

PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT GÉNÉRAL POUR LA  
MODERNISATION DE L'ACTION  
PUBLIQUE

DIRECTION INTERMINISTÉRIELLE DU  
NUMÉRIQUE ET DU SYSTÈME  
D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION  
DE L'ÉTAT

Tour Mirabeau  
39-43 Quai André Citroën  
75015 Paris

Affaire suivie par : Laurent Joubert  
Téléphone : 01 40 15 70 43  
Mél.: [laurent.joubert@modernisation.gouv.fr](mailto:laurent.joubert@modernisation.gouv.fr)

Réf. : 2017 – GMR - 87

Paris, le 20 novembre 2017

Le Directeur Interministériel du Numérique et du Système  
d'Information et de la Communication de l'Etat

à

Monsieur le secrétaire général du ministère de l'intérieur

**Objet**      **Avis sur le projet ROCADE**

- Réf.**
- Décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au SI de l'Etat, modifié par décret n°2015-1165 du 21 septembre 2015 art.8
  - Courrier de saisine n°17-023734-D du 28/07/2017 reçu le 01/08/2017
  - Réponses à la demande d'informations complémentaire reçues le 03/11/2017

En application de l'article 3 du décret cité en référence, vous m'avez saisi le 1<sup>er</sup> août 2017 pour avis concernant le projet ROCADE.

Ce projet vise à remplacer l'application AMD, utilisée par la DGFIP pour assurer la gestion du recouvrement forcé des amendes forfaitaires majorées (AFM) et des condamnations pécuniaires des particuliers. Le coût complet du projet - charges internes comprises - est estimé par vos équipes à 49 millions d'euros.

Après étude de votre dossier, je vous ai adressé le 18 août 2017 une demande d'information complémentaire visant à approfondir certains sujets structurants afin d'apprécier au mieux l'impact et la faisabilité du projet. J'ai pris connaissance de vos réponses adressées le 03 novembre 2017.

Le présent avis ne résulte pas d'un audit approfondi du projet. En particulier, certains éléments qui n'auraient pas été portés à ma connaissance dans le dossier de saisine pourraient compléter ou nuancer certains constats.

**Sur la forme**, j'attire votre attention sur le fait que **l'avis conforme doit être sollicité au stade du lancement des études de conception, avant le démarrage des principaux marchés**. Bien qu'en phase de conception, l'appel d'offre pour le choix de la prestation de maîtrise d'œuvre est lancé depuis juillet 2017 (avec une première sélection, en octobre 2017, de cinq candidats qui ont pris connaissance du DCE du marché), tandis que le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage a déjà été notifié depuis avril 2017 pour un montant total de 7,5 millions d'euros.

**Sur le fond, le besoin de ROCADE est avéré.**

AMD est un système ancien, obsolète techniquement et fonctionnellement, son remplacement doit impérativement être envisagé. ROCADE prendra le relais d'AMD dans une démarche de rénovation fonctionnelle et technique. Il intègre également des objectifs de dématérialisation, d'automatisation, de centralisation et de rationalisation des processus des trésoreries de la DGFIP.

Les travaux de conception menés depuis 2012 ont permis d'en poser les bases en termes de périmètre fonctionnel et technique, d'organisation d'équipe, de filière de développement et de méthodologie. En

termes de gouvernance, le projet ROCADE est copiloté stratégiquement par l'ANTAI et la DGFIP : l'ANTAI est le maître d'ouvrage du projet, tandis que la DGFIP en assure la direction métier. Ce partenariat entre l'ANTAI et la DGFIP s'inscrit à la suite de la réalisation en commun de plusieurs applications concourant à la mise en place et de l'évolution de la chaîne pénale contraventionnelle pour le contrôle automatisé et le procès-verbal électronique.

