴ <https://gitlab.opencode.de/bmi/opendesk/info>

¹⁵⁵ Baromètre numérique de l'agent public, 2022

¹⁵⁶ Annexe n° 9 sur le coût des produits de la suite numérique de l'agent public.

¹⁵⁷ Pour Resana, l'astreinte 24/7 des infrastructures, opérationnelle depuis juin 2022, a un coût estimé à 100 000 euros par an. Le coût de l'astreinte n'est pas encore évalué par la Dinum pour « Tchap ».

¹⁵⁸ Le nombre de répondants à ce baromètre est toutefois faible (18,4 % en moyenne, pour un total de 128 595 agents publics). Cf : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/resultats-du-barometre-numerique-de-lagent/>

¹⁵⁹ 77,8 % pour « Resana » ; 52,8 % pour « Tchap » ; 77 % pour « Osmose » ; 53 % pour « Webconférence de l'Etat » ; 61 % pour « Audioconférence de l'Etat » ; 61 % pour « Maïa ».

¹⁶⁰ 76,1 % des utilisateurs sont « plutôt satisfaits » ou « très satisfaits » de Maïa, 76,6 % pour « Audioconférence de l'Etat », 71,9 % pour « Osmose », 67,7 % pour « Tchap », 67,2 % pour « Webconférence de l'Etat », 64,7 % pour « Resana ».

Ces produits, malgré des débuts de déploiement parfois anciens, peinent à trouver un large public, qui reste concentré dans certaines administrations. C'est le cas de la messagerie instantanée « Tchap ». Depuis sa création en 2019, le nombre de messages échangés a connu un pic en janvier 2022 (4,8 millions) puis a décru pour s'établir autour de 3 millions de messages en décembre 2023. Ces derniers ont été envoyés à hauteur de 26 % par des agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP), 8% par des agents de l'Insee et 7 % par des agents de la gendarmerie. Au total, moins de 190 000 agents utilisent activement Tchap, même si le nombre d'utilisateurs actifs a progressé de 30 % en 2023 (environ 100 000 utilisateurs actifs début 2022). Malgré des investissements publics importants consentis pour développer l'usage de ce produit (5,6 M€ en coût de réalisation entre 2021 et 2023 et 1,85 M€ en coût de maintenance estimé en 2024), la Première ministre a demandé, en novembre 2023¹⁶¹, aux membres du Gouvernement et des cabinets ministériels de privilégier une alternative privée, « *Olvid* » à l'utilisation de Tchap. Tchap reste en effet très peu utilisé à l'extérieur de l'administration (3,3 % des utilisateurs actifs en 2023), rendant difficile la communication hors de ce périmètre.

De même, le nombre de réunions organisées *via* l'outil « AudioConférence de l'État » n'a cessé de décroître depuis un pic à 18 500 en janvier 2022, pour atteindre à peine 8 000 réunions en novembre 2023. « Webconf de l'État » est davantage utilisé, avec une augmentation importante du nombre de conférences entre février 2020 (moins de 3 000) et novembre 2023 (environ 79 000). Enfin, l'outil « Webinaire de l'État » a également atteint un plafond autour de 5 000 webinaires par mois depuis la fin de l'année 2022.

L'offre de produits est parfois peu lisible. À titre d'exemple, « Resana » et « Osmose » constituent deux services relativement similaires, proposant des plateformes collaboratives pour les agents publics. La coexistence de ces deux produits est liée au contexte de la crise sanitaire : la Dinum a ouvert, en urgence, plusieurs services pour fournir des outils permettant le travail à distance à l'ensemble des agents. Au printemps 2020, aucune des deux plateformes n'était en capacité d'accueillir l'ensemble des agents sans risque opérationnel majeur. Le choix a été fait de proposer les deux services afin d'être en mesure d'augmenter les capacités au niveau des infrastructures et de l'architecture logicielle et d'orienter les utilisateurs en fonction des usages recherchés¹⁶².

Quatre ans après son lancement, la Dinum envisage désormais l'arrêt du produit « Osmose », malgré sa diffusion (48 000 utilisateurs actifs au troisième trimestre 2023). Cet arrêt pourrait en partie s'expliquer par le fait que l'entreprise qui porte « Osmose » n'est pas favorable à l'idée d'ouvrir au moins une partie du code source (contrairement à l'entreprise qui porte Resana). Un projet d'arrêt lissé sur une année est envisagé¹⁶³, sans qu'une décision définitive n'ait encore été prise. Le déploiement plus large de « Resana » aux communautés animées dans le cadre d'« Osmose » risque également de se faire avec heurts et une baisse de qualité de service pour les agents.

¹⁶¹ Circulaire 6428/SG de la Première ministre, « Déploiement de l'application Olvid sur les téléphones et ordinateurs des membres du Gouvernement et des cabinets ministériels », 22 novembre 2023

¹⁶² Animation de communautés pour Osmose ou groupes de travail/projet pour Resana

¹⁶³ Même si l'année 2024 ne semble pas optimale pour envisager un arrêt dans la mesure où certains ministères ont utilisé « Osmose » dans le cadre de la préparation des Jeux Olympiques 2024.

Enfin, les effectifs et les moyens de la Dinum ne permettront probablement pas d'aboutir, dans des délais raisonnables, à des outils susceptibles d'être facilement adoptés par les agents. Quatre ETP sont chargés de la gestion de « Webconférence de l'État », trois ETP pour « Webinaire de l'État »¹⁶⁴, 0,5 ETP pour « Audioconférence de l'État ». Certains produits sont un peu mieux dotés en ressources humaines : 5 ETP pour « AgentConnect » et un peu plus de 13 ETP pour « Tchap ».

Au total, il serait préférable que l'État se concentre sur des produits à forte valeur ajoutée pour les agents et les usagers.

Ainsi, « Agent Connect » mériterait des investissements plus importants, ce que la Dinum indique avoir pour objectif en 2024. Sur le modèle de « France Connect » pour les usagers, cet outil permet aux agents publics d'utiliser, de manière sécurisée, un authentifiant unique pour accéder à plusieurs applications métiers et outils collaboratifs communs à tous les ministères.

Malgré son potentiel d'amélioration du quotidien des agents et l'absence d'offre du secteur privée, le nombre d'utilisateurs uniques a très fortement diminué entre mars (pic de 22 043 utilisateurs) et décembre 2023 (8 015 utilisateurs)¹⁶⁵. « AgentConnect » était, entre juin 2021 et décembre 2023, utilisé à 66 % pour accéder au portail des applications interministérielles de ressources humaines, contre à peine 13 % pour accéder à « Osmose » et 12 % à « Resana ». Ces données, encore insatisfaisantes, peuvent en partie s'expliquer par le fait que cet intermédiaire n'est pas encore disponible, à la fin de l'année 2023, pour un nombre suffisant d'entités (neuf ministères et organismes publics¹⁶⁶) et de services (seulement seize¹⁶⁷). Les Dnum ministérielles devraient donc, en lien avec la Dinum, assurer une liaison plus automatique entre leurs portails numériques internes et « AgentConnect ».

Sans un déploiement plus massif de cet intermédiaire, la suite numérique a peu de chance d'être rapidement adoptée par les ministères, et dans ce cas son arrêt devra être envisagé. Avant toute poursuite des investissements dans les outils de la suite numérique, la Dinum devrait donc concentrer ses moyens sur le déploiement d'« AgentConnect » et faire, au plus tôt, un bilan du déploiement des outils existants dans les ministères.

La création d'un département chargé des produits interministériels, source de potentiels coûts croissants, fait l'objet de craintes renouvelées en résonance avec l'instabilité passée de l'organisation de la direction. La question se pose donc de savoir si les produits de la « suite numérique de l'agent public », peu connus et peu utilisés et dont le coût devrait continuer à

¹⁶⁴ Dont deux ETP au Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse.

¹⁶⁵ <https://agentconnect.gouv.fr/stats>

¹⁶⁶ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ; Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement ; Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives ; Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (AIFE, cabinets ministériels, CGE, DAE, DAJ, DB, DGE, IGF, CBCM, CGEFI, médiateurs, SGAE, DITP, Tracfin, DGDDI, DGFIP, Insee) ; Ministère de la Transition Écologique / Énergétique ; Ministère de l'Intérieur (dont Gendarmerie nationale) ; Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ; Ministère de la Culture ; Ministère de la Justice. *Confer* : <https://agentconnect.gouv.fr/fs>

¹⁶⁷ Osmose, Resana, Webconférence de l'État, Webinaire, Démarches simplifiées, Rizomo, SILL, France Transfert, Mobilic, Datalab SSP Cloud, Orion du CEREMA Internet, Orion du CEREMA RIE, Expertises Territoires, Mentor, Portail CISIRH RIE, Contrats Territoires Internet et RIE. *Confer* : <https://agentconnect.gouv.fr/fi>

augmenter, seront en mesure, avec les moyens de la Dinum, de concurrencer les offres proposées par le secteur privé, déjà largement adoptées par les agents. Il est certes souhaitable que l'État dispose d'une solution souveraine de repli en cas de difficultés touchant ces plateformes privées mais les résultats ne sont pas à la hauteur des investissements réalisés.

Ce nouveau département doit donc faire rapidement la preuve de sa plus-value, non par le développement de produits considérés comme interministériels par la seule Dinum mais par la réponse à des besoins interministériels avérés car reconnus comme tels par les administrations. À l'exception de « clubs utilisateurs » pour certains produits, aucun véritable comité de pilotage n'a été formalisé avec les ministères pour recueillir leurs demandes et propositions sur l'ensemble des produits à vocation interministérielles.

Comme cela a été proposé par la Dinum à l'occasion du Cinum de février 2024, une instance interministérielle de dialogue devrait donc être destinée au suivi des produits interministériels. Celle-ci doit permettre une meilleure appropriation par les ministères de ces produits et une orientation accrue vers les besoins réels des différents métiers. Ces comités devraient être l'occasion de proposer aux ministères de devenir « chef de file » du déploiement d'un produit, avec l'appui de la Dinum. À défaut de chef-de-filât, le département OPI pourrait en reprendre la gestion. La Dinum a indiqué qu'un travail pouvant conduire à ce type d'initiative pourrait commencer dès 2024.

Plus largement, les échanges interministériels sur cette suite numérique doivent s'assurer que les produits proposés par la Dinum soient performants et répondent aux besoins des ministères, que les moyens dédiés à la production de la suite soient alignés avec l'ambition d'une suite souveraine publique, et développer l'acceptabilité de cette suite. Ainsi ces choix doivent être portés et validés au niveau politique, tant dans la diffusion de cette suite qui doit irriguer les administrations mais également les cabinets ministériels. Par ailleurs, en cas d'incertitude sur le coût, l'acceptabilité, l'utilisation ou la plus-value par rapport aux solutions disponibles, les ministères doivent pouvoir revoir régulièrement la stratégie et la gamme des produits de la suite au regard des budgets présentés. Une suite légère et modulaire, régulièrement révisée, pourrait à ces seules conditions fournir ainsi un véritable service rendu aux agents publics.

<p>Recommandation n° 10. (Dinum) Doter les produits numériques interministériels d'un comité de pilotage donnant une voix délibérante aux ministères utilisateurs.</p>

3.2 La contribution du numérique au redressement des finances publiques : une analyse encore insuffisamment consolidée

Les dépenses liées au numérique de l'État ne sont pas encore consolidées, malgré les multiples alertes sur ce sujet depuis 2016¹⁶⁸, restées sans traduction concrète à ce jour.

Alors que la Dinum a abandonné le suivi précis de ces dépenses, la direction du budget a récemment débuté un travail de consolidation des dépenses engagées pour l'investissement numérique. Cet exercice démarre donc tardivement. Or il est primordial que l'État dispose d'une vision générale des dépenses dans ce domaine, en s'appuyant sur une méthodologie partagée par les ministères. La Cour avait déjà proposé, dans son précédent rapport sur la Dinsic en 2017, que celle-ci puisse disposer d'un « accès à Chorus, pour lui permettre d'analyser, avec la direction des achats de l'État et la direction du budget, les dépenses consacrées au système d'information de l'État »¹⁶⁹, sans que cette recommandation n'ait encore été appliquée.

Quelques estimations parcellaires ont été réalisées, sans avoir l'ambition de constituer un panorama exhaustif des dépenses relatives au numérique public. Le rapport de l'IGF et du conseil général de l'économie avait ainsi estimé qu'en 2021, les seuls achats par l'État de prestations dans le domaine « informatique et télécom » représentaient 3,2 Md€, avec une augmentation moyenne de 12 % par an sur les quatre dernières années¹⁷⁰.

Tableau n° 7 : évolution des dépenses de l'État du domaine « informatique et télécom » (CP, M€)

Segment	2017	2018	2019	2020	2021	Taux de croissance annuel moyen
Télécommunications	202	217	208	224	281	9 %
Logiciels	349	412	416	479	487	9 %
Matériel informatique	274	249	250	252	253	-2 %
Prestations informatiques	804	874	1 006	1 149	1 480	16 %
Réseaux informatiques	266	318	354	354	378	9 %
Poste de travail	170	215	224	391	365	21 %
Total	2 065	2 284	2 458	2 849	3 244	12 %

Source : Inspection générale des finances et conseil général de l'économie (janvier 2023)

¹⁶⁸ Sénat, rapport d'information n°76 de M. Michel Canévet, « L'informatique publique : quels moyens pour l'administration de demain ? », 26 octobre 2016 (pages 20 et suivantes) ; Cour des comptes, « La conduite des grands projets numériques de l'État », communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2020 (pages 35 et suivantes).

¹⁶⁹ Cour des comptes, « La direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (Dinsic). Exercices 2011-2016 », 2017 (recommandation n°5)

¹⁷⁰ Maxence Langlois-Berthelot, Maxime Forest, Jean-François Verdier (inspection générale des finances), Michel Schmitt, Antoine Michon (Conseil général de l'économie de l'industrie, de l'énergie et des technologies), « Les ressources humaines de l'Etat dans le numérique », janvier 2023 (pages 11 et 12).

Le panorama des grands projets numériques de l'État permet seulement d'estimer une partie de ces coûts car seuls les projets supérieurs à 9 M€ sont analysés dans ce cadre. Ces projets représentaient, dans le panorama de juin 2023, un peu plus de 3,7 Md€ de coûts actualisés¹⁷¹. Toutefois, ces grands projets numériques sont différents des « grands projets informatiques » recensés dans les programmes et rapports annuels de performance. Une meilleure coordination permettrait de consolider les données budgétaires des grands projets portés par les ministères¹⁷².

Enfin, la Cour des comptes, dans son rapport de 2020 sur la conduite des grands projets numériques de l'État, avait estimé que « *les enjeux financiers peuvent globalement être estimés (...) à un peu plus de 6 milliards d'euros en ce qui concerne les logiciels et applications mis en service au bilan de ces comptes au 31 décembre 2018 (...). Le flux annuel d'investissement peut, quant à lui, être évalué à 380 millions en 2019, ce qui représente une part relativement faible des investissements de l'État (environ 3 %).* »¹⁷³

En prenant l'exemple des administrations fiscales et douanières, la Cour estimait également que ces dépenses étaient globalement inférieures à celles des administrations homologues étrangères : « *les dépenses informatiques [de ces administrations] sont inférieures à 7 % de leur budget, alors qu'elles dépassent généralement 10 % voire 20 % dans les administrations homologues aux États-Unis, en Suède, au Royaume Uni ou au Canada.* »

La Cour rappelait toutefois dans son rapport de 2019 sur les systèmes d'information de la DGFIP et de la direction générale des douanes et des droits indirects que « *l'optimisation des dépenses informatiques au sein des deux directions requiert une meilleure connaissance des coûts informatiques* » et demandait donc de « *bâtir des indicateurs de pilotage financier couvrant l'ensemble des budgets informatiques* ». Malgré tout, les administrations fiscales et douanières semblent s'être engagées depuis plusieurs années dans un processus de consolidation de leurs dépenses informatiques. La DGFIP a ainsi dépensé, en 2022, 310 M€ dans le domaine informatique¹⁷⁴ et organise leur pilotage par brique informatique.

En outre, la nouvelle feuille de route n'a pas retenu, contrairement au programme « TECH.GOUV », l'objectif d'une optimisation des dépenses publiques grâce au numérique. Sur un grand nombre de missions de la Dinum, les gains liés à la numérisation ne sont pas calculés de manière suffisamment systématique. Il en va de même des bénéfices potentiels liés à la mutualisation de certains services, tels que le réseau interministériel de l'État, ou de produits numériques interministériels développés dans le cadre du nouvel opérateur dédié. Or, l'importance des investissements de l'État en matière de systèmes d'information, confrontée à la plus grande rareté de la ressource, imposera une priorisation qui doit pouvoir s'appuyer sur des critères fiables sur l'efficacité des projets et sur leurs gains potentiels de productivité.

¹⁷¹ <https://www.numerique.gouv.fr/publications/panorama-grands-projets-si/>

¹⁷² Ainsi, plusieurs « grands projets informatiques » portés par le Secrétariat général du ministère de l'économie et des finances sont recensés dans les PAP et RAP, avec leurs données budgétaires mais ne font pas partie du panorama des grands projets : TNCP, SIRANO, et le regroupement des centres informatiques. À l'inverse, les projets CFVR et NRP sont inscrits au panorama des grands projets informatiques mais leurs coûts ne sont pas retracés dans les documents budgétaires

¹⁷³ Cour des comptes, « La conduite des grands projets numériques de l'État », communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2020

¹⁷⁴ IGF, « Bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques pour la période 2020-2022 », septembre 2022 (page 12). Cette donnée correspond à la prévision d'exécution inscrite dans le document de programmation unique (DPU).

La constitution d'une vision consolidée de la dépense numérique de l'État apparaît un préalable indispensable au pilotage et à l'évaluation de sa stratégie numérique. Alors que les dérives budgétaires des grands projets numériques demeurent importantes, la Dinum doit être capable d'évaluer les économies budgétaires réalisées grâce aux différents programmes de dématérialisation menés au sein de la sphère publique ainsi que les coûts de possession de l'utilisation des produits numériques.

Ces travaux, conduits avec l'appui de la direction du budget, permettraient de mettre en lien les axes majeurs de la stratégie numérique de l'État avec le budget nécessaire pour atteindre les objectifs fixés ainsi que les gains budgétaires qu'il serait possible d'en attendre.

<p>Recommandation n° 11. (Direction interministérielle du numérique, direction du budget) Consolider les dépenses liées à la stratégie numérique de l'État et systématiser le calcul des gains budgétaires à en attendre.</p>
--

3.3 De nouveaux enjeux à prendre en compte par la Dinum

Les enjeux du numérique sont évolutifs et parfois complexes à suivre tant les évolutions peuvent être brutales et non linéaires. La Dinum doit ainsi compléter ses actions pour demeurer un acteur central de l'animation, notamment prospective, de certains domaines de cette politique qui souffrent, à ce jour, d'une absence ou d'une trop faible prise en compte.

3.3.1 L'intelligence artificielle : un foisonnement d'initiatives à structurer en exploitant les acquis de la Dinum

3.3.1.1 Les actions du « Lab IA » depuis 2019 au sein d'Etalab

Alors que la transformation publique faisait partie intégrante de la « stratégie nationale de recherche en intelligence artificielle (IA) » annoncée par le Gouvernement en mars 2018, le « Lab IA », porté par Etalab, vise à accompagner depuis 2019 les administrations dans le déploiement de projets en lien avec l'intelligence artificielle.

Vingt-six projets ont ainsi été accompagnés par l'intermédiaire de trois appels à manifestation d'intérêt, pour un coût total de 3,1 M€ à la fin de l'année 2023. Couvrant plusieurs pans de politiques publiques, ces projets sont portés en majorité par des opérateurs. Parmi ces projets¹⁷⁵, treize se sont poursuivis après l'accompagnement, deux ont été abandonnés, sept n'ont pas répondu au questionnaire de suivi¹⁷⁶. En outre, le « Lab IA » a initié deux outils, en « *open source* », dont l'objectif est d'être réutilisés et partagés en interministériel : Open

¹⁷⁵ Annexe n° 4 pour le détail des projets du « Lab IA ».

¹⁷⁶ Questionnaire envoyé par Etalab en décembre 2022

Pseudo et « *Pour une IA francophone* » (PIAF). Si Etalab se situait aux avant-gardes du développement de l'IA pour le service public en 2019-2020, ses programmes restent éparpillés et les projets peinent à passer à l'échelle.

Le programme 10 %

Avec l'Insee, le « Lab IA » a également porté le programme « 10 % » depuis 2022¹⁷⁷. Basé sur le volontariat, ce programme doit permettre la collaboration entre experts publics de la donnée sur des projets autour de la *data* et de l'IA. Il doit s'agir d'un projet d'intérêt commun entre les ministères, répondant à un besoin immédiat et concret et permettant une accessibilité aux données et au code source par d'autres agents publics. Malgré l'intérêt de ce programme, seuls sept projets ont vu le jour depuis son lancement¹⁷⁸, mobilisant une trentaine d'experts de la donnée et de l'IA.

3.3.1.2 De nouvelles initiatives à partir de 2023, trop faiblement articulées avec les réalisations du « Lab IA »

Le 7^e CITP du 9 mai 2023 demande à la Dinum, à la DITP et à la direction de l'information légale et administrative (Dila) de lancer « *une expérimentation sur les usages de l'IA dans l'administration afin de tester la valeur ajoutée de modèles de génération de contenus (...) pour assister les agents dans la réponse aux demandes des usagers* », sans mentionner les initiatives déjà portées par le « Lab IA ». La Dinum a ainsi lancé, en juillet 2023, une coopération public-privée, dénommée « AllIAnce »¹⁷⁹, destiné à expérimenter l'utilisation de l'IA générative au service des agents et usagers du service public. Une « *démarche entrepreneuriale* » est adoptée, pour « *expérimenter et passer à l'échelle des produits souverains et libres* »¹⁸⁰. Cet incubateur accompagne actuellement six projets¹⁸¹.

