



Analyse du dossier de saisine relatif au projet Exp@don 2

Direction
interministérielle des
systèmes
d'information et de
communication

Annexe 1 - Eléments détaillés

1. Après réception du dossier en juillet 2013, l'analyse a été construite autour de cinq volets thématiques : l'intérêt stratégique, l'impact financier, la gouvernance, la réalisation et le calendrier. Au terme d'un premier examen, la DISIC a suspendu le délai dans lequel elle est tenue de rendre son avis pour obtenir des informations complémentaires. Ces informations ont été communiquées par FranceAgriMer en plusieurs étapes, entre juillet et décembre 2013. La dernière note portant sur les apports du projet Exp@don2 a été transmise à la DISIC le 12 décembre 2013.

I. Un projet légitime de modernisation numérique centré sur les métiers de l'export agricole et agroalimentaire qui vise à améliorer le service rendu aux exportateurs français.

Ce projet soutient une politique de renforcement des exportations

2. Des accords internationaux, reconnus par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), fixent des obligations pour la circulation entre les pays des animaux, des végétaux et des produits qui en sont issus. Chaque autorité sanitaire des États expéditeurs doit ainsi établir les certificats sanitaires ou phytosanitaires (certificats SPS) nécessaires aux passages des frontières avant la mise en marché dans les pays de destination. En France, les autorités sanitaires reconnues au plan international sont liées au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF). Au niveau déconcentré, elles sont représentées par les services vétérinaires au sein des DD(cs)PP et les services régionaux de l'alimentation (SRAL) au sein des DRAAF¹.
3. L'agroalimentaire et le domaine agricole sont des filières prioritaires à l'export. Elles représentent en 2012, 10,2 milliards d'euros d'excédent commercial pour la France. Ces résultats cachent cependant des réalités contrastées et une concurrence internationale de plus en plus forte. Par ailleurs, les accords internationaux prévoient que chaque pays de destination fixe seul, ou après négociation avec le pays expéditeur, les conditions sanitaires et le modèle du certificat SPS à présenter en accompagnement de chaque catégorie de produit. Dans ces conditions, le MAAF et son opérateur FranceAgriMer cherchent à faciliter et à étendre les démarches de certification des exportateurs français notamment sur les marchés en pleine croissance tels que ceux de la Chine.
4. Parmi les 7 priorités d'action du gouvernement pour soutenir l'internationalisation des entreprises agroalimentaires figure ainsi la simplification des procédures administratives. Cette simplification repose essentiellement sur ce projet Exp@don2 qui vise la dématérialisation des échanges entre les 6 000 exportateurs concernés par le projet, FranceAgriMer et les services déconcentrés pour faciliter l'obtention des certificats sanitaires et phytosanitaires (SPS). L'offre de services dématérialisés s'appuie ainsi sur le développement d'une nouvelle

¹ Les DRAAF (service régional de l'alimentation SRAL -pôle inspections) sont chargées de la certification et du contrôle des établissements exportateurs de végétaux. Les DDPP ou DDCSPP sont chargées de la certification et de l'agrément des établissements exportateurs de produits animaux et d'origine animale.

plateforme internet dédiée à l'export et permettant de gérer et de suivre les procédures d'agrément et de certification en ligne. Le coût de cette nouvelle plateforme est estimé à 10M€.

