



PREMIER MINISTRE

**SECRETARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION
DE L'ACTION PUBLIQUE**

*DIRECTION INTERMINISTÉRIELLE DES SYSTÈMES
D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION*

32, RUE DE BABYLONE
75700 PARIS

Réf. : 2013-PMR-139

Paris, le 31 décembre 2013

Le directeur interministériel des systèmes d'information et de
communication

à

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de Monsieur le directeur du cabinet

Monsieur le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et
de la Forêt

A l'attention de Monsieur le directeur du cabinet

A l'attention de Monsieur le secrétaire général

Copie :

Monsieur le ministre chargé du budget

A l'attention de :

- Madame la directrice du cabinet

- Monsieur le directeur du budget

Objet : **Article 7 - Avis sur le projet de nouvelle plateforme de gestion des exportations
Exp@don2 présenté par l'établissement FranceAgriMer**

Référence : Décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création de la DISIC

Pièces jointes : Annexe 1 – Eléments détaillés sur le projet Exp@don2

En application de l'article 7 du décret cité en référence, le directeur interministériel des systèmes d'information et de communication (DISIC) est « *consulté pour avis par le ou les ministres concernés ou par le ministre chargé du budget sur tout projet relatif à un système d'information ou de communication envisagé par leurs administrations ou par un organisme placé sous leur tutelle et répondant à des caractéristiques, notamment quant à son coût prévisionnel global* ».

Par courrier reçu le 26 juillet 2013, le secrétaire général du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt m'a saisi pour avis sur le projet de « *création d'une plateforme globale permettant la gestion dématérialisée de l'ensemble des obligations sanitaires et phytosanitaires (SPS) nécessaires à l'exportation des produits agricoles et agroalimentaires* » (Exp@don2) dont le coût est estimé à près de 10M€.

Le présent avis, dont vous trouverez la synthèse détaillée en annexe, est fondé sur l'analyse des seuls éléments transmis à la DISIC. Il ne résulte pas d'un audit approfondi du projet. En particulier, certains éléments qui n'auraient pas été portés à ma connaissance pourraient compléter ou nuancer certains de mes constats.

Ce projet de modernisation numérique centré sur les métiers de l'export de produits agricoles et agroalimentaires est légitime. La France, après avoir été 2^{ème}, est le 4^{ème} exportateur mondial de produits agricoles et agroalimentaires avec un excédent commercial de près de 10,2 Md€ en 2012. La stratégie de reconquête des marchés par l'export passe ainsi de manière pertinente par une transformation numérique. En dématérialisant la demande de certification¹ des produits exportés, il s'inscrit résolument dans l'objectif de création de valeur par le système d'information fixé par le Premier ministre dans le cadre stratégique commun du système d'information de l'Etat (circulaire n°5639-SG du 7 mars 2013).

C'est donc un projet de modernisation de l'action publique pour lequel j'émet un avis favorable et qui vise l'amélioration des services, à la fois pour le secteur industriel mais également pour les agents des services de l'Etat. Si l'intérêt global est incontestable, l'analyse du dossier me conduit en contrepoint à assortir mon avis d'une série de réserves portant sur trois domaines structurants pour la réussite du projet :

1. Le pilotage de la performance du service rendu

L'absence d'information concernant la performance et les limites du processus actuel de certification a nui à la qualification des objectifs fonctionnels de la nouvelle plateforme. Par exemple, il n'a pas été possible d'obtenir les délais moyens d'obtention des certificats ou encore le nombre de blocage de produits français dans les pays tiers. Le projet Exp@don2 offre désormais l'opportunité de mettre en place un véritable observatoire des exportations de produits agricoles et agroalimentaires et de simplifier en profondeur les processus administratifs. Or, sans dispositif de mesures complémentaires, l'amélioration de la qualité du service rendu et l'impact attendu sur le travail des agents de l'Etat et sur les exportateurs risquent de ne pas pouvoir être utilement évalués.

2. La capacité à maintenir et à faire évoluer la plateforme de manière pérenne

En tant que plateforme de services sur Internet, Exp@don2 doit pouvoir évoluer rapidement au gré des usages et des technologies. Les pratiques actuelles prévoient ainsi des cycles d'investissement quinquennaux. Or, dans le dossier soumis, les ressources nécessaires à la mise en place de la génération suivante de la plateforme ne commenceront à se dégager qu'à partir de 2025 et à un faible rythme. Par ailleurs, les coûts récurrents envisagés dans le dossier sont inférieurs de 20% à ceux des abaques dont dispose la DISIC. Les ressources allouées et le plan de financement actuel risquent ainsi de nuire au maintien en condition opérationnelle du service et surtout de limiter les évolutions de la nouvelle plateforme. Ce point est d'autant plus important que, depuis la saisine, le prix du certificat est passé de 15€ à 6€.