En parallèle, la Dinum mène d'autres travaux autour d'un outil d'IA générative, « Albert », proposant des réponses personnalisées et une transparence des sources. Par ailleurs, le projet d'une expérimentation d'un « *hub de données francophone* », nommé « Villers-Cotterêts », a obtenu le soutien du ministre chargé du numérique.

Sur le modèle du coordonnateur national pour l'intelligence artificielle¹⁸², hébergé au sein de la direction générale des entreprises et chargé de l'action de l'État en ce qui concerne l'IA du secteur privé, la Dinum doit assurer la coordination de l'action publique quant aux recherches, expérimentations et déploiements de l'IA au service de l'administration et des usagers. Une meilleure coordination avec les actions précédemment entreprises, aujourd'hui

¹⁷⁷ <https://www.10pourcent.etalab.gouv.fr/>

¹⁷⁸ **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** pour le détail des projets du programme « 10 % »

¹⁷⁹ <https://www.numerique.gouv.fr/espace-presse/intelligence-artificielle-letat-sengage-pour-rendre-laction-publique-plus-simple-plus-efficace-au-benefice-des-francais/>

¹⁸⁰ <https://acteurspublics.fr/articles/letat-lance-une-alliance-publique-privée-pour-creer-des-ia-generatives-souveraines>

¹⁸¹ <https://outline.incubateur.net/s/alliance/doc/produits-finances-FpcKW0y9Zc>

¹⁸² Cédric Villani ; Marc Schoenauer ; Yann Bonnet ; Charly Berthet ; Anne-Charlotte Cornut ; François Levin ; Bertrand Rondepierre, « Donner un sens à l'intelligence artificielle », 28 mars 2018

insuffisante, est indispensable, au même titre que la mutualisation des investissements, comme l'a appelé de ses vœux la commission de l'IA en mars 2024¹⁸³.

3.3.2 Le numérique éco-responsable : une priorité sous-estimée dans la nouvelle feuille de route

Alors que le numérique représente 2 à 4 % des émissions de gaz à effet de serre dans le monde, la circulaire du Premier ministre du 25 février 2020¹⁸⁴ s'engage à accroître l'écoresponsabilité des services publics, en particulier dans le domaine numérique¹⁸⁵.

La mission interministérielle pour le numérique éco-responsable (MINumEco) a été créée en 2020 en rassemblant la Dinum, la Dnum du ministère de la transition écologique et le commissariat général au développement durable, afin de mettre en œuvre cette politique. En parallèle, la Dinum a mis en œuvre des initiatives et plusieurs livrables au profit des administrations avec le programme « TECH.GOUV »¹⁸⁶. En 2022, des actions et bonnes pratiques ont été définies avec pour chaque action des pilotes et indicateurs. Trois niveaux d'engagement sont possibles pour chaque action (réflexion, expérimentation et réalisation). Si les pilotes sont bien identifiés, le taux d'actions réalisées reste très faible. Sur les vingt-trois actions, une seule a été totalement réalisée et neuf restent totalement à réaliser (soit 39 %).

Tableau n° 8 : avancement des actions à mener dans le domaine du numérique éco-responsable

Thématiques	Réalisées	En réflexion	En expérimentation	À réaliser
Stratégie et gouvernance	1	1	1	3
Sensibilisation / formation	0	0	1	1
Achats	0	1	1	3
Conception de services numériques	0	0	1	0
Salle serveur et centre de données	0	1	1	0
Phase d'usage	0	0	3	2
Fin d'usage	0	0	2	0
Total (%)	1 (4 %)	3 (13 %)	10 (44%)	9 (39 %)

Source : Cour des comptes

La nouvelle feuille de route de la Dinum ne fait pas du numérique écoresponsable une priorité, alors que cet enjeu fait l'objet d'une circulaire de 2020. L'organisation complexe entre le ministère de la transition écologique, le secrétariat général pour la planification écologique

¹⁸³ Commission de l'intelligence artificielle, « IA : notre ambition pour la France », mars 2024 (page 78)

¹⁸⁴ Circulaire du Premier ministre 6145/SG, « Engagements de l'État pour des services publics écoresponsables »

¹⁸⁵ « L'État développe une stratégie de réduction de l'empreinte carbone du numérique public, qui comprendra notamment une démarche de sensibilisation des agents aux écogestes numériques et l'achat de matériel ou de consommable reconditionné » (mesure 20).

¹⁸⁶ Confer Annexe n° 1

et la Dinum, au travers de la MINumEco qui dispose encore de peu de visibilité, contribue à brouiller les responsabilités. L'organisation reste peu lisible entre cette mission et la Dinum (ainsi qu'avec le haut comité du numérique écoresponsable, installé en novembre 2022), ce qui freine le déploiement et le suivi de ces actions. La personne référente du numérique écoresponsable au sein de la Dinum, en cours de recrutement, sera placée au sein de la brigade d'intervention numérique.

Compte tenu de l'importance du rôle que la Dinum doit tenir dans le dispositif *France Nation Verte*, le numérique éco-responsable devrait constituer un pôle de la Dinum. La MINumEco apparaît comme une instance peu utile qui participe à une dilution des responsabilités dans le suivi des actions de l'État en matière de numérique éco-responsable. La Dinum devrait donc reprendre cette mission et coordonner un véritable suivi des objectifs fixés en Cosinum et formaliser les prochaines échéances sur ce sujet.

Recommandation n° 12. (Direction interministérielle du numérique, direction du budget) Internaliser au sein de la Dinum la responsabilité du suivi du numérique éco-responsable, lui transférer les crédits de la mission interministérielle pour le numérique éco-responsable.

3.3.3 L'évaluation de la dette technique des acteurs publics : un chantier complexe sans pilotage établi

La dette technique se définit comme un retard technologique lié à l'accumulation de produits obsolètes, tant sur le plan matériel que logiciel. Au fil du temps, les applicatifs subissent en effet une multiplication de couches informatiques qui peut ralentir le système d'information et rendre son architecture obsolète ou sous-efficace. Cette dette entraîne non seulement des coûts importants mais aussi une redondance des processus, pouvant conduire à une charge de travail inutile sur des applicatifs devenus obsolètes ou non maîtrisés.

La faible visibilité de l'enjeu de la dette technique ne doit pas cacher son importance stratégique : si orienter les investissements vers le développement de nouveaux applicatifs est plus visible, les coûts engendrés par l'accumulation de retards technologiques sans maintenance corrective ou évolutive, mal connus à ce jour, sont à terme élevés et source de perte d'efficacité.

Parmi les quatre ministères interrogés par la Cour, le MEFSIN et les ministères chargés des affaires sociales ont indiqué avoir commencé à prendre en compte cette question, même si les actions menées restent très incomplètes¹⁸⁷. Au MEFSIN, des outils automatiques tels que « *Cyberwatch* » permettent de vérifier le niveau de vulnérabilité des applications ouvertes sur internet et un plan de remédiation est demandé au-delà d'un niveau de vulnérabilité. Toutefois, même au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP), la mission de

¹⁸⁷ Le rapport de la Cour des comptes sur les grands projets numériques de l'Etat avait précisé que « si tous les ministères ont élaboré un plan de transformation numérique ou un schéma directeur des systèmes d'information depuis moins de 5 ans, seule la moitié d'entre eux possède un plan de réduction de la dette technique ». Cour des comptes, « La conduite des grands projets numériques de l'Etat », juillet 2020 (page 165).

l'inspection générale des finances et du conseil général de l'économie de septembre 2022¹⁸⁸ indique qu'il s'agit encore d'un « *point de vulnérabilité* » et que l'objectif de résorption de cette dette technique doit être « *mieux priorisé* »¹⁸⁹, ce qui avait été identifié par la Cour dès 2019¹⁹⁰.

Les ministères chargés des affaires sociales ont également accumulé une dette technique importante en raison d'un sous-investissement chronique dans les dernières années. Un plan de lutte contre l'obsolescence a été mis en place, avec notamment pour objectifs de limiter les coûts de maintenance et de faciliter la migration vers le « *cloud* » en vue d'optimiser les coûts d'hébergement. L'offre de nouveaux services, tels qu'« AgentConnect », doit également contribuer à résorber une partie de la dette technique.

Enfin, l'actualisation en 2023 des plans de transformation numérique des ministères de la Justice et de l'Intérieur n'a pas été l'occasion d'y intégrer la résorption de leurs dettes techniques¹⁹¹, pourtant jugées majeures notamment dans le cas du ministère de la Justice¹⁹².

Si la migration d'applicatifs vers un « *cloud* » souverain limitera le développement de cette dette technique, la Dinum ne s'est pas positionnée comme pilote de ce chantier et s'est insuffisamment emparée de l'objectif de résorption de la dette technique des ministères¹⁹³.

Si les feuilles de routes ministérielles prévoient un chapitre dédié à la soutenabilité des actions de résorption de la dette technique, la Dinum devrait définir une méthode d'évaluation du coût des dettes techniques des ministères : chaque Dnum ministérielle serait alors chargée après l'avoir évalué de produire des plans ministériels de résorption précisant une trajectoire de financement associée. La Dinum pourrait également soutenir, par l'intermédiaire du département ACE, les ministères dans les actions de résorption de cette dette.

Recommandation n° 13. (Direction interministérielle du numérique) Accompagner les ministères dans l'évaluation et la résorption de leurs dettes techniques.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La promotion des produits numériques interministériels, mis en avant au sein de la nouvelle feuille de route numérique, apparaît en rupture en dotant la Dinum des moyens d'incuber et de gérer directement des produits pour le compte des ministères. La faible coordination avec les besoins exprimés par les ministères pourrait se traduire par la création

¹⁸⁸ IGF, « Bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques pour la période 2020-2022 », septembre 2022

¹⁸⁹ Le contrat d'objectifs et de moyens 2023-2027 de la DGFIP comprend un chantier dédié à l'intensification de la résorption de la dette technique (chantier 14-1)

¹⁹⁰ Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI. Investir davantage, gérer autrement*, rapport public thématique, avril 2019

¹⁹¹ Le ministère de l'Intérieur a actualisé son plan de transformation numérique en mai 2023 et le ministère de la Justice en février 2023.

¹⁹² Cour des comptes, *Point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la justice*, communication à la commission des finances du Sénat, janvier 2022.

¹⁹³ La nouvelle feuille de route mentionne l'objectif de « limiter les dettes techniques accumulées » parmi les grands constats autour de sa mission visant à « faire réussir les projets numériques des ministères ».

de produits numériques répondant imparfaitement aux besoins recensés. C'est notamment le cas de la suite numérique de l'État : alors que les premières briques de cette suite sont déjà peu utilisés et coûteux, le déploiement complet d'une alternative souveraine aux offres proposées par le secteur privé pourrait être une source de coûts croissants sans certitude quant à l'utilisation massive de cette suite par les agents. Seule une association forte des ministères, au niveau politique, doit permettre d'assurer un suivi étroit de cette suite qui doit pouvoir, si les résultats attendus d'un produit étaient insuffisants, revenir en arrière sur le déploiement d'une gamme d'outils encore mal coordonnés entre eux.

Il est également nécessaire de réaliser une consolidation des dépenses numériques engagées au titre de la stratégie numérique de l'État, travail qui devrait être confié à la Dinum et à la direction du budget. La constitution d'une vision consolidée de la dépense numérique de l'État apparaît un préalable indispensable au pilotage, à l'évaluation de sa stratégie numérique, et à la réduction des dérives budgétaires des projets numériques. En affichant les coûts de possession de l'utilisation des produits numériques, cette consolidation doit également permettre d'évaluer les économies budgétaires réalisées grâce au numérique public.

Enfin, ces nouvelles missions ne constituent pas les seuls défis récents auxquels est confronté l'État dans le domaine numérique. Les enjeux liés à l'intelligence artificielle et au numérique écoresponsable, dont le portage est encore éclaté et sur lesquels les initiatives sont soit foisonnantes, soit insuffisamment pilotées, mériteraient d'être confiés à la Dinum pour animer les administrations et développer leur compréhension de ces enjeux. L'enjeu croissant de la dette technique des administrations est – tout comme la sécurisation des grands projets – un domaine dans lequel une approche d'ensemble semble indispensable.

En faisant de la Dinum le responsable de la résorption de la dette technique ministérielle, via des plans ministériels, l'État disposerait d'un outil de connaissance qui fait actuellement défaut et pourrait éviter des coûts durables et inutiles.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Glossaire.....	95
Annexe n° 2.	Historique des missions et directions interministérielles ayant été chargées de la transformation numérique de l'État depuis 1997.....	98
Annexe n° 3.	Objectifs et réalisations en matière d'ouverture et de réutilisation de jeux de données, codes sources et API et en matière d'extinction des « redevances »	103
Annexe n° 4.	Les projets du « Lab IA ».....	113
Annexe n° 5.	L'administration proactive et la démarche du « Dites-le nous une fois »	119
Annexe n° 6.	Le programme beta.gouv.....	122
Annexe n° 7.	Le programme Entrepreneurs d'Intérêt Général	143
Annexe n° 8.	Descriptions des produits numériques interministériels (hors suite numérique de l'agent public).....	148
Annexe n° 9.	Coûts des produits de la « suite numérique de l'agent public ».....	151

Annexe n° 1. Glossaire

AIC : accélérateur d'initiatives citoyennes

AMDAC : administrateur ministériel des données, des algorithmes et des codes sources

Anssi : agence nationale de la sécurité des systèmes d'information

API : interface de programmation applicative

BOP : budget opérationnel

CBCM : contrôleur budgétaire et comptable ministériel

CGE : conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies

CHSCT : comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail

Ciad : conseil interministériel des administrateurs de la donnée

Cinum : comité interministériel du numérique

CISIRH : centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines

CITP : comité interministériel à la transformation publique

Cosinum : comité d'orientation stratégique interministériel du numérique

CSN : conseiller à la sécurité du numérique

DAE : direction des achats de l'État

DB : direction du budget

DGAFP : direction générale de l'administration et de la fonction publique

DGFIP : direction générale des finances publiques

DGCS : direction générale de la cohésion sociale

DGITM : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

Diese : délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État

Dila : direction de l'information légale et administrative

Dinsic : direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État

Dinum : direction interministérielle du numérique

Direccte : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

Disic : direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État

DITP : direction interministérielle de la transformation publique

DJEPVA : direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

Dnum : direction du numérique ministérielle

Drice : document initial de répartition des crédits et des emplois

DSAF : direction des services administratifs et financiers
DSI : direction des systèmes d'information
EIG : entrepreneur d'intérêt général
ETP(T) : équivalent temps plein (travaillé)
FAST : fonds pour l'accélération des start-ups d'État
FIPHFP : fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
FTAP : fonds pour la transformation de l'action publique
GIP : groupement d'intérêt public
IGF : inspection générale des finances
IGPDE : institut de la gestion publique et du développement économique
ISIC : ingénieur des systèmes d'information et de communication
LFI : loi de finances initiale
MAREVA : méthode interministérielle d'analyse et de remontée de la valeur
MEFSIN : ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
MENJ : ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse
MOSPM : mission d'organisation des services du Premier ministre
MTECT : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
MTFP : ministère de la transformation et de la fonction publiques
PCA : plan de continuité d'activité
PFAI (NG) : plateforme d'accès à internet (nouvelle génération)
PGO : partenariat pour un gouvernement ouvert
PIA : programme d'investissements d'avenir
PPG : politique prioritaire du gouvernement
PRA : plan de reprise d'activité
Renater : Réseau National de télécommunications pour la Technologie l'Enseignement et la Recherche
RFFIM : responsable de la fonction financière ministérielle
RGS : référentiel général de sécurité
RIE : réseau interministériel de l'État
RIM : réunion interministérielle
RPROG : responsable de programme (budgétaire)
RSSI : responsable de la sécurité des systèmes d'information
SCN : service à compétence nationale
SGDSN : secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

SGG : secrétariat général du Gouvernement

SGMAP : secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

SIEM : système de gestion des informations et des événements de sécurité

SIG : service d'information du gouvernement

SILL : socle interministériel de logiciels libres

SNAP : sac à dos numérique de l'agent public

SPM : services du Premier ministre

UO : unité opérationnelle

UX : expérience utilisateur

Annexe n° 2. Historique des missions et directions interministérielles ayant été chargées de la transformation numérique de l'État depuis 1997

Dans la lignée du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) annoncé par le Premier ministre en août 1997, la mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (MTIC) a été créée par le décret du 27 août 1998¹⁹⁴ pour une durée de trois ans et placée sous l'autorité du Premier ministre. Cette fonction était, jusqu'à lors, exercée par le commissariat à la réforme de l'Etat¹⁹⁵.

L'agence pour les technologies de l'information et de la communication (ATICA) succède en 2001, à nouveau pour une période de trois ans, à la MTIC¹⁹⁶. Les compétences en matière d'informatique apparaissent toutefois encore trop éclatées pour être suffisamment efficaces, malgré l'effort de rationalisation que constituait que la création de l'ATICA¹⁹⁷.

Ainsi, le programme gouvernemental RE/SO 2007 (« Pour une République numérique dans la Société de l'information ») présenté en novembre 2002, vise à « *faire en sorte que tous les Français qui le souhaitent soient capables d'utiliser les services de base de l'Internet et de l'administration électronique à l'horizon 2007* ». Pour le mettre en place, l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE), créée en février 2003¹⁹⁸, permet la fusion de l'ATICA, de la mission « *utilisation des technologies de l'information et de la communication par l'administration* » de la délégation interministérielle à la réforme de l'État et du pôle en charge des formulaires électroniques et des téléprocédures au sein de la COSA (commission pour les simplifications administratives).

En 2003, sont ainsi créées trois structures interministérielles en charge de la réforme de l'Etat, auxquelles se substituera la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) à partir de décembre 2005¹⁹⁹ :

- l'ADAE ;
- la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DGMPSE), qui a repris une grande part des attributions de l'ancienne délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE) ;
- la délégation aux usagers et aux simplifications administratives, reprenant les missions de la commission pour les simplifications administratives²⁰⁰, remplacée en 2003 par un

¹⁹⁴ Décret n°98-751 du 27 août 1998 portant création de la mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration

¹⁹⁵ Décret n° 95-1007 du 13 septembre 1995 modifié relatif au comité interministériel pour la réforme de l'Etat et au commissariat à la réforme de l'Etat

¹⁹⁶ Décret n°2001-737 du 22 août 2001 portant création de l'Agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration

¹⁹⁷ Sénat, rapport d'information n°402 de M. Gérard Brun, fait au nom de la commission des finances, « Pour une administration électronique au service du citoyen », 6 juillet 2004

¹⁹⁸ Décret n°2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'Etat.

¹⁹⁹ Le décret n°2003-141 est abrogé par l'article 6 du décret n°2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'Etat au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

²⁰⁰ Décret n°98-1083 du 2 décembre 1998 relatif aux simplifications administratives

conseil d'orientation de la simplification administrative²⁰¹ (finalement supprimé en 2011²⁰²).

La direction générale de la modernisation de l'État (DGME), créée en 2005 et placée au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie²⁰³, constitue la première direction ministérielle chargée de la transformation de l'État par le numérique. Celle-ci avait vocation à assurer, selon les termes de son décret institutif, le « *développement de l'administration électronique* », ce qui comprenait la mise en œuvre et l'interopérabilité des systèmes d'information, la dématérialisation des procédures administratives et la maîtrise d'ouvrage des services interministériels d'interconnexion.

En février 2011, une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (Disic) est créée et rattachée aux services du Premier ministre et au secrétariat général du Gouvernement (SGG)²⁰⁴. La Disic et la DGME coexistent entre février 2011 et octobre 2012 : la première est responsable des systèmes d'information et de communication de l'État, alors que la seconde conserve sa mission principale de développement de l'administration électronique. La Disic est par ailleurs chargée de missions nouvelles : l'amélioration des relations entre les usagers et l'État, la mutualisation des systèmes d'information d'usage partagé au sein de la sphère publique et la promotion de l'innovation et la compétitivité. La Disic a, en outre, un rôle d'alerte des ministres qui seraient concernés par des projets de système d'information ou de communication présentant « *des enjeux ou des risques justifiant des dispositions spécifiques de conduite et de gouvernance, y compris des options de mutualisation interministérielle* »²⁰⁵. Elle a enfin un pouvoir d'alerte sur les projets pouvant présenter des risques. Elle peut, à cet égard, faire réaliser des contrôles sur ces projets après information des ministères concernés.

En parallèle, « Etalab » est également créé en février 2011²⁰⁶ et d'abord placée sous l'autorité du SGG. Elle est chargée de la création d'un portail unique interministériel destiné à rassembler les informations publiques, notamment de l'État et de ses établissements publics administratifs.

En octobre 2012, la Disic est placée sous la responsabilité du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) nouvellement créé, lui-même étant sous l'autorité du Premier ministre²⁰⁷. Celui-ci comprend également la direction interministérielle

²⁰¹ Décret n°2003-1099 du 20 novembre 2003 portant création d'un conseil d'orientation de la simplification administrative

²⁰² Décret n° 2011-1073 du 8 septembre 2011 relatif à la suppression de commissions et instances administratives

²⁰³ Décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'État au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

²⁰⁴ Décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création d'une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État. Son premier directeur est M. Jérôme Filippini.

²⁰⁵ Article 8 du décret n° 2011-193.