5. En pratique, ce projet, en cours de développement entre la direction générale de l'alimentation (DGAL) et FranceAgriMer, modernise le portail internet Exp@don mis en service en 1998 et qui regroupe des formulaires téléchargeables. Nommé Exp@don2, il consiste ainsi à refondre et à moderniser les services rendus aux exportateurs mais également aux pays tiers et à l'organisation mondiale du commerce (OMC), tous futurs utilisateurs de cette plateforme. Les améliorations attendues visent à :
 - Communiquer plus clairement et plus rapidement les exigences qui s'imposent aux exportateurs. En effet, les fonctionnalités de la plateforme Exp@don actuelle, qui remplit ce rôle, ne sont pas adaptées aux besoins d'interopérabilité que requièrent désormais les systèmes de l'OMC et de certains pays tiers, comme par exemple la Chine.
 - Garantir des délais très courts de délivrance des certificats. La multiplication des télé-procédures dans Exp@don2 contribuera à gagner sur les délais et réduire le recours aux documents papiers.
 - Sécuriser les processus et les certificats. Les exportateurs ne devraient plus recourir aux coursiers qu'ils mobilisaient dans certains cas notamment lorsque la fraîcheur des produits imposait des délais très courts. Par ailleurs, Exp@don2 permettra d'envisager à terme la certification électronique contribuant à diminuer le nombre de fraudes.
 - Améliorer la productivité des exportateurs. L'intégration possible des systèmes des exportateurs avec Exp@don2 permettrait de réduire le nombre de saisies et de fluidifier le transfert d'information, d'une part de l'OMC et des pays tiers vers les exportateurs mais également des exportateurs vers les services déconcentrés.
6. Au total, les gains pour les exportateurs ont été évalués par le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) à près de 11M€ par an correspondant à une diminution de 180 emplois² dédiés à la gestion des certificats SPS. Cette plateforme devrait en outre contribuer à ouvrir de nouveaux marchés et favoriser l'accès à l'export des PME françaises pour lesquelles la simplification des démarches d'exportation constitue une condition *sine qua non*.

Ce projet s'inscrit également dans la modernisation des services internes du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF)

7. Les services de l'État, au ministère de l'agriculture, dans les services déconcentrés comme à FranceAgriMer, aspirent à disposer d'outils qui réduisent le temps de traitement des dossiers et améliorent leur travail. Alors que le logiciel Exp@don actuel est essentiellement tourné vers les besoins d'information des professionnels, Exp@don2 vise ainsi à faciliter les tâches administratives, tant au niveau central que déconcentré. Les bénéfices attendus sont essentiellement qualitatifs.
8. Les gains en ETP pour les services de l'Etat ont été néanmoins évalués par le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) à près de 600K€ par an

² Au cout chargé de l'ETP à 60k€/an.

correspondant à une diminution de 10 ETP². Notant que, dans le cas des services déconcentrés, l'économie des moyens humains devrait être redéployée pour renforcer les inspections en entreprises. Il convient en outre de souligner que ce projet, Exp@don2, est complémentaire à la refonte menée en parallèle du système d'information de l'alimentation (Resytal) du ministère chargé de l'agriculture. Ce projet Resytal est le principal moteur de transformation des métiers des services déconcentrés apportant ainsi l'essentiel des gains qualitatifs et quantitatifs au niveau des services déconcentrés.

II. La conception du projet se heurte cependant à un manque d'information et ne bénéficie pas d'études d'impact et d'urbanisation complètes.

Le dossier ne permet pas de qualifier précisément et de quantifier objectivement les améliorations qui seront apportées par cette nouvelle plateforme.

9. Des indicateurs de performance des processus actuels n'ont pas pu être établis faute de dispositif de mesure. Par exemple, les délais moyens de traitement des demandes d'agrément et de certification, le nombre de déplacements nécessaires aux exportateurs pour gérer leurs certificats, les délais de blocage ou d'enquête en transit pour des raisons liées aux certificats et aux agréments sont autant d'éléments non chiffrés de manière fiable à ce jour. Au niveau des procédures internes, le nombre de formulaires et de dossiers papiers manipulés par les agents, les ressaisies de données, les matériels d'impression et les fournitures afférentes et le délai de traitement d'un dossier sont également des données qui manquent au dossier d'analyse préalable. Une étude de ces données avec une vision quantifiée des améliorations produites aurait permis de mieux qualifier les objectifs fonctionnels du projet Exp@don2.

La cartographie des processus n'est pas complétée par un dossier d'urbanisation de l'ensemble de la zone fonctionnelle.