Néanmoins, je constate les réserves suivantes sur le projet :

- i. **La trajectoire de réalisation retenue n'est pas porteuse de valeur à court terme.** Le DCE joint au dossier pour la prestation de maîtrise d'œuvre exige de mettre en production en un seul bloc une première version de ROCADE (V1) complètement intégrée au bout de 7 ans. Les nouvelles fonctionnalités à développer et susceptibles d'être déployées en avance de la V1 en adéquation avec AMD ne sont pas décrites à ce stade.
- ii. **La réalisation de la solution n'est pas maîtrisée par l'administration.** Dans le DCE joint au dossier pour la prestation de maîtrise d'œuvre, il est laissé au titulaire du marché l'initiative pour porter l'architecture fonctionnelle applicative et technique du projet, notamment en termes de découpage des développements, de définition des modules et des choix technologiques.
- iii. **La capacité de la solution à devenir une plateforme de l'Etat pour le recouvrement forcé n'est pas visible.** Le dossier présenté à la DINSIC ne permet pas de vérifier qu'une étude de l'existant en termes de systèmes de recouvrement forcé a été menée. L'imposition d'un développement spécifique de bout en bout, la faible modularité de la solution et l'absence de maîtrise des choix fonctionnels et techniques par l'administration ne correspondent pas à une politique de plateforme susceptible d'être utilisée au sein de la DGFIP et par d'autres acteurs de l'Etat.
- iv. **Le décommissionnement de l'application AMD, planifié au plus tôt en 2026, n'est pas sécurisé.** L'ancien système, AMD, et le nouveau, ROCADE, seront utilisés en parallèle tant que des actions en recouvrement sont engagées par les trésoreries sur les créances prises en charge dans AMD, sans garantie à ce stade sur l'échéance de ces actions et en maintenant les coûts de fonctionnement pendant l'intervalle.
- v. **La gouvernance de l'équipe projet est perfectible.** La remontée des arbitrages finaux sur le projet au conseil d'administration de l'ANTAI, auquel les deux ministères sont parties prenantes, ne permet pas de clarifier les prises de décisions aux vues de l'allocation des moyens. La réalisation de la solution ROCADE est un projet sous la responsabilité DGFIP à destination d'utilisateurs de la DGFIP, ce qui ne transparait pas dans la gouvernance.

**Ces constats structurants ne me permettent pas d'émettre un avis conforme sur le projet ROCADE tel qu'il m'a été soumis.**

Néanmoins, les besoins du projet étant avérés, je vous encourage à me saisir à nouveau en prenant en compte les recommandations suivantes :

- i. **Construire ROCADE via une trajectoire guidée par l'apport de valeur,** en étudiant, sur une période resserrée, les priorisations possibles des fonctionnalités du processus nominal, en vue d'augmenter le taux de recouvrement au plus tôt. Comme présenté dans vos réponses complémentaires, l'identification de briques pouvant compléter AMD dans un premier temps pourrait être une possibilité.
- ii. **Renforcer la capacité de l'administration à porter les orientations majeures sur le projet,** en associant comme évoqué, le service Cap Numérique de la DGFIP pour avoir un regard neuf sur ROCADE en lien avec l'écosystème des trésoreries d'une part, et étudier les réutilisations possibles des systèmes de l'ACOSS d'autre part. L'objectif est de définir les principes d'architectures, les interfaces et API des différents modules de ROCADE.

- iii. **Penser ROCADE comme la future plateforme de l'Etat pour les recouvrements forcés**, en veillant à maximiser le potentiel d'utilisation de briques existantes et la modularité des fonctionnalités proposées. A cet effet, il est nécessaire de mettre en visibilité ROCADE comme plateforme de services pour le recouvrement au sein de la DGFIP et d'autres acteurs de l'Etat aux problématiques similaires.
- iv. **Formaliser des scénarios pour un retrait ou un archivage d'AMD**, en explicitant les impacts organisationnels et techniques d'une cohabitation sur une longue période avec ROCADE et en identifiant le coût de fonctionnement de l'ancien système au regard de la probabilité de recouvrement des créances restantes.
- v. **Clarifier la gouvernance du projet ROCADE**, en créant une instance de décision stratégique du projet *ad hoc* différente du conseil d'administration de l'ANTAI.