²⁰⁶ Créée par le décret n° 2011-194 du 21 février 2011, la mission « Etalab » a vu ses objectifs précisés à l'occasion du rapport, présenté en septembre 2011, par le groupe « experts numériques » réuni autour de M. Franck Riester, et remis à Mme Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

²⁰⁷ Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

pour la modernisation de l'action publique (Dimap)²⁰⁸, qui se substitue à la DGME, supprimée au même moment.

Le SGMAP est ensuite profondément réorganisé en septembre 2015²⁰⁹. Cela se traduit par plusieurs évolutions. D'abord, la Dimap est supprimée et remplacée par la direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques (Diat). La Disic est renommée direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic) et reprend certaines missions de l'ancienne Dimap en ce qui concerne l'administration électronique²¹⁰. Enfin, Etalab est intégré au sein de la nouvelle Dinsic.

La Dinsic a donc désormais quatre principales missions :

- elle est responsable du système d'information et de communication de l'État, le réseau interministériel de l'Etat lui étant rattaché depuis sa création en 2012²¹¹ ;
- elle appuie les administrations en matière de réutilisation des données publiques, en opérant notamment le portail interministériel unique ;
- elle favorise le développement de l'administration numérique ;
- elle développe des services numériques à destination des usagers et citoyens.

Avec la suppression du SGMAP en novembre 2017, la Dinsic est placée d'abord sous l'autorité du ministre chargé du numérique, « *par délégation du Premier ministre* »²¹². En octobre 2019, la Dinsic est remplacée par la direction interministérielle du numérique (Dinum) et à nouveau rattachée aux services du Premier ministre et au SGG²¹³. A compter de juillet 2020, le ministère de la transformation et de la fonction publiques qui vient d'être créé²¹⁴ « *autorité sur la Dinum* », sans que ne soit remis en cause son rattachement au SGG et sans que ne soit précisé, dans le décret, que cette autorité se fait par délégation du Premier ministre auquel la Dinum est fonctionnellement rattachée.

La Dinum est responsable de la stratégie numérique de l'État et ses attributions font écho aux missions de l'ancienne Dinsic :

- promotion du développement de l'administration numérique (appui aux administrations, dématérialisation, bonnes pratiques professionnelles dans le domaine du numérique, développement des compétences numériques dans l'État) ;

²⁰⁸ Décret n° 2012-1221 du 2 novembre 2012 modifiant le décret n° 2012-780 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique

²⁰⁹ Décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

²¹⁰ Il s'agit en particulier de l'animation et de la coordination des actions des administrations visant à améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du service rendu par le système d'information et de communication de l'Etat et ceux des autres autorités administratives. Elle doit également promouvoir l'innovation en matière de technologies de l'information et de la communication.

²¹¹ Article 1^{er} de l'arrêté du 17 décembre 2012 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Réseau interministériel de l'Etat »

²¹² Décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017 relatif à la direction interministérielle de la transformation publique et à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat.

²¹³ 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.

²¹⁴ Décret n° 2020-882 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de la transformation et de la fonction publiques.

- pilotage de « *l'open data* » ;
- gouvernance du système d'information et de communication de l'État (élaboration de normes, mutualisation, construction et opération des infrastructures) ;
- développement d'outils numériques d'usage partagé.

Elle conserve sa capacité d'auditer ou contrôler des projets sur demande et la procédure de consultation pour des projets d'importance repose désormais sur son avis conforme.

Enfin, en avril 2023, un nouveau décret complète les missions de la Dinum en lui permettant notamment d'expertiser les conditions de réussite d'un projet à la demande d'un ministère, en particulier sous l'angle de l'internalisation des compétences et de la cohérence des trajectoires d'emploi et de crédits (procédure dite de « l'article 4 »)²¹⁵. Ce décret renforce également les missions de la Dinum en matière d'appui à la circulation de la donnée, de mutualisation des produits interministériels, de pilotage de la politique de ressources humaines du numérique ou d'appui aux collectivités territoriales en matière de numérique public.

²¹⁵ Décret n° 2023-304 du 22 avril 2023 modifiant le 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.

Tableau n° 9 : Prise en compte des grands objectifs de la Dinum dans les stratégies « Etat-plateforme », « Tech.gouv » et dans la feuille de route de 2023

<i>Objectifs</i>	<i>« Etat-plateforme » (2015-2018)</i>	<i>« Tech.gouv » (2019- 2022)</i>	<i>Nouvelle feuille de route (depuis 2023)</i>
<i>Ouverture et utilisation de la donnée publique</i>	Vert	Orange	Vert
<i>Simplification des démarches</i>	Vert	Vert	Vert
<i>Réduction des fractures territoriales et administratives</i>	Rouge	Vert	Rouge
<i>Ressources humaines du numérique</i>	Rouge	Vert	Vert
<i>Simplification du quotidien des agents publics</i>	Vert	Vert	Vert
<i>Autonomie et sécurité informatique de l'Etat</i>	Orange	Vert	Vert
<i>Optimisation des dépenses publiques</i>	Rouge	Vert	Rouge
<i>Développements de partenariats avec la société civile</i>	Orange	Vert	Orange
<i>Déploiement des start-up d'Etat et de la méthode Agile</i>	Vert	Orange	Vert
<i>Sécurisation des grands projets numériques de l'Etat</i>	Rouge	Orange	Vert

Source : Cour des comptes.

Légende :

Vert : prise en compte formelle dans la stratégie

Orange : prise en compte sans être parmi les grands objectifs (sous-objectif ou présence dans l'organigramme)

Rouge : absence de prise en compte

Annexe n° 3. Objectifs et réalisations en matière d'ouverture et de réutilisation de jeux de données, codes sources et API et en matière d'extinction des « redevances »

Historique de l'ouverture des données en France et évolution des missions d'Etalab

Le rapport de M. Mohamed Adnène Trojette²¹⁶ rappelait en 2013 que « *la doctrine de l'Etat, en matière d'ouverture des données publiques, a oscillé entre objectif de gratuité totale et recherche de recettes valorisant le patrimoine immatériel de l'Etat.* » Ainsi, après l'émergence d'un droit général à la communication de productions de l'administration en 1974, consacrée par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978, les avancées en matière de gratuité des données publiques ont été lentes, le Conseil d'Etat ayant considéré que le principe de gratuité ne saurait s'appliquer automatiquement aux administrations en matière de données publiques²¹⁷. Des textes réglementaires du début des années 1990 semblent même renoncer au principe de gratuité totale²¹⁸.

Toutefois, le déploiement d'Internet à la fin des années 1990 fait évoluer ces positions. Cette réorientation s'incarne notamment au travers du programme d'action du Gouvernement pour la société de l'information (PAGSI) d'août 1997, ensuite rappelée par plusieurs textes qui font de l'ouverture des données publiques un objectif prioritaire²¹⁹. Au début des années 2000, des rapports, notamment celui de M. Lévy et M. Jouyet, continuent d'indiquer que les données publiques constituent un important levier d'amélioration de la qualité du service fourni par les administrations²²⁰. Etalab a ainsi été créé en 2011 pour assurer la mise en œuvre de cette nouvelle priorité. Le portail « data.gouv » a ensuite été fortement renouvelé en décembre 2013, après la signature par tous les membres du Gouvernement en mai 2012 d'une charte de déontologie rappelant leur « *devoir de transparence* », leur « *scrupuleux respect des dispositions garantissant l'accès des citoyens aux documents administratifs* » et leur engagement à « *mener une action déterminée pour la mise à disposition gratuite et commode sur internet d'un grand nombre de données publiques* ».

Si toutes les données historiques relatives à l'ouverture des jeux de données sur « data.gouv » ne sont pas facilement disponibles pour le public, c'est le cas pour les API²²¹. Ces données illustrent l'augmentation continue du nombre d'API disponibles, qu'elles soient en accès libre, en accès restreint via le compte api.gouv.fr (DataPass) ou en accès restreint.

²¹⁶ Mohammed Adnène Trojette, rapport au Premier ministre, « Ouverture des données publiques. Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes », juillet 2013 (page 13)

²¹⁷ Conseil d'Etat, « Redevances pour service rendu et redevance pour occupation du domaine public », coll. « Les études du Conseil d'Etat », 2022 (page 13)

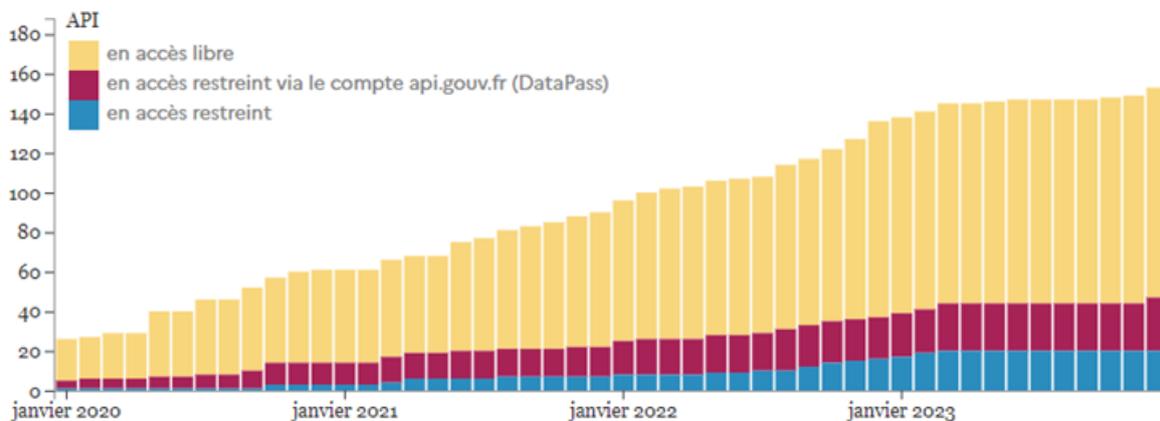
²¹⁸ Circulaire du Premier ministre du 14 février 1994

²¹⁹ Circulaire du Premier ministre du 28 janvier 1999

²²⁰ M. Lévy et J.-P. Jouyet, « L'économie de l'immatériel. La croissance de demain », rapport remis au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, novembre 2006

²²¹ <https://api.gouv.fr/statistiques>

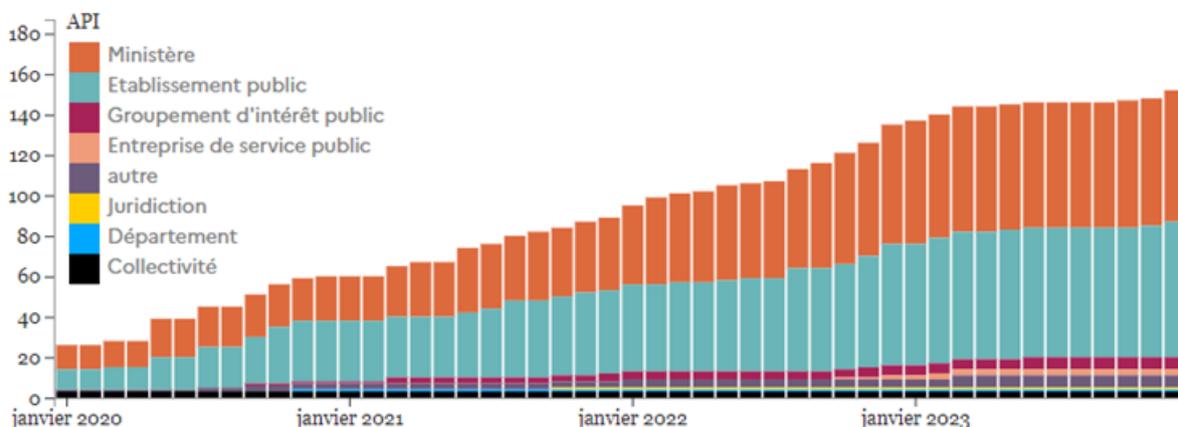
Graphique n° 14 : Répartition des API en accès libre et restreint (janvier 2020 – décembre 2023)



Source : api.gouv.fr

De la même manière, le site « api.gouv.fr » permet de constater la répartition des API disponibles en fonction des types de producteurs de données (Etat, établissement public, entreprise publique, groupement d'intérêt public, collectivité territoriale).

Graphique n° 15 : Répartition des API par type de producteur de données

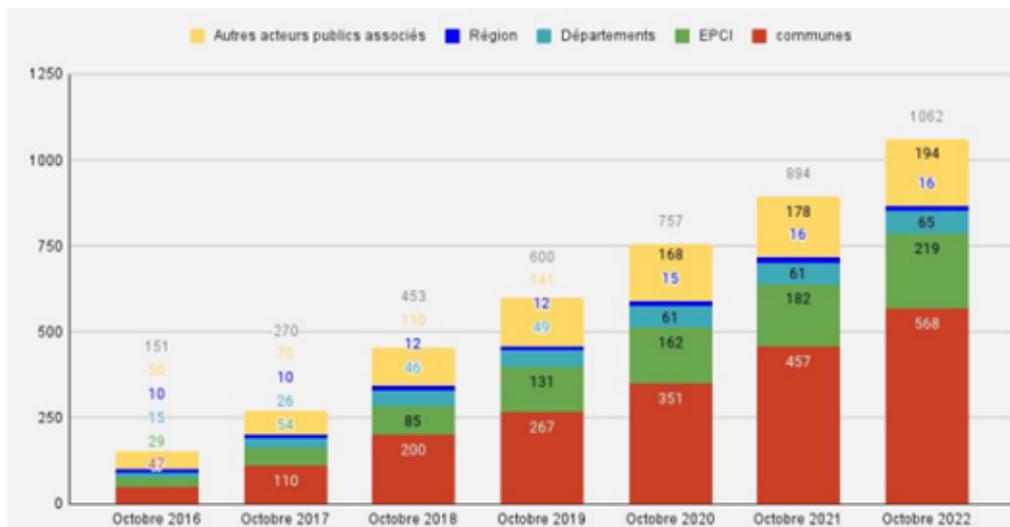


Source : api.gouv.fr

De telles informations devraient être également être disponibles pour le portail « data.gouv.fr ».

Concernant les collectivités territoriales, l'ouverture des données est encore très insuffisante, dans la mesure où seules 16 % des acteurs locaux respectent leurs obligations issues de la loi pour une République numérique de 2016, même si la situation a fortement progressé. 50 % des communes respectant les obligations en matière « d'open data » sont des communes, 25 % des structures « supra-communales » et 25 % des acteurs parapublics.

Graphique n° 16 : Nombre d'acteurs locaux ayant ouvert leurs données (octobre 2016-octobre 2022)



Source : Observatoire « Open data des territoires »²²²

Il est à noter que le département Etalab se fonde, pour le suivi de la bonne application de la loi de 2016 en ce qui concerne l'ouverture des données des collectivités territoriales, sur le travail d'une association, l'Observatoire « Open data des territoires », et n'assure pas elle-même une agrégation des informations sur ce sujet.

Ces différentes évolutions historiques se sont accompagnées d'importantes restructurations du département Etalab, conduisant à ce qu'il soit privé de la plupart de ses missions en 2023.

Tableau n° 10 : Répartition des missions du département Etalab entre 2018 et 2023

Missions d'Etalab (2018-2021)	Répartition de ces missions en 2023
Gestion des plateformes « data.gouv » et « api.gouv »	Département « opérateur de produits interministériels »
Partenariat pour un Gouvernement ouvert (pôle « OpenGov »)	Direction interministérielle de la transformation publique
Mission juridique (pôle « Droit et société ») ²²³	Mission « droit et international » de la Dinum
Réutilisation des données	« Datalab » au sein d'Etalab
Ouverture de la donnée publique	« Datanim » au sein d'Etalab

²²²

https://www.observatoire-opendata.fr/wp-content/uploads/2023/03/Copie-de-Observatoire_Open_Data_Territoires_Edition2022.pptx-1.pdf

²²³ Pôle qui n'existait pas encore en 2018

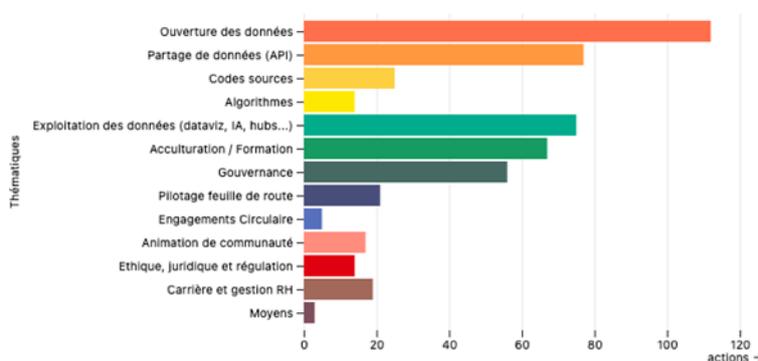
<i>Missions d'Etalab (2018-2021)</i>	Répartition de ces missions en 2023
<i>Mission logiciels libres</i>	Département « appui, conseil et expertise »
<i>Entrepreneurs d'intérêt général</i>	Département « incubateur des services numériques »
<i>Accélérateur d'initiatives citoyennes</i>	

Source : Cour des comptes

Les feuilles de routes ministères à la suite de la circulaire de 2021 : des réalisations très inégales selon les ministères

Dans le sillage de la circulaire de 2021 sur la politique de « data » et dans le cadre des « feuilles de routes ministérielles » en matière des données, algorithmes et codes-sources, tous les ministères ont pris des engagements précis dans le but d'assurer une nouvelle vague d'ouvertures des jeux de données, codes-sources et API.

Graphique n° 17 : Catégories d'actions présentes dans les feuilles de route ministérielle de la donnée (2021)



Source : data.gouv.fr

Le dernier recensement, réalisé en juin 2023, montre qu'une majorité des engagements (à hauteur de 63,3 %) a été tenu. Toutefois, il est notable que 8 % des ouvertures sont « planifiées » et, plus inquiétant, 30 % des jeux de données, API et codes-sources que les ministères doivent ouvrir sont encore indisponibles et sans perspective d'ouverture.

Les engagements des ministères étaient, en 2021, très inégaux : 22,2 % des 90 jeux de données à ouvrir provenaient du seul ministère de l'éducation nationale qui réalise une performance notable en ayant d'ores et déjà rempli tous ses engagements. A l'inverse, les ministères des Armées, de l'Intérieur et de la justice se caractérisent à la fois par un faible nombre d'engagements et une faible réalisation.

Tableau n° 11 : Engagements et réalisations (en juin 2023) des ministères en matière d'ouverture des jeux de données, API et codes-sources

<i>Ministère</i>	Nombre de jeux que le ministère s'est engagé à ouvrir en 2021	Proportion du total des engagements ministériels	Nombre de jeux non disponibles en juin 2023	Nombre de jeux dont l'ouverture est planifiée	Pourcentage de jeux ouverts
<i>Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse</i>	20	22,2 %	0	0	100 %
<i>Ministère de l'intérieur</i>	7	7,8 %	4	0	42,9 %
<i>Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique</i>	9	10 %	1	0	88,9 %
<i>Ministère de la justice</i>	11	12,2 %	5	6	0 %
<i>Ministère de la Santé et de la Prévention et Ministère des Solidarités de l'Autonomie et des personnes handicapées</i>	11	12,2 %	4	0	63,6 %
<i>Ministère de la transformation et de la fonction publiques</i>	1	1,1 %	0	0	100 %
<i>Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires</i>	15	16,7 %	10	0	33,3 %
<i>Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire</i>	1	1,1 %	0	0	100 %
<i>Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche</i>	2	2,2 %	0	0	100 %
<i>Ministère des Armées</i>	1	1,1 %	0	0	100 %
<i>Ministère du Travail du Plein emploi et de l'Insertion</i>	7	7,8 %	3	0	57,1 %
<i>Services du Premier ministre</i>	5	5,6 %	0	0	100 %
Total	90	100 %	27	6	63,3 %

Source : Cour des comptes, à partir des données de « data.gouv.fr »²²⁴

En outre, à la suite de la réorganisation de 2023, Etalab a fait évoluer ses indicateurs de performance, pour se concentrer sur le « nombre de projets à impact qu'il aura accompagné avec succès ». Depuis le deuxième trimestre 2023, la plateforme « data.gouv » mesure son impact par l'intermédiaire de différents indicateurs qui doivent être publiés à la fin de l'année 2023, en particulier :

- le score qualité moyen du « top 100 » des jeux de données²²⁵ ;
- le temps de réponse moyen de l'administration pour un commentaire usager sur la plateforme ;
- le nombre de réutilisations de qualité sur le « top 100 » des jeux de données de la plateforme ;
- le taux de réponse à la question « avez-vous trouvé ce que vous cherchiez ? » sur la plateforme (indicateur en cours de déploiement).

Les projets de réutilisation des données

Lors de la réunion du CIAD du 15 décembre 2022, le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques a demandé à chaque ministère, par le biais des AMDAC, d'identifier trois projets emblématiques mobilisant les données et pouvant être mis en œuvre en 2023. Ces projets doivent soit correspondre à une politique prioritaire du gouvernement (PPG), soit être lié au projet d'administration proactive soit présenter un retour sur investissement (ROI).

Le département Etalab a accompagné les AMDAC tout au long du 1^{er} semestre 2023 dans l'identification de ces projets et sera chargé d'appuyer la mise en œuvre de certains d'entre eux. Pour ce faire, un atelier collectif a été organisé le 14 février 2023, permettant d'identifier un premier lot de projets. Par la suite, des réunions bilatérales ont été menées avec chaque AMDAC. 38 projets ont ainsi été identifiés, dont 14 liés à des politiques prioritaires du gouvernement, 11 à de la proactivité et 13 présentant un retour sur investissement.