10. Une réingénierie des processus qui seront gérés dans Exp@don2 a été réalisée. Elle s'est accompagnée d'une projection de l'évolution du nombre de certificats émis, prévoyant ainsi une forte augmentation des télétransmissions, passant de 75 000 annuels en 2013 à plus de 300 000 en cible. Cependant, l'impact de cette dématérialisation sur les processus de gestion interne au ministère et à FranceAgriMer n'est pas suffisamment détaillé dans le dossier.
11. Il est notamment très difficile d'évaluer l'efficacité des futurs processus de gestion pour les agents du MAAF et des services déconcentrés. Par exemple, lorsqu'il s'agit de qualifier l'effort de ressaisie de données relatives aux exportateurs (en matière d'agrément, de contrôle, de certificats, ou d'éléments financiers)³. Une articulation technique et fonctionnelle du projet Exp@don2 avec les autres systèmes en interface, dont le système Sigal et le projet Resytal du MAAF, aurait ainsi mérité d'être formalisée au sein d'un dossier d'urbanisation de la zone fonctionnelle concernée. Le partage des référentiels étant en outre un facteur clé de réussite du projet, des propriétaires de données et des responsables de zone fonctionnelle devraient être désignés.
12. Concernant les processus de FranceAgriMer, le risque d'un sous-dimensionnement des équipes de gestion du nouveau service dématérialisé est à souligner. La création d'une nouvelle taxe affectée permettant la facturation des certificats, et l'encaissement des

³ Paiement des redevances des contrôles ou des certificats.

nouvelles recettes qui en seront issues, par FranceAgriMer constitue en effet une nouvelle mission de l'opérateur.

13. Or, les études préalables de mise en œuvre de cette nouvelle mission n'avaient pas été réalisées de manière complète au moment de la saisine. Seuls six ETP internes sont en effet prévus par FranceAgriMer pour assurer la maîtrise d'ouvrage de la future plateforme ainsi que la gestion des processus dits de « back office »⁴ dont le suivi des recettes. Compte tenu des objectifs de dématérialisation, ces ETP devront donc gérer, en moyenne, 1 500 factures par jour⁵. Cela ne permet pas d'envisager le recours à un dispositif de gestion classique des recettes en trois étapes : engagement de tiers, service fait et paiement. Ce point ayant d'ores et déjà été identifié par la direction de projet Exp@don2, la solution actuellement envisagée consiste ainsi à gérer la nouvelle taxe affectée selon un principe dérogatoire de créances sans engagement de tiers préalable. Dans ces conditions, l'exportateur paiera dès la demande de certificat et non à la réception de ce dernier. Cela devrait ainsi permettre à FranceAgriMer de ne pas avoir de charge interne de suivi d'échéancier ou de conditions de réalisation. Il conviendrait désormais de sécuriser ce processus en validant définitivement ce dispositif simplifié de gestion des recettes et en modélisant le plan de charge des équipes dédiées à la relation « Etat-Exportateurs clients » (supports des exportateurs, suivi des comptes de facturation, traitement des erreurs...).

Recommandations

Recommandation 1 : Intégrer au plan projet un volet « Service » ayant pour objectif de formaliser et de suivre les principales attentes des exportateurs en matière de services rendus (par exemple, l'accès à un interlocuteur unique au sein de l'administration, un certificat en 15 minutes, un certificat dématérialisé ?...). Ce volet qui pourrait s'appuyer sur un groupe d'usagers du service et des dispositifs d'enquête, serait ainsi en mesure de mettre en place une véritable cartographie des 6 000 exportateurs (segmentation, volume d'activité, entrées/sorties...)

Anticiper la mesure de la performance du projet et de la future plateforme en mettant en place au cours du projet des dispositifs d'évaluation d'indicateurs clés tels que :

- Délai moyen de délivrance d'un certificat
- Nombre de blocages dans les pays tiers dus à des problèmes de certificats
- Nombre de manipulations et de pièces justificatives demandées à l'exportateur
- Nombre de déplacements en services déconcentrés
- Nombre de manipulations de dossier par les agents des services déconcentrés
- Nombre de nouvelles créations de couple Produit-Pays
- Nombre de systèmes d'information d'exportateurs directement interfacés à la plateforme...

Ces indicateurs sont donnés à titre d'illustration et ceux qui seront *in fine* retenus devront soit permettre d'évaluer la valeur apportée par la nouvelle plateforme soit de mieux piloter le dispositif d'agrément et de certification SPS.

Recommandation 2 : Formaliser, en lien avec la DGAL du MAAF et les autres partenaires, un dossier d'urbanisation complet en nommant et en associant au projet, les pilotes des

⁴ Note du Service des Actions Européennes et Internationales portant sur la rentabilité d'Exp@don.