Je profite de cet avis pour vous rappeler les obligations de la loi République numérique notamment les articles 2, 4 et 16. En particulier, les codes sources dont la communication porterait atteinte à la recherche et à la prévention d'infractions de toute nature doivent être identifiés et architecturés en conséquence pour ne pas contrevenir à l'obligation de communication et de réutilisation des autres composants.

Mes équipes se tiennent à votre disposition pour vous appuyer dans la préparation de cette nouvelle saisine. Si vous le souhaitez, nous sommes également disponibles pour une réunion visant à expliciter nos constats et nos recommandations.

Conformément au décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État, modifié par décret n°2015-1165 du 21 septembre 2015, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.

Le Directeur,



Henri VERDIER

# Saisine relative au projet «ROCADE»

## Annexe 1 : synthèse des constats et recommandations

Constats principaux sur le projet		
Thèmes	Constats et réserves identifiés	Recommandations
<p>i. La trajectoire de réalisation retenue n'est pas porteuse de valeur à court terme</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le projet ROCADE a été initié en 2012. En dépit de l'obsolescence affichée comme critique de la solution AMD qu'il remplace, son déploiement pour les utilisateurs n'est prévu qu'à partir de 2022 en un seul lot:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Le DCE joint au dossier pour la prestation de maîtrise d'œuvre exige de mettre en production en un seul bloc une première version de ROCADE (V1) complètement intégrée au bout de 7 ans. Le rapport de prestation indique « qu'il n'a pas été analysé la pertinence d'un lotissement fonctionnel en vue d'un démarrage en plusieurs étapes (jalons fonctionnels) ».</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: center;">Source : CCTP MOE</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Les formations des acteurs opérationnels s'étalent de 2021 à fin 2023 (3 ans).</li> <li>○ La cible des gains métiers avec une progression démarrant en 2022, est atteinte seulement en 2026 avec 175M€.           </li> </ul> <p>Source : Plan de gouvernance et de pilotage projet (PGPP, MAREVA 2 Rentabilité)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Par ailleurs, les pistes de développement de nouvelles fonctionnalités « sous-ensemble opérationnels cohérents et autoporteurs » avancées dans la réponse suite à la demande d'informations complémentaires de la DINASIC et susceptibles d'être déployées en avance de la V1 (sans interférence avec AMD) ne sont pas décrites à ce stade.</li> </ul> <p style="text-align: center;">Source : réponse à la demande d'informations complémentaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Construire ROCADE via une trajectoire guidée par l'appart de valeur</b>, en étudiant, sur une période resserrée (par exemple 2 mois) :           <ul style="list-style-type: none"> <li>○ les possibilités de priorisation des fonctionnalités d'un processus nominal en vue d'augmenter le taux de recouvrement au plus tôt</li> <li>○ de vérifier les hypothèses de gains stratégiques et financiers du projet basées sur une nouvelle étude MAREVA 2</li> </ul> </li> <li>▪ Au terme de l'étude, cette priorisation pourrait, idéalement, prendre la forme d'un <b>noyau central nécessaire et suffisant</b> (stratégie de produit minimum viable) pour mettre en production une V1 sur une partie des fonctionnalités cœur. Les fonctionnalités complémentaires pourraient être intégrées dans des versions successives (V2, Vn) afin d'optimiser le calendrier de mise à disposition de ces fonctionnalités auprès des acteurs opérationnels.</li> <li>▪ En parallèle, l'identification de briques pouvant compléter AMD pourrait être une autre possibilité d'augmenter l'agilité de l'applicatif et de donner aux acteurs opérationnels la possibilité d'accélérer le traitement du stock de créances.</li> </ul>