Tableau n° 12 : Projets de réutilisation des données identifiés à la suite de la réunion du CIAD du 15 décembre 2022

<i>Ministère concerné</i>	Critère	Description du projet
<i>Services du Premier ministre</i>	PPG	Suivi de l'accessibilité numérique – Périmètre à préciser (ARCOM)
	ROI	Pomme – Traiter plus efficacement les saisines des auditeurs et téléspectateurs (ARCOM)

²²⁴

<https://explore.data.gouv.fr/tableau/?url=https%3A%2F%2Fwww.data.gouv.fr%2Ffr%2Fdatasets%2F%2F8120c22b-3991-4e33-9b5a-6598e663ea4f>

²²⁵ Ce « top 100 » n'a pas été actualisé depuis 2021. <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/jeux-de-donnees-du-top-100/>

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION
INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

<i>Ministère concerné</i>	Critère	Description du projet
	ROI	Temps de parole politique – Fiabiliser les mesures de temps de parole en passant d'un mode déclaratif avec échantillonnage à une solution basée sur l'intelligence artificielle (ARCOM)
<i>Ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique</i>	Proactivité	Baromètre France Num – Mesurer et suivre la transformation numérique des TPE et PME par le biais d'un baromètre annuel, proposer des aides à la transformation numérique automatiquement aux entreprises
	Proactivité	Dérog conso – Accompagner les industriels en situation de crise par des dérogations temporaires sur l'affichage des compositions de certains produits et leur donner les moyens d'informer les consommateurs
	ROI	Cartographie tabac - Renforcer le rôle de la Douane dans la gestion du monopole tabac ou dans la lutte contre le trafic illégal par l'utilisation de cartographies permettant la visualisation des implantations des débits de tabac et saisies / renseignements liés aux risques tabac
<i>Ministère de l'intérieur et des outre-mer</i>	Proactivité	Justif Adresse - Automatiser la vérification de l'adresse du domicile auprès de fournisseurs d'énergie pour toute demande d'inscription sur les listes électorales pour simplifier les démarches des usagers
	Proactivité	Notification d'expiration des titres – Alerter proactivement l'utilisateur de l'expiration imminente de son titre de séjour
	ROI	SELFIM – Industrialiser les détections de fraude sur les cartes grises en ajoutant deux nouveaux scénarios de fraude (garages fantômes et malus écologique)
<i>Ministère de l'Europe et des affaires étrangères</i>	PPG	Renforcer la sécurité des voyageurs en rendant disponibles les données relatives aux « fiches conseils aux voyageurs » par API afin qu'elles soient immédiatement utilisables et intégrables dans des SI tiers (plateformes de réservation de voyages par exemple)
	Proactivité	Fluidifier la procédure de renouvellement des passeports pour les français de l'étranger et les notifier plusieurs mois avant expiration de leur titre
	ROI	Fiabiliser les certificats de vie des français à l'étranger en croisant la base des ressortissants à l'étranger avec le fichier des personnes décédées fourni par l'Insee
<i>Ministère de la justice</i>	PPG	A-just – Mieux piloter l'activité en juridiction en disposant d'une vision à date des effectifs et en permettant de réaliser des projections de charge de travail
	PPG	I360° – Faciliter la réinsertion professionnelle des détenus en transmettant à Pôle emploi des données dans une logique de continuité de parcours
	Proactivité	SIAJ – Faciliter l'accès à l'aide juridictionnelle
	Proactivité	Permettre aux services RH du MINARM d'accéder aux données fiscales des militaires via l'API de la DGFIP afin de calculer automatiquement les

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION
INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

<i>Ministère concerné</i>	Critère	Description du projet
<i>Ministère des armées</i>		primes à verser sans redemander chaque année aux agents leur avis d'imposition
	Proactivité	Ouvrir par API et par un module d'interrogation du référentiel les données de la Journée de Défense et de Citoyenneté pour faciliter les démarches des jeunes
	Proactivité	OSF IoT – Outiller la collecte et l'analyse des données de consommation en eau et énergie du parc immobilier du ministère pour anticiper les interventions de maintenance et diminuer les consommations dans une logique de développement durable
<i>Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion</i>	PPG	Protéger les droits des apprentis en exploitant les données de l'apprentissage et en les mettant à disposition des inspecteurs du travail
	PPG	OETH – Garantir l'accès à l'emploi des travailleurs en situation de handicap en exploitant les données d'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et en les mettant à dispositions des services déconcentrés et de la mission d'emploi des travailleurs handicapés
	ROI	Outiller les services de renseignement pour traiter automatiquement un premier niveau de demandes, diminuer les temps de réponse et sécuriser leur fondement juridique
<i>Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse</i>	PPG	InserJeunes – Améliorer le service d'aide à l'orientation des jeunes en voie professionnelle en mettant à disposition des usagers des données utiles à l'orientation comme l'insertion dans l'emploi ou la poursuite d'études
	Proactivité	Bourses de collège et lycée proactives – Vérifier proactivement l'éligibilité des familles aux dispositifs de bourses sur la base de leur situation fiscale et leur attribuer automatiquement
	ROI	ANGE – Automatiser la transmission des certificats de scolarité en distribuant cette donnée par une API Nationale Générique de la scolarité
<i>Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche</i>	PPG	InserSup – Produire des indicateurs d'insertion professionnelle des étudiants pour contribuer au pilotage de l'offre de formation des établissements
	ROI	Référentiel des structures de recherche – Transformer le répertoire actuel des structures de recherche en un référentiel univoque aligné avec des identifiants internationaux pour meilleure visibilité et interopérabilité des données des laboratoires de recherche avec les données des contributeurs de la recherche et de la production scientifique à une échelle internationale
<i>Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et</i>	PPG	Ecobalyse – Aider les consommateurs à comprendre et calculer les impacts écologiques des produits distribués en France
	PPG	France chaleur urbaine – Suivre le nombre de logements raccordés à des réseaux de chaleur pour accompagner la transition énergétique

<i>Ministère concerné</i>	Critère	Description du projet
<i>ministère de la transition énergétique</i>	PPG	Acceslibre – Recenser et mettre à disposition les informations d'accessibilité des lieux ouverts au public sur une plateforme collaborative pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap
<i>Ministère de la culture</i>	PPG	Collectif objets – Informer les mairies des objets protégés au titre des monuments historiques présents sur leur territoire et leur demander des informations succinctes sur leur localisation actuelle et leur état
	Proactivité	Simplifier et dématérialiser les demandes de subvention
	ROI	Bâtir une infrastructure de données permettant de collecter, traiter et exploiter l'ensemble des données structurées du ministère pour alimenter l'ensemble de ses politiques publiques
<i>Ministère de la santé et de la prévention et ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées</i>	PPG	Espace numérique de santé – Proposer aux usagers un catalogue d'applications labellisées par la puissance publique, avec lesquelles il pourra choisir de partager certaines données de santé issues de son espace afin de bénéficier de nouveaux services proposés par ces applications
	Proactivité	Attribuer automatiquement les pensions de réversion de retraite aux usagers éligibles pour diminuer le non-recours aux droits à la retraite
	ROI	Simplifier les procédures administratives pour les usagers et les agents en automatisant la circulation de données par API
<i>Ministère de la transformation et de la fonction publiques</i>	PPG	Services Publics + – Identifier des axes d'amélioration des services publics en analysant automatiquement les irritants formulés par les usagers sur la plateforme Services Publics +
	ROI	DIOMEDE – Améliorer en continu le niveau de sécurité du Réseau Interministériel de l'Etat (RIE) en analysant et en croisant les données liées aux incidents de sécurité de différentes sources de journaux
	ROI	Observatoire des réservations de logements pour les agents publics – Collecter et mettre à disposition des acheteurs les données liées aux réservations, dont les tarifs, pour renforcer leurs capacités de négociation avec les bailleurs et ainsi optimiser les budgets

Source : Cour des comptes

Des redevances finalement éteintes

En parallèle, les « redevances » sont désormais presque toutes éteintes. Le rapport de M. Mohamed Adnène Trojette²²⁶, démontrait, en 2013, la persistance de ces « redevances » dans une vingtaine de services publics administratifs. Le produit de ces redevances est perçu

²²⁶ Mohammed Adnène Trojette, rapport au Premier ministre, « Ouverture des données publiques. Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes », juillet 2013.

dans le cadre d'une vente en gros ou en détail de données et parfois en contrepartie de prestations de service. Interdites depuis 2016²²⁷ (malgré des exceptions²²⁸), à la suite notamment du rapport d'Antoine Fouilleron de novembre 2015²²⁹, ces redevances constituent un obstacle encore important à la réutilisation gratuite des données.

Dans ce cadre, Etalab rend publiques²³⁰ la liste des informations ou catégories d'informations détenues par l'Etat dont la réutilisation peut être soumise à redevance et la liste des redevances de réutilisation pratiquées par les administrations, avec leurs modalités de calcul.

Le rapport de la « mission Bothorel »²³¹ indiquait qu'à la fin de l'année 2020, trois opérateurs tiraient encore plus d'un million d'euros de recette de ces redevances, malgré un référé de la Cour des comptes en 2019²³² :

- l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), qui a arrêté de percevoir ces redevances en 2021 ;
- Météo-France, qui doit arrêter de les percevoir à partir du 1^{er} janvier 2024²³³ ;
- le service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM), dont les redevances ont été jugées légales par la justice administrative en 2017²³⁴ mais qui a, d'après Etalab, également arrêté de percevoir ces redevances.

Ainsi, sur les trois organismes encore identifiés en 2020 par la « mission Bothorel », aucun ne perçoit plus de redevances. Même si l'article D. 324-5-1 du code des relations entre l'administration et le public devrait être actualisé, les seules redevances qui persistent sont celles liées aux « *informations issues des opérations de numérisation des fonds et des collections des bibliothèques, y compris des bibliothèques universitaires, des musées et des archives et, le cas échéant, les informations qui y sont associées lorsque ces dernières sont commercialisées conjointement* ».

²²⁷ La loi n°2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public limite les redevances aux cas où les administrations « sont tenues de couvrir par des recettes propres une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leur mission de service public » (article L. 324-1 du code des relations du public avec l'administration).

²²⁸ Définies notamment aux articles 6 et 7 de la directive européenne 2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, repris par l'article 15 de la loi du 28 décembre 2015 et validé par le Conseil d'Etat en 2017 (<https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2017-03-10/403916>).

²²⁹ Antoine Fouilleron, rapport au Premier ministre, « Les échanges de données réalisés à titre onéreux entre les administrations », novembre 2015

²³⁰ Conformément aux articles R. 324-4-5 et R. 324-6-1 du code des relations du public et de l'administration

²³¹ « Mission Bothorel », « Pour une politique publique de la donnée », décembre 2020

²³² Cour des comptes, « La valorisation des données de l'IGN, de Météo-France et du Cerema », 11 mars 2019

²³³ <https://www.ecologie.gouv.fr/ouverture-des-donnees-publiques-du-ministere-au-1er-janvier-2024-toutes-donnees-publiques-meteo> ; <https://meteo.data.gouv.fr/>

²³⁴ Tribunal administratif de Rennes, 26-06-01, 20 octobre 2017 <http://rennes.tribunal-administratif.fr/content/download/115598/1166046/version/1/file/1403498a.pdf>

Annexe n° 4. Les projets du « Lab IA »

Le « Lab IA » a soutenu, depuis sa création, vingt-six projets, pour un investissement total de 3,1 millions d'euros à la fin de l'année 2023. Seize projets sont considérés comme des succès, trois comme des succès partiels (objectifs non pleinement atteints ou tests réalisés sur un nombre limité de cas), deux ont été abandonnés et un doit redimensionner ses objectifs. Enfin, quatre projets n'étaient pas suffisamment suivis à la fin de l'année 2023 par la Dinum pour en connaître l'état d'avancement.

Tableau n° 13 : État, à la fin de l'année 2023, des projets soutenus par le « Lab IA » depuis 2019

<i>Administration accompagnée</i>	Budget prévisionnel	Budget engagé	Description	Etat du projet	Résultats
<i>Agence française pour la biodiversité</i>	117 684,00 €	117 684,00 €	Mieux orienter les contrôles de la police de l'environnement grâce à l'IA.	Terminé	Succès
<i>Direction générale de l'alimentation</i>	78 480,00 €	78 480,00 €	Affiner le ciblage des établissements à inspecter dans le secteur de la remise directe aux consommateurs.	Terminé	Succès
<i>CHU de Toulouse</i>	112 860,00 €	112 860,00 €	Utiliser l'IA pour aider au diagnostic et optimiser la préparation des réunions de concertations pluridisciplinaire post-opératoire.	Terminé	Objectifs partiellement atteints : uniquement la priorisation des dossiers médicaux.
<i>Autorité de sûreté nucléaire</i>	110 880,00 €	110 880,00 €	Permettre une meilleure exploitation des données contenues dans les lettres de suite d'inspection.	Terminé	Succès

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION
INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

<i>Administration accompagnée</i>	Budget prévisionnel	Budget engagé	Description	Etat du projet	Résultats
<i>Agence centrale des organismes de sécurité sociale - Centre national Chèque emploi associatif</i>	86 040,00 €	86 040,00 €	Développer un agent vocal conversationnel pour répondre aux interrogations des utilisateurs du Chèque Emploi Associatif	Terminé	Succès
<i>Direction départementale des Territoires et de la Mer de l'Hérault</i>	105 200,00 €	105 200,00 €	Détecter automatiquement les irrégularités d'occupation des sols à partir d'images aériennes et satellites	Terminé	Succès
<i>Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information</i>	0 (auto-financé)	0,00 €	Analyser des journaux d'événements Windows pour détecter les signaux faibles permettant de mieux repérer les identifications frauduleuses.	Terminé	Succès
<i>CHU de Bordeaux</i>	231 420,00 €	231 420,00 €	Faciliter l'accès aux informations sur le patient.	Terminé	Test effectués uniquement sur des dossiers patients synthétiques.
<i>Direction générale des entreprises - Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques</i>	205 800,00 €	205 800,00 €	Développer une solution de veille et d'exploitation d'informations pour améliorer la sécurité économique.	Terminé	Succès

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION
INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

<i>Administration accompagnée</i>	Budget prévisionnel	Budget engagé	Description	Etat du projet	Résultats
<i>Direction générale des collectivités locales</i>	203 400,00 €	203 400,00 €	Développer l'IA dans le contrôle de légalité dématérialisé	Terminé	Dimensionnement des objectifs à revoir.
<i>Direction générale de la gendarmerie nationale</i>	194 400,00 €	194 400,00 €	Améliorer le système de pré-plainte en ligne	Terminé	Succès mitigé car le projet n'a pas donné lieu à une implémentation dans le système de pré-plainte en ligne
<i>Conseil d'État</i>	210 900,00 €	210 900,00 €	Identifier automatiquement les séries de contentieux faisant appel à une décision commune	Terminé	Succès
<i>Direction générale de la santé</i>	213 600,00 €	213 600,00 €	Optimiser le traitement des signalements des événements sanitaires indésirables	Terminé	Succès
<i>Chambres des métiers et de l'artisanat de Nouvelle Aquitaine</i>	180 780,00 €	180 780,00 €	Développer un outil d'aide à l'implantation des entreprises artisanales.	Terminé	Succès
<i>Institut national de la statistique et des études économiques</i>	203 100,00 €	203 100,00 €	Améliorer l'identification de l'établissement employeur dans le recensement de la population	Terminé	Succès

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION
INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

<i>Administration accompagnée</i>	Budget prévisionnel	Budget engagé	Description	Etat du projet	Résultats
<i>Direction générale des douanes et des droits indirects</i>	179 400,00 €	58 920,00 €	Identifier les fausses déclarations en douane grâce au text mining	Abandonné	Abandonné
<i>Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</i>	188 400,00 €	188 400,00 €	Développer un système d'alerte automatique pour l'aide à la surveillance des travailleurs exposés aux rayonnements ionisants	Terminé	Succès
<i>Institut national de l'environnement industriel et des risques</i>	182 450,00 €	182 450,00 €	Identifier les molécules contaminant l'environnement et profiler les sources de pollutions.	Terminé	Succès
<i>Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes</i>	NA	0,00 €	Détecter les clauses et pratiques abusives dans les contrats, devis et factures	Abandonné	Abandonné car données finalement indisponibles
<i>Institut national de l'information géographique et forestière</i>	117 120 (dont 70 272 par la DINUM)	100 000 (dont 60 000 par la DINUM)	Faciliter le calcul du positionnement des points de référence terrestre à partir des données satellites	Terminé	Succès
<i>Cour de cassation</i>	100 000 (dont 60 000 par la DINUM)	100 000 (dont 60 000 par la DINUM)	Identifier les divergences de jurisprudence.	Terminé	Succès
<i>Service hydrographique et</i>	100 000 (dont 60 000 par la DINUM)	100 000 (dont 60 000 par	Améliorer la cartographie du littoral	Terminé	Succès

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION
INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

<i>Administration accompagnée</i>	Budget prévisionnel	Budget engagé	Description	Etat du projet	Résultats
<i>océanographique de la marine</i>		la DINUM)			
<i>Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale.</i>	84 100 (dont 65 000 par la DINUM)		Solution de veille de sources d'actualité ouvertes pour améliorer l'alerte et la prise de décision.	Lancement	En cours de vérification par la Dinum
<i>Commission nationale de l'informatique et des libertés</i>	84 100 (dont 65 000 par la DINUM)		Aide à l'analyse sur la lecture des différents documents soumis à la CNIL	Lancement	En cours de vérification par la Dinum
<i>Ministère de la transition écologique</i>	88 0360 (dont 65 000 par la DINUM)		Aide à l'analyse des projets soumis à évaluation environnementale.	Lancement	En cours de vérification par la Dinum
<i>Ministère de l'Intérieur</i>	87 100 (dont 65 000 par la Dinum)		« Cluster Vec » : explorer de nouvelles possibilités pour détecter les plaques d'immatriculation usurpées.	Lancement	En cours de vérification par la Dinum

Source : Dinum

Le Lab IA a, par ailleurs, développé deux outils d'IA :

- « *Open Pseudo* »²³⁵, outil d'IA de « pseudonymisation », permettant d'accompagner l'ouverture des décisions de justice et leur mise à disposition du public²³⁶. Développé par Etalab²³⁷ pour le Conseil d'État, qui publie en « *open data* » des décisions de justice

²³⁵ https://github.com/etalab-ia/pseudonymisation_decisions_ce

²³⁶ Comme prévu par l'article 24 de la loi pour une République numérique de 2016 et précisé par l'article 33 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

²³⁷ Etalab a publié un guide afférent : <https://guides.etalab.gouv.fr/pdf/guide-pseudonymisation.pdf>

administrative, cet outil vise à automatiser la suppression des éléments permettant l'identification des personnes mentionnées dans les décisions. Cet outil en open-source être librement réutilisé pour d'autres documents (actes administratifs, procès-verbaux, notes *etc.*). Cet outil ne fait toutefois pas l'objet d'une mutualisation suffisante, dans la mesure où la Cour de cassation a développé depuis 2019 sa propre IA en la matière, même si le Conseil d'Etat y est associé²³⁸ ;

- « *Pour une IA francophone* » (PIAF)²³⁹ est le fruit d'une collecte, entre octobre 2019 et juin 2020, d'un jeu de données d'entraînement francophone, grâce à la mobilisation de 700 contributeurs ayant permis de créer 9 500 couples de questions-réponses. Il s'agit de développer des algorithmes de traitement du langage en français, permettant de concevoir et d'améliorer des robots conversationnels et des moteurs de recherche pour les administrations publiques. Malgré l'ampleur potentielle de ce projet, seule trois utilisations ont été recensées, sur le site « *servicepublic.fr* », la foire aux questions de la CNIL et celle d'Etalab relative au droit de la donnée²⁴⁰. Le logiciel a été téléchargé un peu plus de 6 800 fois au cours du mois de décembre 2023²⁴¹.

²³⁸ Conseil d'Etat, « Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance », étude à la demande du Premier ministre, 31 mars 2022 (page 308)

²³⁹ <https://etalab-ia.github.io/knowledge-base/piaf/index.html>

²⁴⁰ Conseil d'Etat, « Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance », étude à la demande du Premier ministre, 31 mars 2022 (page 188).

²⁴¹ <https://huggingface.co/etalab-ia/camembert-base-squadFR-fquad-piaf>

Annexe n° 5. L'administration proactive et la démarche du « Dites-le nous une fois »

L'objectif « d'administration proactive » concerne à la fois les droits des usagers et les démarches que ces derniers doivent réaliser. Il peut s'agir soit d'un objectif de simplification de ces droits et démarches, ce qui passe par la démarche du « Dites-le nous une fois », soit d'une notification automatique indiquant l'éligibilité à un droit ou rappelant la démarche à réaliser. Enfin, le dernier stade de cette « administration proactive » permettrait, après accord de l'utilisateur, l'attribution automatique d'un droit ou la réalisation automatique d'une démarche.

L'ensemble des 248 démarches recensées par l'observatoire « Vos démarches essentielles »²⁴² n'est pas concerné par la proactivité. Une estimation réalisée sur une ancienne version de cet observatoire faisait état de cinquante à soixante de démarches pour lesquelles la proactivité est envisageable. D'autres démarches, non recensées dans l'observatoire, sont toutefois susceptibles d'être rendues proactives.