⁵ 300 000 certificats à gérer sur 200 jours ouvrés, soit en moyenne 1 500 factures par jour.

processus, les « propriétaires » des données et les responsables des zones fonctionnelles impactées par Exp@don2.

Recommandation 3 : Arrêter définitivement le mode de gestion des nouvelles recettes et modéliser ses activités et son plan de charge en mode nominal.

Le mode de gestion dérogatoire des recettes doit ainsi être désormais validé par les autorités comptables et intégré au chantier de conduite de changement du projet afin de sécuriser le suivi et la gestion des futures facturations et d'assurer la relation « Etat – Clients » avec les exportateurs, notamment le support et la gestion des éventuels litiges ou erreurs.

III. Au-delà des nombreuses externalités, l'analyse de la valeur témoigne d'une faible rentabilité et l'Etat restera une source de financement de l'amélioration de service offerte par Exp@don2.

L'analyse économique du projet rend compte d'une faible rentabilité.

17. Le projet présente une valeur actuelle nette de 4,3M€ en 10 ans pour un investissement de 10M€ sur la même période. Le délai de retour sur investissement est ainsi estimé à plus de 7 ans même en considérant une croissance de 3% par an des émissions de certificats dès 2017. Les hypothèses de nouvelles recettes ont en outre été revues à la baisse depuis la saisine de la DISIC. Les représentants des 6 000 sociétés exportatrices s'étant opposés à l'été 2013 à l'hypothèse d'une facturation du certificat à hauteur de 15€, FranceAgriMer s'est orienté vers un prix du certificat autour de 6€. En considérant une diminution de plus de 50% des recettes envisagées, la valeur actuelle nette de ce projet est, dès lors, négative sur 10 ans.
18. Cette faible rentabilité, s'explique en fait par les charges supplémentaires qui porteront sur FranceAgriMer et qui ne seront pas suffisamment compensées par le flux des nouvelles recettes. La refonte technique d'un simple portail informatif en plateforme gérant le suivi des exportations sanitaires et phytosanitaires, rend en effet le fonctionnement des services de FranceAgriMer à la fois plus étendu et plus consommateur de ressources : d'une part, et comme évoqué précédemment, un nouveau processus de gestion des recettes doit être mis en place ; d'autre part, le coût du fonctionnement récurrent de la direction des systèmes d'information de FranceAgriMer va doubler, passant de 500 k€/an à 1M€.

Ce projet est néanmoins justifié par l'ensemble des bénéfices qu'en tireront les exportateurs et les agents ; le ministère et FranceAgriMer devront ainsi veiller à la pérennité et à l'évolution continue de ce nouveau service numérique.

19. Un portail internet a, par nature, une durée de vie plus limitée qu'une application de gestion interne. Les évolutions techniques et celles des usages conduisent en général à envisager des cycles d'investissement tous les 5 ans. Or, les projections actuelles conduisent à « dégager les ressources nécessaires au financement d'une 3^{ième} génération de plateforme à partir de 2025, au rythme d'environ 800k€ annuel »⁶. C'est-à-dire qu'il faudrait attendre *a minima* 2035 pour pouvoir autofinancer (8M€) une nouvelle refonte d'Exp@don. Ces délais étant trop importants, un nouvel investissement à horizon 2020 devrait ainsi être financé par le MAAF et FranceAgriMer.

⁶ Note du Service des Actions Européennes et Internationales portant sur la rentabilité d'Exp@don.

