

Les réformes ne seront vraiment opérationnelles que si le système d'information évolue



Par **Bruno Fontaine**
Président Directeur Général
de FONTAINE CONSULTANTS

Bernard Mazoyer
Directeur Général

et **Pierre Gedalge**
Associé

(De gauche à droite)

Acteur reconnu dans le domaine du conseil en stratégie des technologies de l'information, Fontaine Consultants est associé à l'évaluation de grands programmes de renouvellement du système d'information de plusieurs ministères. Bruno Fontaine, Bernard Mazoyer et Pierre Gedalge évoquent leur engagement auprès de la sphère publique.

Vous êtes présents dans la sphère publique où vous accompagnez les réformes structurelles en cours. Sur quelles missions intervenez-vous plus particulièrement et auprès de qui ?

Bernard Mazoyer : Nous intervenons pour les travaux de stratégie des systèmes d'information des grandes organisations publiques et privées, ainsi que sur le pilotage des grands programmes informatiques, tel que Chorus dont l'objet est de déployer un système d'informations intégré de gestion financière, budgétaire et comptable des administrations de l'État, tant au plan central que déconcentré. Pour les travaux propres en lien direct avec la RGPP, nous avons été missionnés pour la mise en place du schéma directeur du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, ainsi que pour

celui de la direction générale de l'alimentation du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche. Nous intervenons également sur le secteur social.

Bruno Fontaine : Un projet fondateur de la démarche de modernisation a été le programme Copernic dédié à la refonte du système d'information fiscal du ministère des Finances. La démarche reposait sur une articula-

tion forte entre ce qui était décidé dans le système informatique et la finalité « métier » du projet, autrement dit entre des outils et une organisation cible. Depuis la Lof et surtout la RGPP, la tendance est au rapprochement de plus en plus étroit entre les actions de modernisation identifiées et les projets informatiques engagés.

tion identifiées et les projets informatiques engagés.

Pour le déploiement de Chorus, quel a été votre rôle ?

Bernard Mazoyer : Nous avons d'abord effectué un état des lieux de la situation du programme.

Actuellement, nous sommes en accompagnement sur le projet de déploiement. La mise en place de Chorus s'effectue en parallèle avec des transformations profondes de l'organisation des ministères, à l'image de ce qui est entrepris aux ministères de la Défense ou de la Justice, par exemple. Chorus représente une

Le but est de simplifier la relation entre l'utilisateur et l'administration, la rendre plus fluide, plus simple



La RGPP

Les systèmes d'information, véritable levier ?

opportunité pour aller de l'avant, la mise en place du programme pousse les différents acteurs impliqués à travailler ensemble.

Dans la mise en œuvre de la RGPP, quel vous semble pouvoir être l'apport des systèmes d'information ?

Pierre Gedalge : dans un certain nombre de cas, leur rôle est très important. En premier lieu, la RGPP peut directement porter sur le système d'information. Cela a notamment été le cas pour le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire que nous avons assisté dans l'élaboration de son schéma directeur des systèmes d'information. Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a ainsi explicitement demandé la mise en cohérence des systèmes d'information sous le pilotage du ministère.

Plus souvent, la RGPP identifie des réformes pour simplifier les processus existants. Or, la plupart du temps, ces processus sont soutenus par le système d'information, qui doit donc évoluer pour que les réformes soient véritablement opérationnelles. Par ailleurs, le système d'information peut constituer un véritable levier dans la bonne utilisation des effectifs de l'État et dans l'amélioration du service rendu aux citoyens. L'automatisation d'un certain nombre de tâches (en particulier, la production des indicateurs de suivi et les tableaux de bord de pilotage) et la possibilité de valoriser rapidement un grand nombre d'informations participe pleinement au premier enjeu. Elles limitent les tâches à faible valeur ajoutée et permettent de mieux cibler les sujets sur lesquels porter l'effort. Le développement

de services en ligne répond, quant à lui, au second enjeu, en simplifiant les démarches pour les citoyens.

Bernard Mazoyer : Dans plusieurs cas, les systèmes d'information ont permis de réelles améliorations des procédures administratives. Je pense par exemple aux pièces justificatives de dépenses. Leur dématérialisation a démarré dans le cadre du projet Helios (projet de transmission des pièces comptables des collectivités locales vers les trésoreries) en s'appuyant sur les adaptations réglementaires nécessaires. Les orientations retenues se généralisent maintenant au niveau de l'État.

Les ministères et leurs administrations ont encore peu l'habitude ou la volonté de travailler ensemble. L'absence de coordination, de démarche transverse, n'est-elle pas aujourd'hui un frein à l'optimisation recherchée ?