Tableau n° 14 : Les différentes applications théoriques de « l'administration proactive »

	Pour un droit	Pour une démarche
<i>Simplification</i>	Application du « Dites-le nous une fois »	
<i>Notification</i>	Notification d'éligibilité	Rappel d'une démarche à réaliser
<i>Automatisation</i>	Attribution automatique (avec validation de l'utilisateur)	Réalisation automatique (avec validation de l'utilisateur)

Source : Cour des comptes, à partir des informations de la Dinum

Tableau n° 15 : Indicateurs cible et réalisation pour « l'administration proactive »

Indicateurs	Cible pour la fin de l'année 2026	Réalisation à la fin de l'année 2022
<i>Taux de démarches simplifiées pour l'utilisateur, ayant appliqué le principe du « Dites-le-nous une fois »</i>	100 % des démarches	55,2 % des démarches
<i>Nombre d'utilisateurs ayant bénéficié d'au moins une « action proactive »</i>	40 millions	6 millions
<i>Nombre de conversions pour les utilisateurs ayant bénéficié d'au moins une action proactive²⁴³</i>	Conversion de 22 millions pour 30 millions d'utilisateurs	Non évaluée

²⁴² <https://observatoire.numerique.gouv.fr/>

²⁴³ Le nombre de conversion sera mesuré annuellement par sondage et pour chaque démarche. Si l'indicateur remonté est le nombre total de conversions pour l'ensemble des démarches suivies, il est mesuré individuellement sur chaque démarche. Ce critère permet de s'assurer que les notifications envoyées ont une réelle efficacité et de se prémunir du « spam » des utilisateurs. Le sondage a été choisi par souci de conformité aux règles de protection des données personnelles car il permet d'éviter les traceurs dans les messages. Une consultation de la CNIL est en cours.

Source : Cour des comptes, à partir des données de la Dinum

Les projets d'administration proactive considérés comme achevés sont les suivants :

- la complémentaire santé solidaire automatiquement attribuée à la demande du revenu de solidarité active ou de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées depuis le 1er janvier 2022 ;
- depuis le 1er mars 2022, le déploiement progressif de l'intermédiation financière entre les parents séparés et la caisse des allocations familiales sur toutes les pensions alimentaires fixées par décision judiciaire ;
- l'envoi d'un email automatique aux jeunes et familles éligibles aux « Pass'Sport » ;
- l'envoi d'un email automatique pour le renouvellement des titres de séjour ;
- le versement automatique de l'allocation de rentrée scolaire ;
- le versement automatique du « chèque énergie » ;
- le versement automatique de l'indemnité inflation.

Les projets en cours d'expérimentation sont les suivants²⁴⁴ :

- la réception automatique des bourses scolaires, dont l'automatisation est prévue à la rentrée 2024 ;
- la proposition automatique d'aides au logement pour les étudiants de l'enseignement supérieur éligible. Ce projet est en cours d'investigation ;
- l'information de l'éligibilité aux pensions de réversion, dont l'expérimentation est en cours et dont l'objectif est le versement automatique ;
- l'information de l'éligibilité à l'allocation de solidarité aux personnes âgées, dont l'expérimentation est en cours et vise l'attribution automatique ;
- l'information de l'éligibilité à la carte « famille nombreuse » de la SNCF, prévue au premier semestre 2024 ;
- l'information de l'éligibilité à la tarification sociale et solidaire des transports par les collectivités ;
- l'information de l'éligibilité à l'aide à l'achat d'un vélo ;
- le pré-remplissable de la demande d'aide juridictionnelle.

La démarche du « Dites-le nous une fois », qui constitue la première étape de l'administration proactive, progresse également depuis 2020, même si des marges d'amélioration persistent.

Tableau n° 16 : Évolution des résultats de la démarche « Dites-le nous une fois » (janvier 2020-juillet 2023)

Critères	Résultats en janvier 2020 ²⁴⁵	Résultats en juillet 2023
<i>Nombre de démarches pour lesquelles aucune ou une seule information est requise</i>	78 (32,2 %)	137 (55,2 %)

²⁴⁴ La Dinum considère que le projet de « solidarité à la source » (notification et attribution automatique des aides sociales) est exclu de ce périmètre

²⁴⁵ Date de la première mesure du « Dites-le nous une fois ».

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION
INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

<i>Critères</i>	Résultats en janvier 2020²⁴⁵	Résultats en juillet 2023
<i>Nombre de démarches pour lesquelles deux à quatre informations sont requises</i>	34 (14 %)	28 (11,2 %)
<i>Nombres de démarches pour lesquelles plus de quatre informations sont requises</i>	18 (7,4 %)	31 (12,5 %)
<i>Nombre de démarches non évaluées</i>	77 (31,8 %)	29 (11,7 %)
<i>Nombres de démarchés non concernées</i>	35 (14,4 %)	23 (9,3 %)
Total	242	248

Source : Cour des comptes, à partir des données Dinum

Annexe n° 6. Le programme beta.gouv

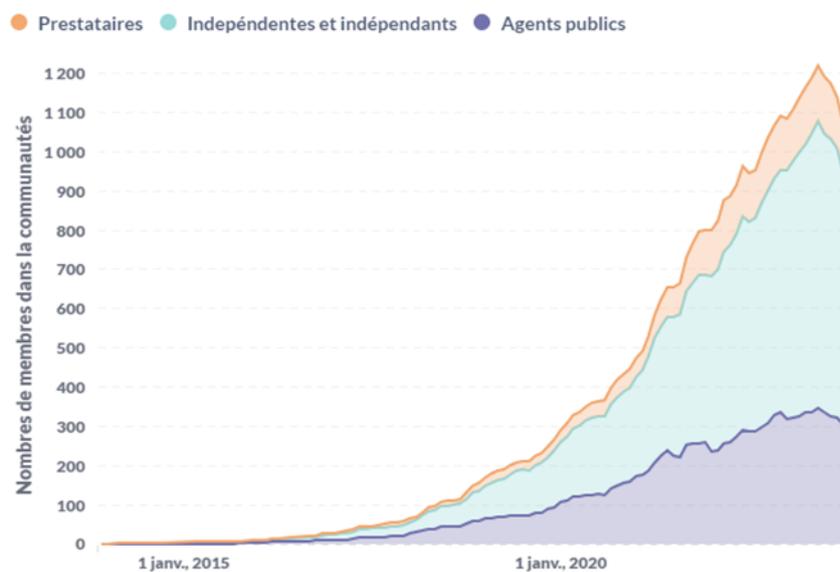
Tableau n° 17 : Les incubateurs et missions interministérielles du réseau beta.gouv

Nom de l'incubateur	Date de création	Bilan
<i>L'incubateur de services numériques</i> Dinum	2015	94 produits numériques
<i>La Fabrique Pôle Emploi</i> Pôle Emploi	2015	21 produits numériques 1 appel à intrapreneurs par an
<i>La Fabrique numérique des ministères sociaux</i> Ministères de la Santé, des Solidarités et du Travail	2017	31 produits numériques 1 appel à intrapreneurs par an
<i>La Fabrique numérique de l'écologie</i> Ministères de la Transition Ecologique	2017	2 produits à impact national (Dossier Facile et Track Déchets) 1 appel à intrapreneurs par an
<i>Lab MI</i> Ministère de l'Intérieur	2018	13 produits numériques
<i>La Fabrique Numérique Défense Connect</i> Ministère des Armées	2019	19 produits numériques
<i>L'atelier numérique de la Culture</i> Ministère de la Culture	2020	17 produits numériques 1 appel à intrapreneurs par an
<i>L'incubateur des territoires</i> Agence nationale de la cohésion des territoires	2020	102 produits numériques
<i>La mission apprentissage</i> Mission interministérielle, Ministères du Travail, de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur	2020	9 produits numériques
<i>Le Lab ANSSI</i> Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information	2020	3 produits numériques
<i>L'atelier numérique des affaires étrangères</i> Ministère des Affaires Etrangères	2021	5 produits numériques 1 appel à intrapreneurs par an
<i>La fabrique des géocommuns</i> Institut national de l'information géographique et forestière	2021	5 produits numériques (1 en phase de transfert, 2 en phase de construction, 2 en phase d'investigation) 1 appel à intrapreneur par an
<i>L'incubateur du ministère de la Justice</i> Ministère de la Justice	2022	15 produits numériques 1 appel à intrapreneurs par an
<i>L'accélérateur de la transition écologique</i> Agence de la transition écologique (Ademe)	2022	15 produits numériques
<i>La mission InserJeunes</i>	2022	4 produits numériques
<i>La Plateforme de l'inclusion</i>	2022	11 produits numériques
<i>Les Plateformes de l'engagement civique</i> Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	2023	3 produits numériques
<i>L'opérateur de produits interministériels</i>	2023	13 produits numériques

Nom de l'incubateur	Date de création	Bilan
Dinum		
<i>Partenariats terminés</i>		
<i>Bercy Hub</i> ²⁴⁶ Ministère de l'économie et des finances	2020	6 produits numériques
<i>La fabrique numérique de la DGFIP</i> Direction générale des finances publiques	2021	4 produits numériques

Source : Dinum et sites internet des incubateurs. Note : il s'agit des produits numériques ayant fait l'objet d'une investigation ou d'un développement dans le cadre du programme *beta.gouv* ; d'autres initiatives peuvent avoir été menées par les incubateurs ministériels en-dehors de ce programme.

Graphique n° 18 : Evolution de la taille du réseau *beta.gouv*



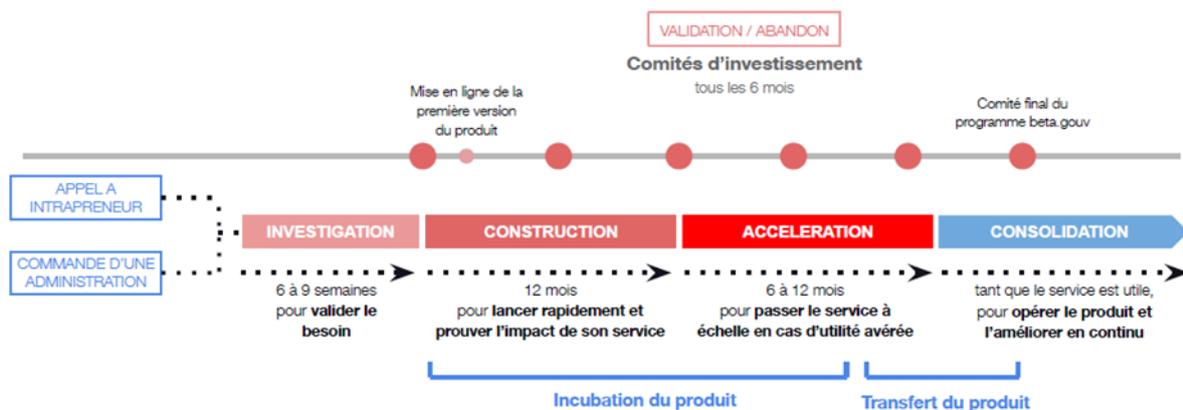
Source : <https://beta.gouv.fr/communaute/>, consulté le 13/12/2023. Note : fin 2020, le réseau comptait 10 incubateurs et 475 membres.

Le programme des start-ups d'Etat suit une procédure en quatre phases, inspirée des démarches de conception agiles et centrée sur les besoins des utilisateurs²⁴⁷.

²⁴⁶ L'incubateur du ministère de l'Economie et des Finances a choisi de mettre un terme au partenariat avec le réseau *beta.gouv* du fait de divergences sur les aspects suivants de la méthode :

- Tests utilisateurs : le Bercy Hub est réticent à tester ses produits rapidement auprès d'utilisateurs de la société civile, particulièrement lorsqu'il n'est pas considéré souhaitable de communiquer sur ces projets. Pour les mêmes raisons, la transparence imposée plus généralement par *beta.gouv* en matière de publication du code source, de description du produit ou d'affichage de l'impact n'apparaît pas acceptable.
- Intrapreneurs : le Bercy Hub considère que la formalisation par le programme *beta.gouv* du statut des intrapreneurs (nombre de jours consacrés par semaine, etc.) est trop rigide.
- Sécurité : le Bercy Hub considère que la sécurisation des projets développés en mode agile n'est pas suffisante.
- Comitologie : le Bercy Hub a décliné sa propre comitologie, sans suivre systématiquement les principes des comités d'investissement de la méthode *beta.gouv*.

²⁴⁷ <https://doc.incubateur.net/communaute/gerer-sa-startup-detat-ou-de-territoires-au-quotidien/la-vie-dune-se>



- i. Un projet peut tout d'abord être initié sur proposition d'un agent lors d'un appel à intrapreneur, à l'initiative d'une administration (notamment en lien avec les politiques prioritaires du gouvernement) ou sur commande politique. Au cours d'une première **phase d'investigation**, les équipes instruisent le problème identifié pour mieux comprendre les besoins des utilisateurs et **valider l'opportunité d'investir**. Différents critères sont utilisés pour évaluer la poursuite du projet²⁴⁸, comme l'ampleur du problème, sa criticité, la capacité de l'intrapreneur à se consacrer au sujet (temps, compétences...) ou encore le niveau de soutien au sein de l'administration.
- ii. La **phase de construction** vise à faire aboutir une première solution minimale pour **expérimenter et vérifier son utilité réelle sur le terrain**. L'objectif est d'aboutir à un service prototypique le plus rapidement possible, avant la fin du troisième mois, afin de le faire évoluer et de démontrer que la solution a bien un impact sur les usagers. A chaque point d'étape en comité d'investissement, plusieurs décisions sont possibles :
 - Un abandon du projet, si l'impact n'est pas établi (soit que le problème n'en soit pas un, soit que l'équipe n'ait pas fonctionné).
 - La poursuite du projet dans un autre cadre.
 - Un pivot du projet vers un autre problème ou une autre stratégie.
 - La poursuite du projet en construction.
 - Le début de l'accélération du produit.
- iii. En cas d'utilité avérée, le service a vocation à se déployer à plus large échelle et à s'améliorer lors de la **phase d'accélération**. Trois critères déterminent l'entrée dans cette phase : l'adéquation du produit avec son marché, la mesure d'impact et la qualité de l'organisation de l'équipe. A ce stade, le service peut bénéficier du soutien financier et de l'accompagnement du programme d'accélération FAST. L'accent est mis sur le **déploiement à large échelle** (adoption d'outils appropriés, métriques de suivi...) et une relation plus étroite avec l'administration porteuse est engagée.
- iv. Lorsque le produit est passé à l'échelle et a démontré son impact, la **phase de pérennisation** commence. Elle a vocation à trouver une structure d'accueil qui opérera alors le service en vitesse de croisière, tout en conservant les exigences de l'approche agile (priorité sur les besoins des utilisateurs, amélioration continue, mesure de

²⁴⁸ https://beta.gouv.fr/content/docs/grille_lancement.pdf

l'impact). Ce transfert suppose au préalable de déterminer le niveau d'ambition qui sera attendu. Le produit peut être considéré comme satisfaisant en l'état, sans évolution de l'impact ou de la taille de l'équipe envisagés, et sera donc en maintenance une fois transféré (p.ex. e-MJPM²⁴⁹). Au contraire, le transfert à l'administration peut s'accompagner d'une recherche de forte croissance pour atteindre de nouveaux utilisateurs (p.ex. Pix²⁵⁰). Entre les deux, il peut être recherché à améliorer le service en continu sans recherche d'une forte augmentation de l'impact, dans une stricte logique d'approche « produit » (p.ex. transport.data.gouv.fr).

En fonction des ambitions ainsi déterminées, il devient alors possible de budgétiser les ressources pérennes qui seront consacrées, notamment la taille et le niveau d'internalisation de l'équipe-cible. Les coûts d'exploitation peuvent aller de 200 k€ par an pour un service minimal à plus d'1 M€ par an pour un produit plus ambitieux. En pratique, plusieurs modèles émergent :

- La poursuite de l'exploitation au sein de l'incubateur (p.ex. le Code du Travail Numérique au sein de la Fabrique des Ministères Sociaux). Si l'intérêt est de réduire les frictions (conservation de la même équipe, pas d'adaptation à un nouvel environnement), le risque est de perdre en portage politique et en intérêt de l'administration porteuse avec le temps.
- Le transfert à une structure d'accueil existante, soit en conservant la même équipe produit (p.ex. transport.data.gouv.fr à la DGITM, Démarches simplifiées pérennisé à la Dinum hors de l'incubateur, Mon Entreprise à l'Urssaf), soit en formant une nouvelle équipe (p.ex. Maintenant!²⁵¹ à Pôle Emploi). Cette option est considérée comme périlleuse lorsque la structure d'accueil n'est pas habituée à opérer des produits numériques, en raison des coûts induits (montée en compétence, complexification de la gouvernance) et des risques de perte de qualité (du fait d'un éloignement avec les usagers et d'un moindre pilotage par l'impact).
- La création d'une nouvelle structure comme un groupement d'intérêt public, un service à compétence nationale ou une société anonyme pour opérer le service (p.ex. Pix constitué en GIP, le Pass Culture devenu une SA d'une centaine de collaborateurs ou encore les Plateformes de l'Engagement Civique, qui pourraient être transférées à un SCN rattaché à la DJEPVA). Ce choix offre une plus grande flexibilité dans la gouvernance, le recrutement et l'achat de prestations, mais la constitution d'une entité juridique autonome suppose une volonté politique forte et est susceptible de rallonger la durée de la phase de transfert.

²⁴⁹ Cette start-up d'Etat propose un service de mise en relation des magistrats avec les professionnels de la protection juridique des majeurs actifs sur leur zone géographique.

²⁵⁰ La plateforme Pix permet d'évaluer, de se former et de certifier ses compétences numériques.

²⁵¹ Il s'agit d'une plateforme de mise en relation entre employeurs et candidats.

À chaque étape, un **comité d'investissement** se réunit tous les 6 mois pour valider la poursuite ou l'abandon du projet, et le cas échéant fixer de nouveaux objectifs pour les 6 mois suivants. Il est présidé par le sponsor de haut niveau (directeur de l'administration qui porte la politique publique), accompagné des sponsors de proximité (parties prenantes bénéficiaires ou impliquées dans la réussite du produit) et du responsable de portefeuille à la Dinum, ou du responsable de l'incubateur.

Si la méthode permet d'obtenir de premiers résultats rapidement, l'incubation s'étale malgré tout sur plusieurs années. Les start-ups actuellement en sortie d'incubateur ont en moyenne 5 ans d'existence, soit le double de la durée décrite dans les textes du programme (qui supposent 2 mois d'investigation, 6 à 12 mois de construction puis 6 à 12 mois d'accélération avant le transfert). Il semble que ce soient les étapes initiales qui prennent plus de temps que prévu (1 an d'investigation et 2 ans de construction en moyenne²⁵²).

Tableau n° 18 : Résultats annuels du programme *beta.gouv* sur une sélection d'indicateurs

	2018	2019	2020	2021	2022	Total 2018-2022	Cible totale pour 2022
<i>Problèmes investigués</i>		47	50	115	75	287	200
<i>Produits lancés après investigation</i>	34	32	26	50	49	191	50
<i>Produits abandonnés</i>	5	8	8	11	22	52	
<i>Produits à impact national</i>	1	1	2	5	6	15*	5

Source : Rapports annuels de performance. Note : La cible indiquée est celle fixée par le programme TECH.GOUV à atteindre en 2022 ; elle se compare aux indicateurs cumulés sur l'ensemble de la période. Les incubateurs partenaires ne rendant pas des comptes à la Dinum sur l'intégralité de leurs activités, certaines valeurs peuvent être sous-estimées. Enfin, trois produits sont devenus à impact national avant 2018

²⁵² Ces durées sont estimées à partir de la différence des âges moyens des start-ups d'Etat à leurs différents stades. En moyenne, les start-ups d'Etat en investigation existent depuis 1 an ; celles en construction ont 2 ans d'ancienneté ; celles en accélération ont 4 ans d'ancienneté et celles en transfert existent depuis 5 ans.