20. Les coûts récurrents de fonctionnement semblent, en outre, sous-estimés selon les abaques dont dispose la DISIC. La maintenance des données, le pilotage des processus, des services dématérialisés et de la communication laissent en effet envisager un coût récurrent pour FranceAgriMer en mode nominal de 2 à 2,5M€/an⁷ au lieu de 1,6M€⁶.
21. Au total, la DISIC insiste sur l'effort continu dont devra faire preuve FranceAgriMer et le ministère dans la gestion de ce nouveau service numérique. Au-delà de l'investissement initial, la capacité financière et en moyens humains de FranceAgriMer doit être fiabilisée et permettre d'assurer le maintien en condition opérationnelle d'Exp@don2 tout en garantissant son évolution continue et adaptée aux nouveaux enjeux (partage de données avec les exportateurs et les pays tiers, interopérabilité technique, certifications électroniques...).
22. La DISIC constate par ailleurs que, d'après les études jointes au dossier, le projet apportera aux exportateurs d'importants bénéfices. Ils n'ont toutefois pas servi à étalonner le prix du futur certificat. Ainsi, le gain pour les exportateurs étant évalué à plus de 10M€ annuels, un certificat dont le prix aurait été compris entre 15 et 20€ aurait non seulement offert un gain net de près de 700€ par an et par exportateur mais également complété le financement de la nouvelle plateforme à hauteur de 2,7 à 4,2M€ par an⁸. Ces recettes supplémentaires auraient ainsi permis de sécuriser le financement récurrent du nouveau service numérique et, par conséquent, auraient garanti un maintien en condition opérationnelle et une évolution continue d'Exp@don2 répondant aux meilleures pratiques.

Recommandations

Recommandation 4 : Anticiper la fiabilisation du mode nominal en réévaluant au cours de 2014 les besoins internes, titre 2 et hors titre 2, nécessaires au maintien en condition opérationnelle et à l'évolution du nouveau portail. A ce titre, des matrices de compétence et de responsabilité (RACI) pourraient servir de base à la formalisation d'un plan de charge des ressources internes et externes.

Les besoins d'évolution qui accompagneront les premières mises en service et l'agilité dont devra faire preuve la plateforme, plaident en outre pour un renforcement progressif des maîtrises d'ouvrage et d'œuvre en interne.

IV. Les conditions de maîtrise du projet semblent réunies, sous réserve de piloter les choix techniques structurants.

Une structuration précise, une grande modularité du projet et une gouvernance à élargir

23. Le projet de cadrage d'Exp@don2 a fait l'objet d'un audit interne en mai 2013. Les bonnes pratiques en matière de gouvernance et de structuration du projet semblent ainsi respectées ou envisagées. La nomination d'un gestionnaire des prestataires et le processus de recueil des besoins fonctionnels contribuent par exemple à sécuriser la conduite du projet. Un

⁷ MOE et MOA, titre 2 et hors titre 2.

⁸ Avec un certificat à 6€ FranceAgriMer prévoit 1,8M€ de recettes par an contre 4,5M€ pour un certificat à 15€ et 6M€ à 20€.

découpage en 7 projets fonctionnels (Agréments, Notifications SPS, Certification SPS Export, Facturation, Priorisation SPS et non-conformité, Conséquences des crises, Tableaux de bord) est également un facteur important de maîtrise des risques de dérapage du projet.

24. La double direction de projet, assurée par France Agrimer et la DGAL, pourrait rendre complexe la conduite du projet et les processus de décision. Seuls 3 ETP sont en outre dédiés au pilotage du projet, assurant le rôle de maîtrise d'ouvrage. L'absence d'un bureau de gestion de projet (PMO) est ainsi à souligner, alors qu'il pourrait, d'une part, contribuer à équilibrer le rapport de force entre l'administration et les prestataires et, d'autre part, garantir le fonctionnement efficace de cette gouvernance bipartite.
25. En outre, la sous-direction des systèmes d'information (SDSI) et le secrétariat général du MAAF ne sont pas formellement associés à la gouvernance. Nonobstant les instances d'échanges traditionnelles entre les opérateurs et la SDSI, des équipes techniques de la SDSI tout comme celles de maîtrise d'œuvre d'Exp@don1 mériteraient d'être explicitement associées au projet. Toutefois, ce constat appelle simplement une clarification des rôles et une formalisation d'un RACI interne car, dans les faits, les équipes de la SDSI sont d'ores et déjà tenues informées des avancées du projet Exp@don2.