Bruno Fontaine : Historiquement, le système d'information a été conçu avec sa propre organisation par ministère. Résultat, chacun a sa propre démarche, ses propres projets, sa propre infrastructure et, aujourd'hui, la question essentielle qui se pose concerne la transversalité. Concrètement, il manque une vision transverse pourtant indispensable, car les projets ont des problèmes de cohérence et d'interconnexion entre eux. Il y a des vrais chantiers transverses qui mériteraient d'être identifiés, puis engagés. Une réflexion sur le système d'infrastructure de l'État mériterait aussi d'être menée, facilitant la coopération des ministères et induisant des réductions de coût probablement importantes. Si l'on se projette dans le futur, cela suppose d'avoir une vision plus globale des infra-

structures et des applications transverses. Force est de constater qu'il y a encore actuellement un certain frein à entreprendre cette démarche. Pour lever l'obstacle, il faudra l'ambition affichée, inscrite au plus haut niveau de l'État. À l'instar des grands groupes internationaux, l'État peut mettre en place une politique globale des Systèmes d'Information favorisant le déploiement de sa stratégie tout en optimisant les coûts.

Bernard Mazoyer : Le rôle de directeur des systèmes d'information de l'État n'existe pas réellement. Il n'y a pas de dispositif qui permette de jouer pleinement la transversalité, d'entreprendre des actions opérationnelles transverses. L'Opérateur national de paye ou encore la Mission interministérielle France achats préfigurent des fonctionnements transverses en partie applicables aux systèmes d'information.

Dans ce vaste chantier qu'est la modernisation de l'État, la part de l'innovation est-elle suffisamment mise en avant auprès des acteurs concernés ?

Bruno Fontaine : Il manque peut-être un budget de « recherche sauvage » qui serait attribué à des projets fortement innovants soit sur le plan technique soit sur le plan organisationnel, et ceux qui avancent que la Lolf peut entraver l'innovation n'ont pas tout à fait tort. Une autre question est de savoir comment l'on va basculer dans un mécanisme d'amélioration continue, comment dans la durée va se poursuivre cet acte de transformation au-delà des effets d'annonces ? L'informatique prend du temps, les rythmes sont plus lents et pas forcément compatibles avec les cycles de la vie politique. ■

TÉMOIGNAGES

La RGPP à la Direction générale de l'alimentation et le SI en tant que levier de mise en œuvre des réformes

Par Pierre Gédalge
Associé Fontaine Consultant

La RGPP vise à identifier les réformes qui permettront de réduire les dépenses de l'État tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre et, in fine, les services publics rendus aux citoyens. Le cas du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, et de sa direction générale de l'alimentation, permet d'illustrer concrètement les impacts de la RGPP et la manière dont le système d'information peut constituer un levier dans la mise en œuvre effective des réformes décidées.

Le premier impact de la RGPP sur le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche a été la réorganisation et le resserrement de l'administration centrale du ministère.

La réforme de la structure territoriale de l'État initiée dans le cadre de la RGPP se caractérise par un niveau régional redessiné afin de faire correspondre son périmètre de compétence aux missions des ministères dans l'organisation gouvernementale, ainsi qu'un échelon départemental réorganisé en fonction des besoins des citoyens sur le territoire. Les principes généraux de cette réforme s'applique bien évidemment aux réseaux territoriaux sur lesquels s'appuie la DGAL.

En premier lieu, cela a induit la création des directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF). Elles intègrent dans leur périmètre les missions relatives à l'alimentation et un service régional de l'alimentation (SRAL) qui a vocation à piloter la mise en œuvre des politiques de la DGAL au niveau régional.

La prochaine étape, à horizon début 2010, sera la mise en place des directions départementales interministérielles (DDI). Pour la DGAL, cet échelon départemental sera constitué des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations et (DDCSPP) ou des directions départementales de la protection des populations (DDPP), en fonction de la taille des départements. La présence d'une unité départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes au sein de la même DDI permettra une meilleure coordination de ces services et, in fine, une meilleure efficacité dans l'affectation des moyens sur le domaine de la sécurité sanitaire des aliments.

À travers ces réformes organisationnelles dans le domaine de l'alimentation, la RGPP doit permettre d'unifier le suivi des filières animale et végétale, historiquement séparées. Les politiques de qualité et de sécurité sanitaires instaurées doivent en effet être transversales.

Cette volonté s'est traduite au niveau de l'organisation de l'administration centrale par la création d'entités transverses, et en particulier le service de la coordination des actions sanitaires, la sous-direction du pilotage et des politiques sanitaires transversales, ainsi que le bureau de la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information de l'alimentation.

La nouvelle organisation des services déconcentrés fait, elle, suite à la coexistence de deux entités spécialisées, les directions départementales des services vétérinaires et les services régionaux de la protection des végétaux. Hors expertise pointue, elle s'accompagnera de l'élargissement des compétences des agents à l'ensemble des deux filières, animale et végétale. Dans le futur, cela permettra, par exemple, de planifier des inspections « animal » et « végétal » au sein d'une même tournée d'un inspecteur.

Le rôle clé du système d'information

Compte tenu des objectifs généraux de la RGPP (amélioration de l'efficacité des services de l'État et des services publics rendus) et de ses impacts spécifiques au domaine de l'alimentation, le système d'information a un rôle essentiel à jouer, et ce, à plusieurs titres.