Tableau n° 19 : Les start-ups d'Etat devenues des services à impact national

Nom	Description	Création	Statut	Incubateur (et accompagnement par la Dinum le cas échéant)	Origine du projet	Statut du chef d'équipe
data.gouv.fr	Partager, améliorer et réutiliser les données publiques.	2013	pérennisé	Dinum	Initiative métier	Agent public
Démarches Simplifiées	Dématérialiser n'importe quelle démarche administrative en quelques minutes	2015	pérennisé	Dinum	Initiative métier	Agent public
La bonne alternance	Faciliter la mise en relation entre jeunes, entreprises et CFA	2018	en accélération	Mission Apprentissage (initialement incubé à la Dinum)	Initiative métier	Agent public
RDV Service Public	Faciliter la prise des rendez-vous entre le service public et les usagers des territoires	2018	en accélération	ANCT (accompagné par la Dinum)	Appel à intrapreneur	Agent public
Nos Gestes Climat	Permettre le calcul de son empreinte carbone individuelle et le passage à l'action pour la réduire	2022	pérennisé	Ademe (accompagné par la Dinum)	Initiative métier	Vacance de poste
Base Adresse Nationale	Référencer l'intégralité des adresses du territoire français	2014	en transfert	Fabrique des Géocommuns (accompagné par la Dinum)	Initiative métier	Agent public
SignalConso	Faire baisser le nombre d'anomalies rencontrées par les consommateurs	2018	pérennisé	Dinum	Appel à intrapreneur	Agent public
DossierFacile	Remettre la confiance au centre de la relation entre propriétaires et locataires	2018	en accélération	MTES	Appel à intrapreneur	Vacance de poste
Trackdéchets	Gérer la traçabilité des déchets, en toute sécurité	2018	en accélération	MTES	Appel à intrapreneur	Agent public
La Bonne Boîte	Mettre en visibilité le marché caché de l'emploi grâce à un service qui favorise les candidatures spontanées des demandeurs d'emploi et qui candidate en suggérant des entreprises à fort potentiel d'embauche selon le lieu géographique choisi	2015	en accélération	Pôle Emploi	Appel à intrapreneur	
Pass Culture	Faciliter l'accès des jeunes à la culture	2017	pérennisé	Dinum	Commande politique	
Pix	Mesurer, développer et valoriser ses compétences numériques.	2016	pérennisé	Dinum	Initiative métier	Agent public
Emplois de l'inclusion	Faciliter la mise en relation avec les employeurs solidaires	2019	en accélération	GIP Inclusion	Commande politique	
transport.data.gouv.fr	Faciliter l'accès à l'information voyageur pour tous, partout en France, grâce à l'ouverture des données.	2017	pérennisé	MTES	Commande politique	Agent public

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

<i>Nom</i>	Description	Création	Statut	Incubateur (et accompagnement par la Dinum le cas échéant)	Origine du projet	Statut du chef d'équipe
<i>Anotea</i>	Éclairer les personnes à la recherche d'une formation professionnelle dans leur choix	2018	pérennisé	Pôle Emploi		
<i>Place des Entreprises</i>	Mettre en relation les TPE & PME et le bon interlocuteur	2017	pérennisé	Dinum	Initiative métier	Agent public
<i>Mon-entreprise</i>	Guider les créateurs et créatrices d'entreprise.	2014	pérennisé	Dinum	Initiative métier	Agent public
<i>Mes Aides</i>	Évaluer ses droits à 28 aides sociales. En moins de 7 minutes.	2014	abandonné	Dinum	Initiative métier	
<i>DomiFa</i>	Faciliter l'accès aux droits pour les personnes sans domicile stable, en simplifiant la gestion de la domiciliation	2018	pérennisé	Affaires sociales		
<i>Eva</i>	Favoriser l'insertion en détectant les compétences transversales et valorisant les potentiels	2018	pérennisé	Dinum		
<i>Immersion facilitée</i>	Faciliter la réalisation des immersions professionnelles	2021	en accélération	GIP Inclusion		
<i>Je veux aider</i>	Encourager l'engagement bénévole partout en France	2017	en accélération	Plateformes de l'engagement civique (accompagné par la Dinum)	Commande politique	
<i>Registre de preuve de covoiturage</i>	Accompagner le développement du covoiturage au quotidien	2018	en accélération	MTES	Commande politique	Agent public
<i>Tchap</i>	Proposer une messagerie instantanée, sécurisée et souveraine aux agents publics	2019	en accélération	Dinum	Initiative métier	Agent public

Source : Cour des Comptes, d'après Dinum

Le financement des start-ups d'État

Trois marchés de prestations intellectuelles informatiques permettent de reconstituer, grossièrement et *a minima*, les coûts liés à la réalisation de services numériques en mode « agile » entre 2019 et 2022. Le premier marché a été notifié en 2018 et a pour objet le développement et le design de services publics numériques. Le deuxième marché est son successeur, notifié en 2021. Le troisième marché a été notifié en janvier 2020, et recouvre l'appui à la création et à l'animation d'incubateurs (autrement dit, le « *coaching* » de start-up d'Etat).

Pour les deux premiers marchés de développement et design de produits numériques, **l'ensemble des bons de commande passés entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2022 ont été analysés**, afin d'associer chaque bon de commande à une start-up d'Etat²⁵³. **Le total des dépenses qui ont pu être correctement identifiées s'élève à 122 M€**. Pour le troisième marché de mentorat, seule une partie des bons de commande a été retracée, pour un total de 7 M€. A titre de comparaison, les deux premiers marchés et le dernier représentent respectivement 183 M€ et 22 M€ d'engagements entre 2018 et 2023. **Des informations ont pu être obtenues pour 146 start-ups d'Etat**. La représentativité de l'échantillon ainsi obtenu est variable selon les incubateurs, avec certains totalement absents (incubateur de la DGFIP, Bercy Hub, Mission InserJeunes, Lab MI).

Tableau n° 20 : Coûts moyens observés par incubateur

Incubateur	Représentativité de l'échantillon	Budget annuel moyen des produits de l'incubateur
plateforme de l'engagement civique	100%	2 157 696 €
plateforme de l'inclusion	8%	5 308 560 €
ademe	20%	283 848 €
justice	20%	582 329 €
fabrique des géocommuns	40%	102 378 €
affaires étrangères	20%	890 268 €
anssi	50%	571 926 €
mission apprentissage	56%	1 282 515 €
anct	11%	685 983 €
culture	35%	222 189 €
défense	68%	522 748 €
transition écologique	54%	871 495 €
affaires sociales	6%	1 876 272 €
pôle emploi	10%	93 609 €
dinum	49%	642 974 €

Source : Cour des comptes. Note : La représentativité de l'échantillon est calculée comme le rapport entre le nombre de start-ups d'Etat de l'échantillon et le nombre total de start-ups d'Etat connues pour cet incubateur. Le

²⁵³ Lorsqu'un bon de commande concernait l'accompagnement de plusieurs start-ups d'Etat en même temps, le montant total a été équiréparti.

budget annuel moyen correspond au coût total reconstitué sur la période 2019-2022, divisé par le nombre d'années (soit la durée totale de la période, soit la durée d'existence de la start-up d'Etat).

Tableau n° 21 : Coûts annuels et cumulés selon l'état d'avancement de la start-up d'Etat

<i>Phase d'avancement du produit numérique</i>	Coût cumulé 2019-2022	Coût moyen annuel	Taille de l'échantillon
<i>investigation</i>	19 800 €	10 354 €	1
<i>construction</i>	402 357 €	212 023 €	34
<i>accélération</i>	1 263 298 €	438 798 €	26
<i>transfert</i>	643 416 €	197 288 €	5
<i>pérennisation</i>	386 384 €	157 768 €	10
<i>abandon</i>	181 101 €	72 359 €	10
Total	644 623 €	254 832 €	86

Source : Cour des comptes. Note : on se restreint ici aux start-ups d'Etat qui ont été lancées après le 1^{er} janvier 2019, ce qui explique notamment la réduction de la taille de l'échantillon (86 start-ups au lieu de 146 précédemment).

On peut s'étonner que les coûts obtenus pour les start-ups en transfert ou pérennisées soient inférieurs à ceux calculés pour des start-ups en construction ou en accélération : outre un risque d'incomplétude des données (d'autres dépenses ayant pu avoir lieu par ailleurs), cela révèle vraisemblablement une différence d'ampleur entre une start-up lancée après 2019 et déjà consolidée moins de quatre ans plus tard, et les start-ups encore en accélération au bout de quatre ans.

Tableau n° 22 : Détail par start-up d'Etat des dépenses de prestation intellectuelle informatique cumulées entre 2019 et 2022

Nom	Objet	Début	Etat	Incubateur	Coût total devops	Coût total coach
Plateforme de l'inclusion	Faciliter la mise en relation avec les employeurs solidaires	juin 2019	accélération	gip inclusion	5 308 560 €	- €
Démarches Simplifiées	Dématérialiser n'importe quelle démarche administrative en quelques minutes	sept 2015	pérennisé	dinum	4 548 122 €	46 295 €
Pass Culture	Faciliter l'accès des jeunes à la culture	déc 2017	pérennisé	dinum	4 127 280 €	16 295 €
Tchap	Proposer une messagerie instantanée, sécurisée et souveraine aux agents publics	janv 2019	accélération	dinum	4 060 657 €	51 170 €
DiagOriente	Permettre aux jeunes en difficulté de découvrir leurs compétences et leurs aspirations	juin 2018	pérennisé	affaires sociales	3 502 704 €	35 100 €
API Engagement	Donner plus de visibilité aux offres de bénévolat et de volontariat	sept 2020	accélération	engagement civique	1 997 733 €	51 725 €
Mon stage de 3e	Permettre aux élèves de 3e d'accéder à des stages pertinents pour combattre les déterminismes sociaux	déc 2018	accélération	anct	3 222 444 €	26 023 €
data.gouv.fr	Partager, améliorer et réutiliser les données publiques.	juin 2013	pérennisé	dinum	3 101 124 €	28 199 €
Service National Universel	Développer la conscience citoyenne des jeunes	avr 2020	accélération	engagement civique	2 084 678 €	51 725 €
Trackdéchets	Gérer la traçabilité des déchets, en toute sécurité	nov 2018	accélération	transition écologique	2 840 302 €	107 380 €
Tableau de bord Apprentissage	Permettre l'accès aux données clés de l'apprentissage en temps réel	juil 2020	construction	mission apprentissage	1 730 371 €	12 920 €
API Entreprise	Rendre accessibles aux acteurs publics les informations administratives des entreprises et associations, afin de simplifier leurs démarches.	janv 2014	pérennisé	dinum	2 743 178 €	16 295 €
La bonne alternance	Faciliter la mise en relation entre jeunes, entreprises et CFA	mars 2018	accélération	mission apprentissage	2 709 667 €	12 920 €
Ecobalyse	Accélérer la mise en place de l'affichage environnemental	avr 2021	construction	transition écologique	1 119 142 €	9 536 €
Ma Cantine	Accompagner les acteurs de la restauration collective pour proposer une alimentation de qualité, saine et durable	sept 2020	accélération	dinum	1 490 520 €	77 495 €
Catalogue des formations en apprentissage	Renforcer la collecte et la visibilité des formations en apprentissage	juil 2020	pérennisé	mission apprentissage	1 573 489 €	12 920 €

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

Nom	Objet	Début	Etat	Incubateur	Coût total devops	Coût total coach
DossierFacile	Remettre la confiance au centre de la relation entre propriétaires et locataires	janv 2018	accélération	transition écologique	2 451 069 €	40 437 €
Aides-territoires	Accédez aux meilleures aides pour financer et accompagner vos projets locaux	janv 2018	accélération	transition écologique	2 444 272 €	58 912 €
JeVeuxAider.gouv.fr	Encourager l'engagement bénévole partout en France	mars 2017	accélération	engagement civique	2 390 678 €	62 063 €
Data.Subvention	Rassembler les informations sur les associations et leurs subventions pour simplifier la vie des associations et des agents publics	janv 2022	construction	dinum	582 369 €	- €
Bases Adresses Locales	Accompagner et outiller les collectivités pour mettre à jour leurs adresses et alimenter la Base Adresse Nationale	sept 2022	construction	anct	574 872 €	94 260 €
transport.data.gouv.fr	Faciliter l'accès à l'information voyageur pour tous, partout en France, grâce à l'ouverture des données.	juil 2017	pérennisé	transition écologique	2 296 428 €	17 400 €
eva (ex Compétences pro)	Favoriser l'insertion en détectant les compétences transversales et valorisant les potentiels	juin 2018	pérennisé	dinum	2 238 894 €	79 475 €
Place des Entreprises	Mettre en relation les TPE & PME et le bon interlocuteur	avr 2017	pérennisé	dinum	2 189 901 €	105 179 €
Registre de preuve de covoiturage	Accompagner le développement du covoiturage au quotidien 	juin 2018	accélération	transition écologique	2 180 016 €	60 118 €
MonServiceSécurisé	Faciliter la sécurisation et l'homologation des services numériques	janv 2021	accélération	anssi	1 076 676 €	23 100 €
SPPNaut	Faciliter l'utilisation des publications nautiques en numérisant les données qu'elles contiennent	oct 2021	construction	dinum	622 209 €	5 258 €
A-JUST	Aider les juridictions dans l'affectation de leurs ressources humaines pour réduire les délais de justice.	févr 2021	accélération	justice	953 530 €	- €
Potentiel	Faciliter le parcours des producteurs d'énergies renouvelables électriques	oct 2019	accélération	transition écologique	1 600 039 €	70 639 €
Pix	Mesurer, développer et valoriser ses compétences numériques.	juin 2016	pérennisé	dinum	1 800 302 €	16 295 €
MonitorFish & MonitorEnv	Protéger la ressource halieutique et l'environnement marin en outillant les acteurs du contrôle en mer	mars 2021	construction	transition écologique	735 971 €	9 536 €
UrbanVitaliz (Friches)	Faciliter la réhabilitation des friches urbaines	févr 2020	accélération	dinum	1 149 529 €	40 910 €
France Chaleur Urbaine	Accélérer le raccordement des bâtiments aux réseaux de chaleur	mars 2020	accélération	transition écologique	1 107 871 €	15 174 €
ANDV - Maritime - MOANA	Améliorer le traitement des données de voyages du transport maritime à des fins de contrôle et de sûreté	avr 2021	accélération	dinum	653 139 €	21 382 €

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

Nom	Objet	Début	Etat	Incubateur	Coût total devops	Coût total coach
Projet Impact	Le meilleur moyen pour les entreprises de déclarer leur performance extra-financière	janv 2022	construction	dinum	381 198 €	- €
Recosanté	Réduire l'exposition aux facteurs environnementaux nocifs pour la santé	janv 2020	transfert	dinum	1 132 821 €	34 775 €
Histologe	Faciliter la détection des situations de mal logement, pour une prise en charge et une résolution accélérées.	sept 2019	accélération	transition écologique	1 243 818 €	36 014 €
Camino	Ouvrir les données du domaine minier pour partager l'information sur les projets et faciliter leur gestion.	janv 2018	transfert	transition écologique	1 449 385 €	109 972 €
Santé Psy Étudiant	Permettre aux étudiants d'être accompagnés psychologiquement gratuitement et sans avance de frais	févr 2021	accélération	dinum	676 427 €	5 258 €
SignalConso	Faire baisser le nombre d'anomalies rencontrées par les consommateurs	juin 2018	pérennisé	dinum	1 405 709 €	157 132 €
Résorption Bidonvilles	Connaître, partager et agir pour résorber les bidonvilles	oct 2018	transfert	transition écologique	1 390 756 €	5 638 €
le.taxi	Un taxi, tout de suite !	mars 2015	accélération	transition écologique	1 389 360 €	- €
Mobilic	Simplifier le suivi et le respect du temps de travail des travailleurs mobiles	nov 2019	accélération	transition écologique	1 056 179 €	104 772 €
ANAIS	Maîtriser notre espace maritime	avr 2019	construction	défense	1 211 332 €	35 687 €
Signaux Faibles	Mieux cibler les interventions en remédiation de l'État vers les entreprises en difficulté	mai 2014	accélération	dinum	1 291 396 €	51 466 €
APiLos	APiLos facilite l'accès aux logements sociaux par la simplification des conventions. APiLos est le module conventionnement du Système d'information des aides à la pierre (Siap), développé par les équipes du ministère en charge du logement.	avr 2021	accélération	transition écologique	542 532 €	39 435 €
RDV Solidarités	Faciliter la prise de rendez-vous avec les maisons départementales de solidarités	janv 2018	pérennisé	anct	1 247 664 €	- €
Acceslibre	Collecter puis diffuser les données d'accessibilité des établissements publics	nov 2019	accélération	transition écologique	972 336 €	68 670 €
Ambassadeurs Numériques	?	?	?	?	1 226 616 €	- €
API Particulier	Rendre accessibles aux acteurs publics les informations administratives des particuliers, afin de simplifier leurs démarches.	oct 2015	pérennisé	dinum	1 205 897 €	16 295 €
api.gouv.fr	Référencer toutes les APIs du service public	janv 2016	pérennisé	dinum	1 193 141 €	16 295 €

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

Nom	Objet	Début	Etat	Incubateur	Coût total devops	Coût total coach
Mon Suivi Justice	Diminuer les rendez-vous non-honorés des personnes placées sous main de justice	oct 2020	accélération	justice	635 661 €	132 915 €
Aidants Connect	Réaliser des démarches administratives en ligne à la place d'une personne ne parvenant pas à les faire seule	mars 2019	accélération	anct	949 672 €	44 888 €
Carbure	Gestion centralisée des flux de biocarburants	oct 2019	construction	transition écologique	787 466 €	174 438 €
OILHI	Faciliter le traitement des cas d'habitat indigne	mars 2022	construction	transition écologique	241 324 €	- €
Cassiopée	Optimiser les parcours de formations des officiers souhaitant revenir à la vie civile	mars 2021	construction	défense	441 246 €	7 127 €
Non-recours au service public de l'insertion et de l'emploi	Faciliter l'accès des personnes dites 'invisibles' aux dispositifs d'accompagnement vers l'emploi	mars 2021	abandon	dinum	431 136 €	32 960 €
Disinfo	Réduire les vulnérabilités aux manipulations de l'information	janv 2019	construction	affaires étrangères	890 268 €	- €
Administration+	Résoudre les blocages administratifs inextricables	sept 2017	accélération	anct	865 923 €	26 023 €
SPARTE	Faciliter la mise en oeuvre du Zéro Artificialisation Nette	avr 2021	accélération	transition écologique	363 937 €	51 023 €
Territoires en Transitions	Aider les collectivités à prioriser la mise en œuvre des actions les plus impactantes pour réussir la transition écologique	sept 2020	accélération	ademe	471 600 €	- €
Usine à chatbots	Automatiser la conception de chatbots	févr 2020	transfert	défense	593 924 €	7 127 €
Civils de la Défense	Recruter simplement des agents civils sous contrat	juin 2018	pérennisé	défense	813 816 €	7 127 €
Le contrat d'apprentissage dématérialisé pour les employeurs publics	Faciliter le processus administratif du dépôt de contrat d'apprentissage pour les employeurs publics	févr 2022	pérennisé	mission apprentissage	199 800 €	12 920 €
Octopus	Optimiser la préparation des missions logistiques de l'armée de l'air	mars 2021	construction	défense	354 707 €	7 127 €
SEPIA	Accélérer les interventions de la police du ciel	janv 2019	transfert	défense	740 856 €	7 127 €
Zéro logement vacant	Mobiliser les propriétaires de logements vacants	mars 2020	accélération	transition écologique	511 580 €	127 402 €
STARGATE	Repenser l'accès aux bases de défense	oct 2019	construction	défense	590 223 €	7 127 €
DiaLog	Faciliter l'intégration de la réglementation poids lourds dans les GPS routiers	mars 2022	construction	transition écologique	174 438 €	- €

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

Nom	Objet	Début	Etat	Incubateur	Coût total devops	Coût total coach
EnvErgo	Améliorer la prise en compte de l'environnement dans les projets d'aménagement	avr 2021	construction	transition écologique	292 087 €	9 536 €
Peps	Faciliter la transition du modèle agricole grâce au partage d'expériences	mai 2019	pérennisé	dinum	563 280 €	32 705 €
L'Annuaire des Entreprises	Retrouver toutes les informations concernant les entreprises françaises	sept 2020	construction	dinum	358 983 €	16 295 €
Le référentiel UAI-SIRET	Faciliter l'identification des organismes de formation en apprentissage	sept 2021	pérennisé	mission apprentissage	199 247 €	12 920 €
METIIS	Révéler le potentiel de la réserve	oct 2019	construction	défense	480 333 €	7 127 €
PARTAJ	Faciliter l'accès à une expertise juridique de qualité	nov 2019	transfert	transition écologique	447 365 €	87 049 €
Aides Jeunes	Faciliter le recours aux aides par les jeunes qui en ont le plus besoin	mars 2021	accélération	affaires sociales	249 840 €	101 592 €
CartoBio	Ouvrir, enrichir et partager les données parcellaires de l'agriculture biologique	déc 2019	construction	dinum	415 200 €	16 295 €
e-Chauffeur	Optimiser le service de voiture de transport avec chauffeur au sein des bases de défense	sept 2018	accélération	défense	534 581 €	7 127 €
Athéna	Consulter plus facilement les procédures liées à la gestion de crise	avr 2021	construction	défense	226 460 €	7 127 €
Osiris PN	Fluidifier et anticiper les flux de formation des élèves pilotes	mars 2021	construction	défense	226 499 €	7 127 €
Docurba	Faciliter l'élaboration et le suivi des documents d'urbanisme en améliorant les échanges entre les collectivités et l'État	mars 2020	construction	transition écologique	353 304 €	72 937 €
Delta V	Déclarer des marchandises achetées à l'étranger en arrivant en France	sept 2021	construction	dinum	155 592 €	5 258 €
Les Alpps	Sécuriser les sorties en montagne	août 2019	pérennisé	défense	391 641 €	7 127 €
E-contrôle	Simplifier les échanges de documents entre un organisme de contrôle et les organisations contrôlées	sept 2018	pérennisé	dinum	447 699 €	33 695 €
Air VAM	Gérer simplement les dossiers liés à un vol militaire aérien	mars 2021	construction	défense	190 111 €	7 127 €
Métiers du Numérique	Promouvoir les emplois numériques de l'État pour y attirer les meilleurs talents	mars 2021	abandon	dinum	186 416 €	48 398 €
Cmachance	Augmenter le nombre d'apprentis dans l'artisanat	mars 2020	abandon	dinum	277 500 €	53 015 €
Collectif Objets	Recenser les objets monuments historiques pour mieux les protéger	avr 2020	accélération	culture	270 524 €	50 817 €