Plusieurs expertises seront à mener en 2014

26. La plan de conduite du changement est prévu mais reste à formaliser. Dans la mesure où le dispositif de support devra être assuré pour partie par les services déconcentrés, le plan de communication, de formation et d'assistance aux agents et aux utilisateurs devrait être formalisé par module fonctionnel et validé par FranceAgriMer et la DGAL dès début 2014. A ce plan, s'ajoute celui de reprise des données et de transition vers la plateforme Exp@don2.
27. Le système doit à la fois être facilement accessible par les pays tiers et l'OMC et présenter des garanties de sécurité suffisante. A ce titre, une étude de sécurité préalable de type EBIOS serait utile au projet.
28. L'interopérabilité entre Expa@don 2 et les futurs systèmes en interface (Resytal, Sigal, procédures douanières, Traces...) et le respect des référentiels dont celui d'accessibilité sont des enjeux forts du projet qui reposent essentiellement sur la maîtrise d'œuvre du projet (MOE). Or, celle-ci est totalement externalisée exposant l'administration à un risque de dépossession des choix structurants techniques du projet et des compétences sur la plateforme. La mobilisation des ressources et compétences SI internes doit donc être renforcée. Par exemple, le parangonnage avec des briques logiciels d'ores et déjà existantes ou des outils de gestion interne (facturation, encaissement...) pourrait être approfondi afin de pouvoir porter un regard critique et expert aux offres techniques qui seront proposées par le futur maître d'œuvre.
29. Par rapport au calendrier initial, le projet a subi un décalage d'un trimestre. Celui-ci s'explique par le délai supplémentaire que requerrait le traitement des questions relatives aux dispositifs et modalités de facturation du nouveau service par FranceAgriMer (cf.13). Au-delà de ce report, les délais demeurent très ambitieux en particulier entre la transmission des cahiers des charges fonctionnelles et la réalisation des développements. Dans ces conditions, une attention particulière doit être portée sur les premiers travaux de spécifications détaillées afin de déterminer au plus tôt les risques portant sur le respect du calendrier.

30. Malgré l'étalonnage du projet par rapport à une plateforme similaire développée par les Pays Bas⁹, plusieurs sujets structurants mériteraient un dispositif de veille tant d'un point de vue réglementaire que technique :
- D'un point de vue réglementaire, la facturation systématique des services d'inspection SPS pourrait devenir obligatoire. Cela conduirait ainsi à regrouper ou à articuler des processus de paiement aujourd'hui envisagés de manière séparée : la certification serait facturée par FranceAgriMer et les inspections et audits le seraient par les services déconcentrés du ministère. L'impact de cette modification potentielle des processus de facturation n'est pas explicite à ce stade du projet.
 - D'un point de vue technique, des outils existent au niveau européen notamment sur l'application « Traces » gérant les processus d'importation de produits vers la communauté européenne. Après une étude, la réutilisation de solutions techniques existantes a été écartée par FranceAgriMer. Néanmoins, une veille technique sur ces solutions et leurs évolutions seraient utiles au projet.
31. Enfin, le besoin d'une haute disponibilité en 24/7 conduit FranceAgriMer à envisager une infogérance externe. Bien que le coût d'hébergement puisse être considéré comme marginal, l'absence d'une étude *a priori* de mutualisation des infrastructures au sein des centres informatiques du ministère apparaît dommageable au regard de la stratégie de rationalisation des centres d'hébergement portée par la DISIC et l'ensemble des DSI ministériels. Suite à ce constat, FranceAgriMer et la SDSI du ministère ont d'ores et déjà convenu d'étudier cette possibilité de mutualisation de l'hébergement dès 2014.

Recommandations

Recommandation 5 : Mettre en place un bureau de gestion de projet (PMO) et compléter le dispositif de gouvernance, notamment par des comités techniques regroupant des experts internes : métiers (Services déconcentrés, exportateurs..) et SI (SDSI, MCO Exp@don1, architectes, urbanistes).

Recommandation 6 : Finaliser dès début 2014, le plan de conduite du changement en intégrant le développement des compétences des équipes internes.

Recommandation 7 : Faire une étude de sécurité préalable de type EBIOS.

Recommandation 8 : Nommer un architecte interne ou un comité chargé de valider l'architecture d'ensemble du projet et son intégration dans le système d'information (interfaces, référentiels).

Recommandation 9 : Mettre en place un dispositif de veille permettant de suivre les évolutions réglementaires impactant Exp@don2 et les projets ou systèmes informatiques analogues au sein de la communauté européenne.

Recommandation 10 : Etudier début 2014 un scénario de mutualisation des infrastructures d'hébergement au sein du MAAF ou en interministériel.

⁹ Plateforme dénommée « Clients »