La mise en œuvre progressive de la transversalité dans les politiques et l'organisation sous-jacente doit s'accompagner du même mouvement dans les systèmes d'information. Par exemple, le partage de référentiels tel que celui des



La RGPP

Les systèmes d'information, véritable levier ?

établissements (un établissement pouvant avoir des activités susceptibles d'être inspectées dans différentes filières) ou du territoire est un facteur qui concourt à développer une vision globale sur le domaine de compétences de la DGAL. Cette dernière est nécessaire compte tenu de l'ampleur de la chaîne à surveiller, allant de la production primaire jusqu'à la remise directe aux consommateurs. La transversalité passe également par la mise en commun d'informations entre les différents acteurs de la sphère alimentaire. Une majeure partie des informations étant gérées dans les systèmes d'information respectifs de ces acteurs, l'interopérabilité des systèmes revêt une importance majeure.

Compte tenu du nombre et de la diversité des acteurs concernés et de l'objectif de maîtrise des dépenses de l'État, la qualité et la sécurité sanitaires ne peuvent être assurées par une politique de contrôles systématiques de l'ensemble des acteurs. Il est nécessaire de cibler les actions de contrôle en se basant sur une analyse de risques. Cette dernière nécessite la valorisation et le recoupement d'un grand nombre de données, ce que seul le système d'information peut permettre dans un contexte de coûts et de délais contraints.

Pilotage et évaluation

Comme toute politique publique, celles définies par la DGAL nécessitent d'être pilotées et évaluées afin de s'assurer de leur pertinence. L'atteinte des objectifs doit être contrôlée tout en surveillant l'apparition d'effets non souhaités.

Sur ce point, il est en premier lieu nécessaire d'intégrer dans le système de pilotage le nouvel échelon de pilotage régional, issu de la réorganisation territoriale de l'État. De plus, la production des éléments nécessaires (tableaux de bord, indicateurs de performance, statistiques, etc.) peut être coûteuse (ressaisie d'informations déjà saisies dans le cadre des processus opérationnels, élaboration des indicateurs nécessitant des interventions manuelles : extraction, calculs, mise en forme, etc.). En maximisant l'utilisation des données déjà présentes et en automatisant les opérations nécessaires à la

production des indicateurs de pilotage, le système d'information peut limiter la charge induite. Cela doit permettre à l'administration centrale et aux différentes autorités concernées de se concentrer sur l'analyse des indicateurs et non leur production.

Par ailleurs, l'automatisation renforce la traçabilité et l'auditabilité des éléments produits et donc la capacité de la DGAL à démontrer sa transparence.

La mise à disposition d'informations au grand public, via le site internet du ministère, participe à cette transparence en permettant à chaque citoyen de disposer des éléments lui permettant d'exercer pleinement son rôle. De la même manière, la DGAL doit fournir à ses partenaires (laboratoires, vétérinaires, etc.) et aux professionnels les informations nécessaires à leur activité ce qui contribue, *in fine*, à la bonne mise en œuvre des politiques définies.

Au-delà d'une simple diffusion d'informations, le développement d'une offre complète de services en ligne concourt à une meilleure efficacité de l'administration et à un meilleur service rendu. Les tiers peuvent effectuer des demandes sans se déplacer tandis que l'administration est déchargée d'activités de saisie et peut se concentrer sur des tâches à valeur ajoutée comme l'analyse des dossiers et demandes, réduisant de ce fait les délais d'instruction. La réussite des politiques définies nécessite également d'éviter une déperdition entre l'impulsion donnée par la DGAL, à travers la production de normes politiques et réglementaires, et leur mise en œuvre par les services déconcentrés. Le système d'information peut constituer une courroie de transmission performante entre ces deux acteurs en assurant l'acheminement des ordres de services de la DGAL et de leur compte-rendu de réalisation, ainsi qu'en facilitant l'accès des services déconcentrés à l'information pertinente (via un point d'accès unique de type portail ou directement via les applications métier).

Les synergies au sein du DDI

Plus globalement, pour que la mise en place des futures directions départemen-

tales atteigne pleinement son objectif en termes de coordination des services de l'État et de meilleure réponse aux besoins des citoyens sur le territoire, les synergies qui seront établies au niveau métier et organisationnel devront être complétées par des synergies en termes de système d'information. À titre d'exemple, la valorisation du patrimoine informationnel des DDI en lien avec la connaissance de la géographie du territoire est un enjeu majeur qui nécessitera que les différents systèmes géographiques existants inter-opèrent ou convergent.

On constate ainsi que le système d'information peut constituer un levier majeur dans l'atteinte effective des objectifs de la RGPP. Cela ne doit toutefois pas faire oublier que la concrétisation des gains liés à l'utilisation d'un système d'information performant et aligné sur les politiques publiques réformées passe par l'appropriation du système par ses utilisateurs. La conduite du changement au fur et à mesure des réformes engagées est donc une condition clé de succès. ■