Thèmes	Constats et réserves identifiés	Recommandations
<p>ii. La réalisation de la solution n'est pas maitrisée par l'administration</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dans le DCE joint au dossier pour la prestation de maîtrise d'œuvre, il est laissé au titulaire du marché l'initiative pour porter l'architecture fonctionnelle applicative et technique du projet, notamment en termes de découpage des développements, de définition des modules et des choix technologiques <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Définition des modules</b> : le CCTP MOE du projet incite le prestataire à « découper le système en sous-ensemble fonctionnels portés par des lots (définis comme un ensemble logiciel cohérent et « autoporteur »). Cette « stratégie d'allotissement » serait utilisée d'abord à des fins d'expérimentation (« lots de démonstration », diffusés au sein de l'équipe MOA) puis pour le déploiement effectif du système (« lot de déploiement », diffusés d'abord dans les trésoreries pilotes puis au sein du réseau). En accord avec le démarrage en « big bang » du rapport de prestation, le CCTP MOE n'indique, cependant, pas aux candidats de priorisation pour ces lots de déploiement. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Source : CCTP MOE</i></li> </ul> </li> <li>○ <b>Découpage des développements</b> : le rapport de prestation indique que « les méthodes itératives à cycle court (2 à 3 mois) de type agile ont été exclues de par la complexité des sujets ». En revanche, « une méthode semi-agile avec une phase de construction d'un socle durant quelques trimestres, suivies d'itérations de construction en mode agile pour les besoins complémentaires / secondaires pourrait être pertinente ». A ce titre, le CCTP MOE précise que si « le découpage contractuel des prestations P3 et P4 est réalisé dans une logique dite de cycle en V (conception, développement, recette), « le titulaire peut proposer de mener certains de ces travaux en méthodes Agile (ou d'inspiration Agile) pour certains chantiers s'il le juge pertinent ». <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Source : Rapport de la prestation, CCTP MOE</i></li> </ul> </li> <li>○ <b>Définition de l'architecture de la solution et choix technologiques</b> : l'établissement de l'architecture fonctionnelle et technique incombe au fournisseur, en respectant les orientations générales d'architecture de la DGFiP. Par ailleurs, dans le Plan de gouvernance et de pilotage du projet, il est noté que « les choix de conception technique et/ou les contraintes de développement peuvent remettre en cause une partie des spécifications » par le prestataire MOE (sous réserve d'une validation par l'AMOA et la MOA du projet). <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Source : CCTP MOE, PGPP</i></li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Renforcer la capacité de l'équipe projet à porter les orientations majeures de ROCADÉ, en particulier pour la définition des différents modules de la solution, des principes d'architectures et des interfaces et API :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ En associant comme évoqué dans l'avis, le service Cap Numérique de la DGFiP. Cette association ne viserait pas à revenir entièrement sur les travaux de cadrage qui ont été menés jusqu'à présent par la MOA du projet mais permettrait d'avoir un regard neuf sur la dimension fonctionnelle de ROCADÉ en lien avec l'écosystème des trésoreries.</li> <li>○ En étudiant les réutilisations possibles des solutions de recouvrement forcé de l'ACOSS, en particulier issues des projets d'Optimisation des Délais au titre du RAF (Recouvrement Amiable et Forcé) et de refonte du SI du recouvrement amiable et forcé (RAFNI).</li> </ul> </li> <li>▪ <b>A l'issue de ces travaux, sécuriser l'implication des métiers tout au long du projet :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ En présentant à la direction métier du projet (DGFiP) des scénarios fonctionnels, basés sur une nouvelle étude MAREVA 2 (cf. recommandation i) pour leur permettre d'effectuer des arbitrages clairs.</li> <li>○ En actant, dès le début du projet le recours à une réalisation de ROCADÉ pour partie ou moins en méthode agile.</li> </ul> </li> </ul>