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

Nom	Objet	Début	Etat	Incubateur	Coût total devops	Coût total coach
Elles font la Culture	Réduire les inégalités de genre dans la culture, en commençant par le secteur de la photographie.	avr 2020	pérennisé	culture	270 524 €	40 479 €
Euphrosyne	Ouvrir les données d'AGLAE, accélérateur à particules européen	avr 2020	pérennisé	culture	270 524 €	40 479 €
Mes remboursements simplifiés (MRS)	Simplifier et accélérer le remboursement des frais d'utilisation de véhicule personnel ou transports en commun.	oct 2017	pérennisé	dinum	361 152 €	16 295 €
Datagir	Apporter l'information environnementale au plus près des citoyens	janv 2019	abandon	ademe	350 064 €	3 446 €
infoParquet	Simplifier la transmission et le suivi des procédures entre Administrations (hors Police et Gendarmerie) et Juridictions	mars 2021	construction	justice	157 797 €	- €
Zam	Alléger la charge de préparation par le gouvernement du débat parlementaire.	mars 2018	pérennisé	dinum	344 400 €	16 295 €
ANDi	Faciliter l'immersion professionnelle des personnes en situation de handicap	mai 2019	abandon	dinum	303 096 €	16 295 €
OpenFisca	Rendre la loi exécutable	oct 2013	transfert	anct	314 310 €	26 023 €
Trait d'Union	Permettre aux demandeurs d'emploi d'essayer des métiers qui recrutent et forment à côté de chez eux	janv 2019	transfert	dinum	302 112 €	16 295 €
Dédale	Accompagner les usagers des services des Bâtiments de France lors de travaux en espace protégé	janv 2020	pérennisé	culture	221 586 €	40 479 €
RapportNav	Rédiger simplement les compte-rendus de missions des affaires maritimes	mars 2022	construction	transition écologique	67 830 €	- €
MonAideCyber	Aider les entités publiques et privées à passer de la sensibilisation à l'action	janv 2022	construction	anssi	67 176 €	23 100 €
DossierSCO	Inscrire son enfant au collège en quelques clics	sept 2017	abandon	dinum	262 010 €	16 295 €
E-Inspé	Améliorer le développement professionnel des enseignants	juin 2020	accélération	dinum	157 740 €	82 427 €
Mon-entreprise	Guider les créateurs et créatrices d'entreprise.	oct 2014	pérennisé	dinum	227 520 €	16 295 €
A Dock	Simplifier l'accès aux données et démarches administratives du transport routier de marchandises	janv 2018	abandon	transition écologique	224 806 €	5 638 €
CoMobi	Améliorer le déplacement des personnes isolées sur les territoires peu denses grâce au covoiturage solidaire	nov 2018	abandon	anct	212 909 €	26 023 €
Plateforme Ouverte du Patrimoine	Valoriser notre patrimoine culturel auprès du plus grand nombre	avr 2018	construction	culture	207 168 €	40 479 €

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

Nom	Objet	Début	Etat	Incubateur	Coût total devops	Coût total coach
ESTIME	Soutenir la reprise d'activité des personnes en demande d'emploi en facilitant l'accès à l'information concernant les aides financières	avr 2020	pérennisé	pôle emploi	129 689 €	- €
Base Adresse Nationale	Référencer l'intégralité des adresses du territoire français	juin 2014	transfert	géocommuns	174 672 €	- €
Commun Orientation	Aider les usagers à résoudre leurs problèmes	mars 2021	construction	anct	79 904 €	16 907 €
Access'cité	Améliorer le nombre d'ERP accessible	avr 2022	construction	transition écologique	39 576 €	- €
Lab Agora	Améliorer la mise en relation des acteurs qui œuvrent pour l'amélioration de la vie des patients atteints de cancer	nov 2020	abandon	dinum	81 984 €	16 295 €
Cobot	Mettre les petites contributions numériques au service de l'intérêt général	déc 2017	abandon	transition écologique	139 860 €	- €
Kelrisks	Evaluer et conseiller sur les risques de pollution d'un terrain.	nov 2018	transfert	transition écologique	137 404 €	47 647 €
Locadocs	Simplifier l'accès aux documents publics	avr 2020	inconnu	culture	92 810 €	40 479 €
La Bonne Rénov'	Encourager à la rénovation performante des logements	juil 2022	abandon	ademe	29 880 €	- €
MonComptePro	Nous identifions vos utilisateurs professionnels du privé ou du public.	sept 2018	accélération	dinum	106 080 €	16 295 €
DataPass	Délivrer des « Pass » pour accéder à la « Data » produite par l'État.	févr 2018	accélération	dinum	105 009 €	16 295 €
BatID - Le Référentiel National des Bâtiments	Référencer l'intégralité des bâtiments du territoire français au sein d'un géocommun	sept 2021	construction	géocommuns	30 083 €	- €
Visam	Fluidifier le dialogue social de la « Direction des ressources humaines » de l'État.	déc 2019	abandon	dinum	66 674 €	16 295 €
Données et territoires	Outils et accompagner les agents publics dans leurs usages de la donnée	juil 2021	construction	anct	30 954 €	16 907 €
Part'âge	Résorber l'isolement des personnes âgées par une autonomisation face aux moyens numériques	juin 2021	construction	anct	31 440 €	16 907 €
Au Compost Mitoyen !	Faciliter le déploiement de composteurs collectifs et encourager leur utilisation	juin 2019	abandon	dinum	68 544 €	16 295 €
AudioConf	Conférences téléphoniques pour les agents publics	nov 2020	accélération	dinum	38 523 €	16 295 €
Fluctu@t	Aider au développement du transport fluvial en France	sept 2018	pérennisé	transition écologique	60 028 €	5 638 €
Permis de construire facile	Déposer et gérer une demande de permis de construire simplement	nov 2018	inconnu	transition écologique	60 028 €	5 638 €

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

Nom	Objet	Début	Etat	Incubateur	Coût total devops	Coût total coach
Classe à 12	Faciliter le passage en classe à 12 pour les enseignants et maximiser la valeur de ce dispositif pour les élèves.	juin 2018	accélération	dinum	60 000 €	31 392 €
La Bonne Boîte	Mettre en visibilité le marché caché de l'emploi grâce à un service qui favorise les candidatures spontanées des demandeurs d'emploi et qui candidate en suggérant des entreprises à fort potentiel d'embauche selon le lieu géographique choisi	mai 2015	accélération	pôle emploi	57 528 €	- €
LexImpact	Aider nos parlementaires à estimer les impacts de leurs amendements avant vote.	janv 2019	pérennisé	dinum	44 064 €	16 295 €
Devoirs Faits la Communauté	Faciliter les échanges de pratiques entre pairs autour du dispositif « devoirs faits ».	févr 2021	investigation	dinum	19 800 €	7 063 €
Mission Transition Ecologique	Faciliter la transition écologique des PME-ETI	sept 2020	construction	transition écologique	23 943 €	15 174 €
Jaden Guadeloupe	Favoriser le développement de jardins partagés en Guadeloupe	avr 2021	inconnu	transition écologique	14 880 €	27 455 €
Tutorat pour les concours de la fonction publique	Améliorer l'égalité des chances aux concours de la fonction publique grâce au développement du tutorat.	févr 2021	abandon	dinum	15 720 €	48 398 €
Plateforme EAC	Augmenter le nombre d'actions artistiques et culturelles pour les jeunes dans les établissements scolaires	avr 2018	abandon	dinum	30 355 €	16 295 €
GPS Usagers	Orienter les usagers du Calvados vers le bon interlocuteur et le bon moyen de communication	oct 2018	abandon	dinum	28 080 €	16 295 €
Tout est permis	Favoriser l'emploi des jeunes hors agglomération en les aidants à obtenir le permis de conduire	avr 2020	construction	anct	15 720 €	26 023 €
Saisissez au vol !	Soutenir les agents qui assurent la sécurité aérienne	mars 2019	inconnu	dinum	16 800 €	16 295 €
Guichet-entreprises.nc	Faciliter les démarches administratives des entreprises calédoniennes	sept 2018	accélération	dinum	10 858 €	16 295 €

Source : Cour des Comptes, d'après Chorus et site internet de beta.gouv. Note : les coûts totaux correspondent à la somme des dépenses engagées entre 2019 et 2022 sur les marchés de réalisation de produit et de coaching de la Dinum. Les montants sont exhaustifs s'agissant du devops (réalisation de produit), mais partiels s'agissant du coaching.

Financements de start-ups d'Etat sur le programme 352 entre 2019 et 2022

En M€	2019	2020	2021	2022
FAST		2,3	4,7	2,2
Animation et soutien au réseau beta.gouv	5,6	4,2	7,4	1,9
Produits interministériels	1,7		0,7	3,1
Total	7,4	9,7	12,8	7,2

Source : documents budgétaires et bilans annuels de beta.gouv. Note : Autorisations d'engagement de l'action n°1 « Fonds pour l'accélération du financement des start-ups d'Etat » du programme 352.

Le Fonds d'accélération des start-ups d'État et de territoires

Le Fonds d'accélération des start-ups d'État et de territoires (FAST) a pour objectif **d'investir dans des projets apportant des solutions concrètes à des problèmes de politiques publiques**. Lancé en juin 2019, il est porté par la DINUM au sein de l'incubateur de services numériques, sur le programme budgétaire 352 « Innovation et transformation numérique ».

Les start-ups d'État incubées dans le réseau *beta.gouv* les plus prometteuses sont soutenues par le FAST, à travers un accompagnement par des experts (ancien programme Gamma²⁵⁴) et, selon les cas, un co-financement (1€ de la DINUM pour 1€ consenti par l'administration partenaire, dans la limite de 300 000 €).

La sélection se fait par le biais d'appels à projets annuels, suivant des critères de quatre ordres :

- **Impact** : le service candidat doit avoir prouvé son impact auprès des utilisateurs, en termes d'audience, de satisfaction des utilisateurs et de publicité de ses statistiques d'usage.
- **Maturité** : le service doit être suffisamment mature pour être accéléré, ce qui suppose le respect de certains standards (open-source, accessibilité, transparence).
- **Ambition** : le service doit chercher à se déployer sur le territoire national, avec des objectifs chiffrés à l'appui.
- **Soutien** : le sponsor doit soutenir le service, qui doit bénéficier de financements dédiés et se rattacher à une priorité gouvernementale.

Le suivi d'un projet sélectionné par le FAST se fait sur une période de 4 mois. Les deux premiers jours servent à faire un point avec l'intrapreneur sur sa stratégie. Ensuite, il est mentoré par des coaches experts en marketing numérique pour faire accélérer son projet. Le pôle disposait en 2022 de 5 coaches *freelances*, mais 2 sont actuellement en cours de réinternalisation.

²⁵⁴ Le programme Gamma a été lancé en septembre 2020 dans l'objectif d'augmenter le nombre de services à impact national majeur. Il était destiné aux projets à haut potentiel pendant une phase d'accélération intensive. En 2022, le fonds d'accélération et le programme d'accompagnement Gamma ont fusionné au sein d'une unique formule afin d'éviter les confusions et les doublons entre ces deux dispositifs.

La philosophie du programme a connu des évolutions depuis sa naissance, puisqu'à certaines époques les fonds FAST ont pu être utilisés pour soutenir la création d'incubateurs²⁵⁵ ou pour des start-ups qui se situaient encore en phase d'investigation, voire pour des produits qui n'étaient pas des start-ups d'État. Certains services peuvent être lauréats du programme plusieurs fois, notamment lorsqu'ils ont bénéficié d'un premier ticket alors qu'ils étaient en construction²⁵⁶. Certaines modalités ont également changé avec le temps : l'accompagnement dédié est un héritage du programme Gamma, la fréquence des appels à projets a été divisée par deux, afin de mieux correspondre au cycle de vie des start-ups d'État, notamment au rythme des comités d'investissement. Par ailleurs, depuis 2023, le financement sera dorénavant versé en deux temps, avec la seconde partie du versement débloquée à mi-parcours sous réserve de la mobilisation par l'équipe des moyens suffisants pour améliorer les indicateurs d'impact. Le programme met en outre davantage l'accent sur les politiques prioritaires du gouvernement dans sa sélection des lauréats.

Il y a eu treize appels à projets sur la période sous revue, qui ont bénéficié à 55 start-ups, pour 6,7 M€ engagés par la Dinum entre 2019 et 2022, et 4,1 M€ prévus en 2023. Dix start-ups lauréates sont devenues des produits à impact national. Près de 60 % de ces start-ups se situent à l'heure actuelle dans une phase d'accélération ; 18 % d'entre elles sont pérennisées²⁵⁷. Seulement un projet a été abandonné après avoir reçu un financement FAST²⁵⁸, tandis que cinq lauréats ont préféré renoncer au programme²⁵⁹.

Il est difficile d'évaluer l'impact du programme sur le passage à l'échelle des lauréats. L'objectif affiché est d'augmenter de 10 % le rythme d'accélération des start-ups accompagnées. **Pour certains services numériques, la phase d'accélération FAST coïncide avec une forte croissance des utilisateurs.** Le produit AccèsLibre, qui a pour objectif le recensement de l'accessibilité de tous les lieux recevant du public, a vu le nombre d'établissements publiés décoller à partir de l'engagement des 120 000 € de crédits FAST, pour passer de moins de 4000 en décembre 2020 à plus de 10 000 en juillet 2021, et près de 255 000 aujourd'hui. La plateforme Résorption des Bidonvilles, actuellement en phase de pérennisation à la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), a vu son nombre d'utilisateurs doubler suite au FAST (150 000 €). Le service a continué à croître, pour atteindre environ 880 utilisateurs actifs fin 2023, agents publics et associatifs impliqués dans l'accompagnement et le relogement des habitants de bidonvilles.

Dans d'autres cas, l'impact en termes de déploiement est moins visible dans l'immédiat. Le Registre de Preuve de Covoiturage a utilisé les 140 000 € de fonds pour s'étendre sur le territoire national au second semestre 2020, mais son utilisation n'a connu de

²⁵⁵ Mission apprentissage lors du 6^e appel à projets en 2020, incubateur du ministère de l'Économie lors du 7^{ème} appel à projet en 2021, incubateur de la DGFIP lors du 8^e appel à projet en 2021, incubateur du ministère de la Justice lors du 10^{ème} appel à projet en 2021, incubateur de l'ADEME lors du 12^e appel à projets en 2022.

²⁵⁶ Cela a concerné notamment le Registre de preuve de covoiturage, Signaux faibles, Dossier Facile, Ma cantine, ou encore Base adresses locales.

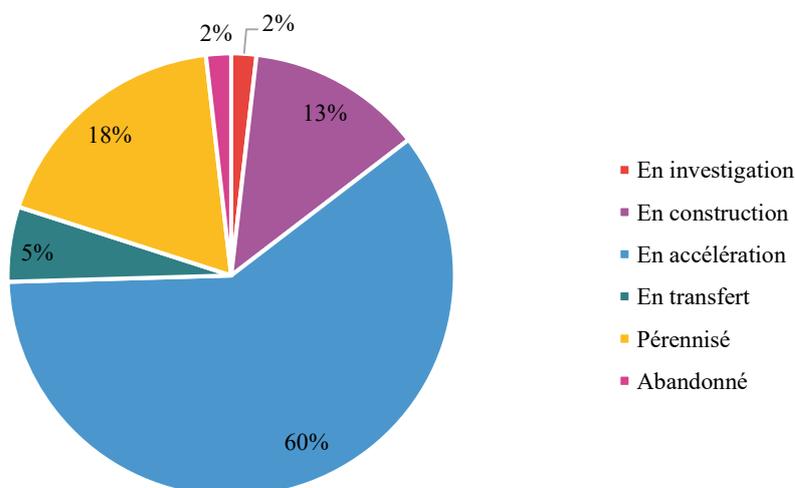
²⁵⁷ Certains partenariats terminés peuvent par ailleurs avoir donné lieu à une pérennisation au sein de l'administration porteuse (c'est le cas d'un peu moins de la moitié d'entre eux). Les partenariats terminés correspondent à des projets numériques sortis de la communauté beta.gouv, par exemple parce qu'ils n'adhéraient plus aux valeurs, ou qu'ils ont connu un changement de sponsor.

²⁵⁸ Le projet « C'est ma chance », porté par la chambre des métiers et de l'artisanat des Hauts-de-France, qui présentait un impact insuffisant.

²⁵⁹ Pour diverses raisons : dans un cas, l'intrapreneur du projet a été recruté dans une autre administration ; dans un autre exemple, l'administration porteuse n'était pas en adhésion avec les objectifs du programme.

véritable croissance qu'à partir de 2022 (pour atteindre aujourd'hui 800 000 trajets enregistrés chaque mois). Le produit Mobilic, qui vise à simplifier le suivi et le respect du temps de travail dans le transport routier léger (déménagement, fret express...), a bénéficié de 110 000 € fin 2020 mais n'aura atteint trois ans plus tard que le tiers de son objectif de déploiement auprès des entreprises concernées. La mission Apprentissage aura bénéficié de 600 000 € pour le lancement de plusieurs investigations et l'accompagnement de trois start-ups d'Etat, dont deux n'auront pas atteint leurs objectifs à l'issue de la phase FAST (RDV Apprentissage et Sirius), et la dernière aura été *in fine* réorientée avec un certain succès (Matcha devenu La Bonne Alternance, un service à impact national).

Graphique 1 : Etat d'avancement des start-ups d'Etat lauréates du FAST entre 2019 et 2023



Source : Dinum.

Annexe n° 7. Le programme Entrepreneurs d'Intérêt Général

Créé en octobre 2016, le programme « Entrepreneurs d'Intérêt Général » (EIG) vise à faciliter le recrutement d'experts numériques sur des projets d'amélioration du service public proposés par les administrations. Les compétences recherchées sont variées (développement, science des données, design, droit du numérique) et les experts sont recrutés pour une durée de 10 mois. Outre la réalisation concrète de projets numériques, l'ambition est plus largement de renforcer l'attractivité de l'Etat et de promouvoir des méthodes de travail différentes au sein de l'administration.

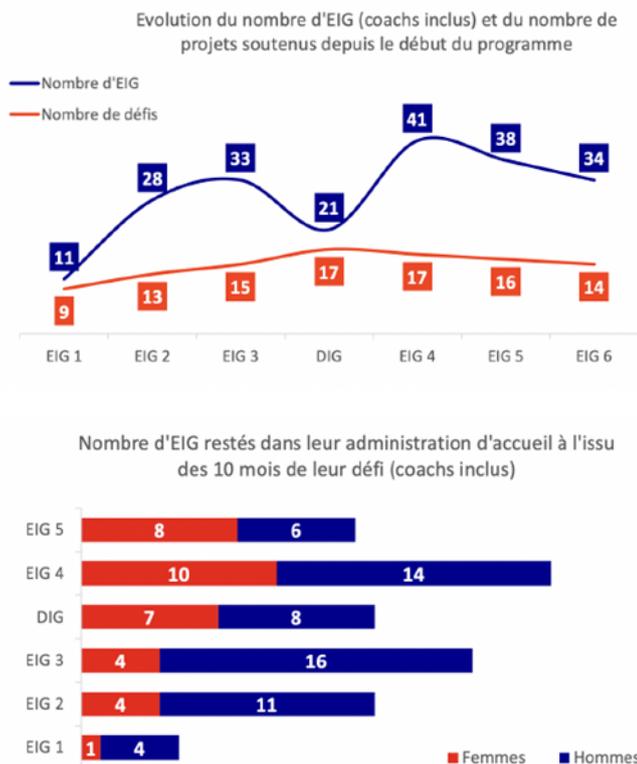
Chaque année, les défis proposés par les administrations, puis les candidats aux postes d'entrepreneurs sur chacun de ces défis, font l'objet d'une sélection par un jury sur la base de différents critères d'intérêt général, d'impact et de compétences (cf description du processus infra). Des équipes d'un ou plusieurs EIG et de porteurs issus de l'administration sont constituées autour des projets, sous la supervision de coachs recrutés par le même processus. Ces coachs accompagnent les équipes tout au long du processus : exploration du problème, réalisation d'un prototype, tests et amélioration de la solution, déploiement du service.

Le département Etalab de la Dinum pilotait jusqu'en 2023 la sélection des projets et des candidats et l'accompagnement des équipes EIG. Le département Incubateur des Services Numériques a pris le relais sur cette mission, dans l'objectif de créer des liens entre les projets conduits dans le cadre du programme EIG et les services numériques développés au sein du réseau beta.gouv, et de se recentrer sur les chantiers correspondant aux politiques prioritaires du gouvernement. Une harmonisation de l'approche beta.gouv et du programme EIG devrait être réalisée afin de les rapprocher en termes de méthodes d'accompagnement et de modalités d'animation de communauté.

Depuis le lancement du dispositif, **plus de 200 entrepreneurs d'intérêt général ont été recrutés pour relever 118 défis dans près de 80 administrations participantes**. 1 projet sur 5 a concerné des sujets environnementaux. Parmi les réalisations du programme, on peut citer Signaux Faibles (2ème promotion), dont le service de détection des entreprises en difficulté a été pérennisé à la DGE, LexImpact (3ème promotion), qui s'appuie sur le logiciel libre OpenFisca pour réaliser des chiffrages d'impact de réformes fiscales et est à présent utilisé par l'Assemblée nationale, ou encore le Référentiel National des Bâtiments BatID (5ème promotion), qui permet de suivre les rénovations énergétiques des bâtiments et est devenu une start-up d'Etat à l'IGN.

En moyenne sur l'ensemble des promotions, 47 % des EIG auraient continué dans le secteur public à la fin de leur contrat²⁶⁰, dont les deux-tiers dans la même administration. En 2022, 80 % des EIG ont vu leur contrat prolongé au-delà des 10 mois initialement prévus. On observe cependant ce qui pourrait s'apparenter à un essoufflement du dispositif, le nombre d'entrepreneurs recrutés et de candidatures reçues étant en baisse. Au-delà du pic conjoncturel de l'année 2020, cela pourrait s'expliquer en partie par une communication plus précise sur le rôle attendu des EIG, ainsi qu'une moindre attractivité des rémunérations proposées, non revalorisées depuis la création du programme.

²⁶⁰ Cette statistique recouvre les EIG qui auraient signé un avenant ou un nouveau contrat dans leur administration d'accueil ou une autre administration publique. Le nombre d'EIG demeurés dans le secteur public y compris en tant que prestataires serait un peu plus large, puisque les enquêtes auprès des alumni du programme suggèrent un taux de 60 % de fidélisation. Sources : RAP 2022 du PGM 352 et <https://eig.etalab.gouv.fr/>



Source : Dinum. Note : Le programme étant annuel, la promotion EIG 1 est celle de 2016, et la promotion EIG 6 celle de 2022. Une promotion de « Designers d'intérêt général » (DIG) a également été recrutée en 2019 en plus des EIG.

La démarche d'internalisation apportée par le programme EIG apparaît toutefois incomplète. Les entrepreneurs ne sont financés que partiellement sur le programme budgétaire 352 de la Dinum²⁶¹ (pour un coût moyen de 800 000 € par promotion d'EIG), et leur recrutement est conditionné à la disponibilité d'ETP au sein des schémas d'emploi de l'administration bénéficiaire. A cela s'ajoute la périodisation du programme, qui se déroule sur une année académique, donc à cheval sur deux exercices budgétaires. Du fait de ces contraintes, certaines administrations renoncent au dispositif – et lorsqu'elles ne renoncent pas, le démarrage des projets peut prendre du retard : en 2020, les entrepreneurs mettaient en moyenne 8 mois à rejoindre l'administration à partir du début de l'appel à candidatures. Par ailleurs, les contrats EIG ne peuvent être prolongés qu'une seule fois, pour une durée de six mois, ce qui a pu conduire certaines administrations à recourir à des prestataires externes poursuivre les projets entamés.

Processus de sélection

La procédure se décompose en deux temps, d'abord d'une sélection des projets, puis d'une sélection des candidats à la réalisation de ces projets.

Sélection des projets numériques

²⁶¹ Le programme EIG ne co-finance chaque EIG qu'à hauteur de 20 000 €, soit environ 30 % du coût employeur. Ce taux de cofinancement a évolué dans le temps. Avant 2020 ces crédits étaient portés par le Programme d'Investissement d'Avenir.

Les « défis de transformation numérique » qui seront proposés aux candidats font l'objet d'un appel à projets vis-à-vis des administrations centrales et opérateurs de l'Etat. Les dossiers sont pré-sélectionnés par l'équipe de la Dinum en charge du programme, en fonction de plusieurs critères (pertinence du besoin, caractère entrepreneurial du projet, engagement de l'administration d'accueil, transformation numérique, opportunités d'ouverture), puis sont défendus devant un jury présidé par un membre de l'équipe du programme EIG, appuyé d'autres agents de la Dinum ou d'anciens membres du programme lui-même. La liste des projets retenus est publiée à l'issue de cette étape de sélection, et l'appel à candidatures des Entrepreneurs d'Intérêt Général peut être lancé.

Sélection des candidats

Les candidats sont pré-sélectionnés sur la base de leur sensibilité à l'intérêt général, de la cohérence de leur profil par rapport aux compétences recherchées, de leur esprit d'initiative, de leur capacité à travailler dans un environnement pluridisciplinaire et de s'adapter à un nouvel environnement de travail, et enfin de leurs capacités de communication. Ils sont ensuite invités à exprimer des vœux sur trois à cinq projets, et chaque projet fait l'objet d'un jury d'entretien avec les candidats intéressés. Ce jury comprend des agents de la Dinum ou anciens membres du programme, ainsi que le porteur du projet concerné au sein de l'administration. Il évalue la capacité des candidats à comprendre et problématiser des enjeux, à structurer et organiser sa pensée, la pertinence de leurs compétences par rapport au poste et leur capacité à collaborer. Les candidats retenus après délibération du jury reçoivent une proposition d'embauche de la part de l'administration concernée.

Déroulement des défis

- (i) Validation de l'hypothèse : le problème est analysé en détail et le périmètre de la solution est défini.
- (ii) Preuve du concept : un prototype de solution est réalisé afin de démontrer sa faisabilité.
- (iii) Preuve de la valeur : le prototype est expérimenté auprès d'usagers afin d'en évaluer l'impact et de l'améliorer sur la base des retours.
- (iv) Amplification de l'impact : la pérennisation du projet est préparée.

Bilan du programme

	2019	2020	2021	2022
<i>N° de promotion</i>	3	4	5	6
<i>Nombre de candidatures reçues</i>		801	470	300
<i>Nombre d'EIG sélectionnés dans l'année</i>	53*	41	38	32
<i>Nombre d'EIG recrutés dans l'administration à la suite de leur défi</i>	14	14	9	12
<i>Nombre de défis relevés</i>			15	14

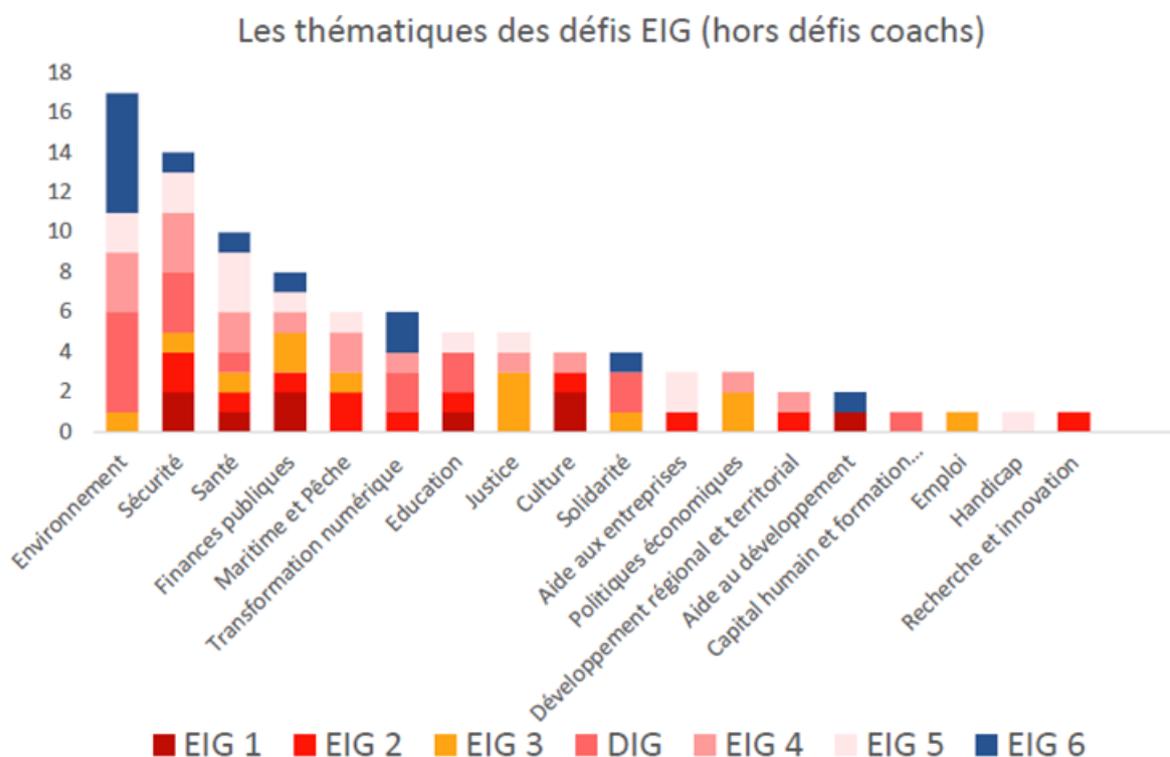
*Source : rapports annuels de performance du programme budgétaire 352. Note : *Ce chiffre inclut potentiellement des recrutements de talents pour les équipes d'expert de la DINUM (Commandos UX notamment), et serait donc surestimé par rapport aux autres années.*

Un coût maîtrisé pour la Dinum des différentes éditions du programme EIG

Promotion	EIG 1	EIG 2	EIG 3	DIG	EIG 4	EIG 5	EIG 6
Nombre de défis	8	11	12	17	13	14	14
Taux de cofinancement Dinum	100 %	100 %	70 %	100 %	40 %	30 %	30 %
Montant de cofinancement en T2 (€)	688 702	1 600 984	1 167 386	1 105 557	793 678	847 293	844 800

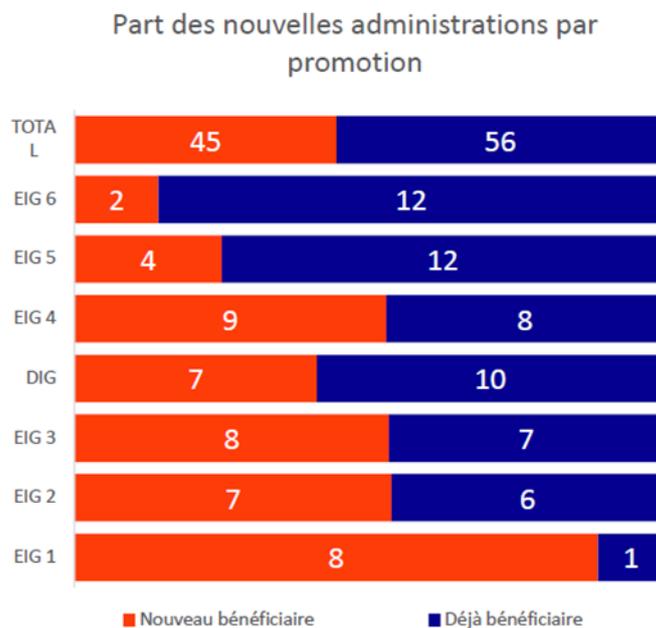
Source : Dinum. Note : Les promotions 1-2-3 des EIG et la promotion DIG (Designers d'Intérêt Général) se sont déroulées de 2016 à 2019 par une année civile. A partir de la promotion 4 (2020), celles-ci se déroulent sur une année scolaire, soit à cheval sur deux exercices budgétaires. Ainsi la promotion 5 des EIG a été financée par les exercices 2021 (de septembre à décembre) et 2022 (de janvier à juin).

Une domination des sujets environnementaux



Source : Dinum

Une fidélisation des administrations partenaires du programme EIG



Source : Dinum

L'expérimentation sur le recrutement des EIG dans le cadre de la filière RH du numérique

Les EIG seraient recrutés par la Dinum suivant la procédure d'appels à candidatures et de sélection par jury habituelle du programme, puis missionnés au sein des administrations sur des projets à valeur ajoutée répondant aux politiques prioritaires du gouvernement. Cette expérimentation aurait vocation à attirer davantage d'administrations vers le programme EIG, et à tester les conséquences de ce mode d'internalisation des compétences, notamment en termes de fidélisation. En pratique, la gestion administrative de ces profils serait faite par la Dinum, avec l'appui de la DSAF (congés, paie, télétravail...). Une convention de partenariat serait signée avec l'administration hébergeant l'entrepreneur, afin d'encadrer le périmètre de sa mission et les conditions d'accueil. Par ailleurs, afin de renforcer l'attractivité, les niveaux de recrutement seraient alignés avec ceux du référentiel de rémunération de la filière numérique et affichés dès la publication des fiches de poste.

Annexe n° 8. Descriptions des produits numériques interministériels (hors suite numérique de l'agent public)

Outre les produits de la « suite numérique de l'agent public », le département « opérateur de produits interministériels » (OPI), créé à l'occasion de la réorganisation de 2023, gère plusieurs produits dont les objectifs et les niveaux de maturité sont très différents.

Le département est d'abord responsable du produit « France Connect », intégralement financé par la Dinum sur le programme 129 et utilisé par près de 40 millions d'utilisateurs. Son budget est estimé en 2023 à un peu plus de 3,4 millions d'euros²⁶² et sa gestion est assurée par huit agents de la Dinum à temps plein. À la suite d'une réunion interministérielle d'octobre 2023, une réflexion est en cours pour comparer ce coût à celui d'autres fournisseurs d'identité numérique et pour assurer un meilleur équilibre économique entre acteurs publics et privés de l'identité numérique.

Le département OPI a en charge « HubEE » (Hub d'échange de l'Etat)²⁶³ qui permet de véhiculer les données de près d'une trentaine de démarches, issues pour la plupart de démarches initiées par l'utilisateur depuis la plateforme « service-public.fr ». Elle est utilisée par plus de 8 000 communes, l'ensemble des conseils départementaux, sept ministères et une trentaine d'opérateurs de la protection sociale ou de groupements d'intérêt public²⁶⁴. La plateforme rassemble désormais quarante démarches, pour 12 millions de dossiers traités depuis la refonte en 2021 (environ 800 000 dossiers par mois). En 2023, la plateforme « HubEE » a disposé d'un budget prévisionnel de 900 000 euros et en a engagé 859 000.

En outre, l'Annuaire des entreprises²⁶⁵, créé en 2018²⁶⁶, vise à permettre un triple usage :

- pour les agents publics qui ont besoin de croiser des informations en vue de vérifier l'éligibilité d'entreprises à des marchés publics ou dans leurs actions de lutte contre la fraude ;

²⁶² 270 500 euros pour l'infrastructure ; 1,7 millions d'euros pour le produit (développements, design, exploitation) ; 582 592 euros pour la sécurité et 882 000 euros pour le support installateur.

²⁶³ En 2010, la direction générale de la modernisation de l'Etat a créé la « plateforme d'échange et de confiance » et gérée par direction de l'information légale et administrative (Dila). La plateforme a été renommée « HubEE » en septembre 2021 à la suite d'une importante refonte qui n'a permis son utilisation complète qu'à partir de juin 2022. Ces changements sont intervenus à la suite du constat de l'obsolescence de la plateforme, qui ne lui permet plus d'absorber la charge sur certaines démarches lors de pics d'activité, et de la nécessité d'un trop grand nombre de tâches manuelles. <https://www.hubee.numerique.gouv.fr/>

²⁶⁴ « HubEE » centralise ainsi par exemple les demandes d'inscription sur les listes électorales, les demandes d'état civil, les changements de coordonnées, le recensement citoyen obligatoire ou encore les demandes de PACS. « HubEE » est également utilisée pour assurer le transport de données de signalement de l'enfance en danger, de données des caisses d'allocations familiales vers les conseils départementaux pour l'octroi du revenu de solidarité active. Depuis 2018, la plateforme expérimente la transmission des certificats de décès pour le compte de la direction générale de la santé.

²⁶⁵ <https://annuaire-entreprises.data.gouv.fr/>

²⁶⁶ D'abord créé sous la forme du portail « entreprise.data.gouv.fr » en 2018, l'Annuaire des entreprises a été accéléré par la loi dite « PACTE » qui prévoit la création d'un registre unique des entreprises. Dans ce cadre, la direction générale des entreprises a demandé à la Dinum de créer un moteur de recherche permettant de naviguer sur les deux registres existants (répertoire des métiers et registre national du commerce et des sociétés). « Entreprise.data.gouv » devient l'Annuaire des entreprises en 2021. Au 1^{er} janvier 2023, le registre national des entreprises remplace les deux précédents registres.

- pour les dirigeants d'entreprises et les salariés qui ont besoin de certaines données difficiles d'accès pour certaines démarches (numéro de TVA vérifié par exemple) ;
- pour les particuliers qui recherchent une source officielle pour s'informer sur une entreprise.

Le département développe également, en lien avec l'Agence du numérique en santé (ANS), un espace d'interopérabilité des messageries instantanées de santé (EIMIS), en cours de développement après une investigation menée à l'automne 2022. La construction de l'EIMIS a démarré suite au premier comité de financement le 15 décembre 2022, à la suite duquel 300 000 euros ont été alloués au produit²⁶⁷. L'objectif est de permettre aux professionnels de santé de communiquer facilement entre eux sur un réseau national de messagerie instantanée, tout en leur permettant de continuer à utiliser leurs outils habituels. Une première version basique du produit doit entrer en expérimentation : trois éditeurs de messagerie instantanée ont accepté l'interopérabilité, et devraient être bientôt prêts à intégrer le dispositif qui sera mis à disposition d'une première communauté dans les régions Grand-Est, puis Bretagne. Les mesures d'impact retenues pour l'EIMIS sont le volume de messages échangés via l'infrastructure EIMIS et le gain de temps généré pour les professionnels de santé.

L'expérimentation tarde toutefois à démarrer, compte tenu d'un portage administratif peu clair entre l'ANS et la Dinum. La Dinum souhaite utiliser ce projet pour définir les prochaines modalités de déploiement de la messagerie instantanée « Tchap », qui peut passer soit par un déploiement direct dans les administrations soit par une interopérabilité avec d'autres messageries développées par les ministères.

Le département est également responsable du produit « Démarches simplifiées », qui vise à faire en sorte que tous les organismes assurant des missions de service public puissent créer des démarches en quelques minutes et gérer les demandes des usagers sur une plateforme unique. Démarrée avec une première démarche en mai 2016, la plateforme réunit, en novembre 2023, 31 691 démarches pour un total de plus de 10 millions de dossiers déposés²⁶⁸.

Le produit « DataPass » vise à faciliter l'application d'une disposition législative²⁶⁹ qui permet aux administrations d'interdire la diffusion de certaines données personnelles aux organisations qui n'ont pas le droit d'y accéder. La plateforme permet donc de délivrer des habilitations pour accéder à l'ensemble des données protégées produites par l'Etat. A la fin de l'année 2023, plus de 52 000 habilitations avaient été déposées et près de 36 000 validées pour un délai moyen de traitement de 187 jours²⁷⁰.

Le département assure également la gestion de « Mon Compte pro » qui permet d'identifier les professionnels du public et du privé dans le but d'avoir accès aux démarches et services de l'Etat. Un peu plus de 5 200 comptes étaient actifs à la fin de l'année 2023²⁷¹.

²⁶⁷ Cette enveloppe a été renouvelée lors d'un second comité le 4 juillet 2023. Le prochain comité devrait être fixé courant janvier 2024.

²⁶⁸ <https://www.demarches-simplifiees.fr/stats>

²⁶⁹ Articles L. 114-8 et suivants du code des relations du public avec l'administration.

²⁷⁰ <https://datapass.api.gouv.fr/stats>

²⁷¹ <https://moncomptepro.beta.gouv.fr/stats>

Le produit « Authentification »²⁷² vise à assurer une identification rapide des agents publics, sans inscription ni mot de passe, en renvoyant un code à usage unique par mail ou par le compte « Tchap ».

Plusieurs produits ont été d'ores et déjà arrêtés par le nouvel opérateur. Le portail « geo.data.gouv.fr » a été d'abord porté puis arrêté par l'incubateur de services numériques de la Dinum en vue d'un transfert à l'IGN, avant d'être repris par OPI puis à nouveau arrêté. Le produit « Notifications », créé au sein d'OPI pour automatiser l'envoi d'emails par l'administration, a été quant à lui mis en sommeil après la démission du responsable de produits.

Enfin, « MonFranceConnect », arrêté en juillet 2023, avait nécessité un investissement de 1,2 millions d'euros en 2022 pour sa construction, pour 10 000 visiteurs mensuels. En plus d'un coût très élevé par visiteur, son objet était en effet proche du dispositif « Dites-le nous une fois » que les administrations sont désormais dans l'obligation de mettre en place. Toutefois, le Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer et l'Agence nationale des titres sécurisés étudient, avec la Dinum, la possibilité de reprendre le code de « MonFranceConnect » dans le cadre du projet du consortium européen « POTENTIAL » lancé en juillet 2023, pour expérimenter l'identité numérique à l'échelle européenne. Le ministère et l'ANTS ont effet identifié un besoin de stockage dans le cadre du « portefeuille numérique du citoyen ».

²⁷² <https://www.authentification.beta.gouv.fr/>

Annexe n° 9. Coûts des produits de la « suite numérique de l'agent public »

Tableau n° 23 : Coûts des produits de la « suite numérique de l'agent public »

<i>Outils</i>	<i>Description</i>	<i>Date de déploiement</i>	<i>Coût de réalisation</i>	<i>Coût de maintenance annuel</i>	<i>Nombre d'utilisateurs uniques fin 2022</i>
<i>AgentConnect</i>	Permet d'utiliser un compte existant pour accéder à plusieurs applications métiers et outils collaboratifs	juin-21	1 521 000 € (2022 et 2023)	NA	3 677 utilisateurs unique par mois en moyenne (juin 2021-novembre 2023)
<i>MonComptePro</i>	Permet de créer un profil rattaché à un email professionnel et se connecter avec le SIRET de l'organisation	mai-22	80 000 € (2022-2023)	NA	3000 utilisateurs uniques par mois
<i>Rizomo</i>	Permet d'accéder à l'ensemble des applications ministérielles et interministérielles	mai-23	609 399 €	80 000 €	3000 comptes
<i>Maia</i>	Visé à devenir l'annuaire des agents de l'Etat	janv-23	1 400 000 €	250 000 €	3 millions de requêtes par mois
<i>Osmose</i>	Propose une plateforme collaborative, avec des fonctionnalités de partage de documents, planification de réunions et attribution de tâches	mars-20	80 000 € ²⁷³	740 000 €	13 000 communautés regroupant 210 000 agents de l'Etat et leurs partenaires
<i>Resana</i>	Propose une plateforme collaborative, avec des fonctionnalités de partage de documents et de travail en mode projet	juin-20	NA	818 238€ en 2022 et 361	185 000 comptes, dont

²⁷³ Abonnement annuel pour une licence pour 500 membres en 2018 devenue illimitée dès l'année 2019

LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT PAR LA DIRECTION INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

<i>Outils</i>	<i>Description</i>	<i>Date de déploiement</i>	<i>Coût de réalisation</i>	<i>Coût de maintenance annuel</i>	<i>Nombre d'utilisateurs uniques fin 2022</i>
				686,92 en 2021	95 000 connexions uniques mensuelles ; 53 000 espaces de travail
<i>PAD</i>	Permet de travailler à plusieurs sur un même document	<i>En expérimentation</i>	NA	NA	
<i>Webinaire</i>	Permet de réaliser des conférences ou des présentations en ligne avec une forte audience	déc-20	250 000 €	480 000 €	570 000 utilisateurs
<i>Webconférence</i>	Permet de réaliser des visio-conférences en ligne	déc-16	160 000 €	800 000 € (nouvelle architecture)	11 000 participants par jour
<i>Audioconf</i>	Permet de réaliser des audioconférences	déc-21	51 600 €	64 000 €	552 000 participants ; 40 000 utilisateurs mensuels
<i>Tchap</i>	Permet une communication par messagerie instantanée	2019	5 600 000€ (2021-2023)	1 850 000 € ²⁷⁴	163 000 utilisateurs actifs (uniques) par mois

Source : Cour des comptes, à partir des données de la Dinum

²⁷⁴ Estimé en 2024