Thèmes	Constats et réserves identifiés	Recommandations
<p>iii. La capacité de la solution à devenir une plateforme de l'Etat pour le recouvrement forcé n'est pas visible et ne figure pas dans les ambitions</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le dossier présenté à la DINISIC ne permet pas de vérifier qu'une étude approfondie de l'existant en termes de systèmes de recouvrement forcé a été menée.</li> <li>▪ L'imposition d'un développement spécifique de bout en bout, la faible modularité de la solution et l'absence de maîtrise des choix techniques majeurs du projet par l'administration ne correspondent pas à une politique de plateforme susceptible d'être utilisée au sein de la DGFiP et par d'autres acteurs de l'Etat. <i>Source : CCTP MOE, réponses à la demande d'informations complémentaire</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Penser ROCADE comme la future plateforme de l'Etat</b> pour les recouvrements forcés, en veillant à maximiser le potentiel d'utilisation de briques existantes. Cette urbanisation doit mettre ROCADE en visibilité comme plateforme de services accessibles à d'autres acteurs de l'administration.</li> <li>▪ <b>Motiver plus précisément le choix d'un développement spécifique</b> par rapport à un progiciel en réalisant un bilan de la couverture des besoins et en précisant les modalités du parangonnage.</li> </ul>
<p>iv. Le décommissionnement de l'application AMD, planifié au plus tôt en 2026, n'est pas sécurisé.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'ancien système, AMD, et le nouveau, ROCADE, seront utilisés en parallèle tant que des actions en recouvrement sont engagées par les trésoreries sur les créances prises en charge dans AMD, sans certitude à ce stade sur l'échéance de ces actions (l'estimation de la DGFiP est 2026 mais n'est pas garantie) et en maintenant les coûts de fonctionnement dans l'intervalle. Au vu des montants restants à recouvrer au 31 décembre 2016 et de leur répartition (plus d'1,3 milliards d'euros de créances restant à recouvrer datant de l'année 2012 et des années antérieures, il est dommageable de pas pouvoir fournir une procédure de décommissionnement d'AMD plus sécurisée permettant d'estimer à quel moment le stock sera effacé ou tout du moins archivé. <i>Source : réponse à la demande d'informations complémentaires de la DINISIC</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Formaliser des scénarios pour un retrait ou un archivage d'AMD :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ En détaillant <i>a minima</i> les raisons ne permettant pas une reprise des données d'AMD et en identifiant le coût de fonctionnement de l'ancien système au regard de la probabilité de recouvrement des créances restantes.</li> <li>○ En explicitant les impacts organisationnels et métiers d'une cohabitation sur une longue période AMD/ROCADE : <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ pour les trésoreries, par exemple en termes : d'organisation métier, de productivité sur le taux de recouvrement, de besoins de formations</li> <li>✓ mais également au niveau de la DSI (maintien de compétences techniques sur AMD).</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

Thèmes	Constats et réserves identifiés	Recommandations
<p>V. La gouvernance de l'équipe projet est perfectible</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En termes de gouvernance, le projet ROCADE est copiloté stratégiquement par l'ANTAI et la DGFiP : l'ANTAI est le maître d'ouvrage du projet, tandis que la DGFiP en assure la direction métier. Ce partenariat entre l'ANTAI et la DGFiP s'inscrit à la suite de la réalisation en commun de plusieurs applications concourant à la mise en place et de l'évolution de la chaîne pénale contraventionnelle. <b>En revanche, la remontée des arbitrages finaux sur le projet au conseil d'administration de l'ANTAI, auquel les deux ministères sont parties prenantes, ne permet pas de clarifier les prises de décisions aux vues de l'allocation des moyens.</b> La réalisation de la solution ROCADE est un projet sous la responsabilité DGFiP à destination d'utilisateurs de la DGFiP, ce qui ne transparaît pas dans la gouvernance.</li> </ul> <p>Source : PGPP et réponses à la demande d'informations complémentaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Clarifier la gouvernance ROCADE</b>, en créant une instance de décision stratégique projet ad hoc différente du conseil d'administration de l'ANTAI avec un responsable bien identifié et habilité à prendre les arbitrages finaux.</li> </ul>