3. La maîtrise des choix structurants et des expertises, tant techniques que fonctionnels

La conduite et le plan du projet sont conformes aux bonnes pratiques. La modularité du projet et sa structuration fonctionnelle détaillée offrent ainsi de solides garanties de réussite. Cependant, seuls

¹ Chaque autorité sanitaire des États expéditeurs doit établir les certificats sanitaires ou phytosanitaires (certificats SPS) nécessaires aux passages des frontières des produits agricoles ou agroalimentaires avant leur mise en marché dans les pays de destination.

trois équivalents temps plein sont dédiés au pilotage de ce projet. Dans les faits, la responsabilité reposera donc techniquement et opérationnellement sur une société externe. Le recours massif à l'externalisation risque, dans ces conditions, de déposséder FranceAgriMer et le ministère des choix structurants, que cela soit en matière d'analyse fonctionnelle ou d'architecture informatique.

En confirmant l'intérêt de la nouvelle plateforme Exp@don2, je formule, en annexe, une dizaine de recommandations destinées à répondre aux réserves précitées. Elles portent essentiellement sur :

- la mise en place d'indicateurs de performance au cours du projet, notamment en intégrant l'avis des exportateurs et des agents, futurs usagers et utilisateurs du système. FranceAgriMer devrait être en mesure de disposer d'une véritable cartographie des 6 000 exportateurs (segmentation, volume d'activité, entrées/sorties, attentes en matière d'agrément et de certification, priorités fonctionnelles, métiers et techniques...).
- la fiabilisation du plan de charge des équipes de maintien en conditions opérationnelles et du plan d'évolution de la plateforme à moyen terme. L'analyse économique jointe au dossier témoigne de bénéfices importants pour les exportateurs. Ils sont estimés par le ministère à plus de 10M€ par an. Dans ces conditions et sans trop compromettre ces bénéfices, la revue à la hausse du prix des certificats, tel que prévu initialement, aurait permis de dégager un complément de 2,7M€ annuels et de sécuriser ainsi le budget de fonctionnement et d'investissement de la plateforme. En l'absence de ce financement, FranceAgriMer et le ministère devront financer les ajustements potentiels de ressources et d'investissements.
- l'internalisation des compétences clés de pilotage et d'architecture fonctionnelle et technique d'Exp@don2. Un tel projet ne doit pas être piloté majoritairement par des prestataires. Le ratio d'un agent public affecté au projet par prestataire d'assistance à maîtrise d'ouvrage, ou pour trois prestataires de développement ou d'intégration ne devrait ainsi pas être dépassé.

Ces recommandations visent à sécuriser la trajectoire de mise en œuvre de cette nouvelle plateforme. Je souhaite qu'elles puissent être étudiées et appliquées d'ici le premier semestre 2014. Dans l'attente de cette échéance, mes équipes restent disponibles pour approfondir ces analyses.

Conformément aux dispositions du décret cité en référence, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.



Jacques MARZIN

PREMIER MINISTRE

**SECRETARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION
DE L'ACTION PUBLIQUE**

DIRECTION INTERMINISTÉRIELLE DES SYSTÈMES
D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

32, RUE DE BABYLONE
75700 PARIS

Réf. :2014-PMR-050

Paris, le 28 avril 2014

Le directeur interministériel des systèmes d'information
et de communication de l'Etat

à

Madame la secrétaire générale du ministère de l'agriculture,
de l'agroalimentaire et de la forêt.

Objet : Article 7 du décret DISIC – Projet RESYTAL de refonte du système
d'information de la direction générale de l'alimentation (SIAL)

Références :

- Décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création de la DISIC.
- Dossier de présentation de l'opération de refonte du SIAL Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt du 23 décembre 2013.
- Courriel du DISIC du 22 janvier 2014 portant sur le projet RESYTAL.

En application de l'article 7 du décret de référence, le directeur interministériel des systèmes d'information et de communication est « *consulté pour avis par le ou les ministres concernés ou par le ministre chargé du budget sur tout projet relatif à un système d'information ou de communication envisagé par leurs administrations ou par un organisme placé sous leur tutelle et répondant à des caractéristiques, notamment quant à son coût prévisionnel global* ».

Par courrier reçu à la fin du mois de décembre 2013, vous m'avez saisi pour avis sur un projet lié à la refonte du système d'information de la direction générale de l'alimentation du ministère dont le coût total¹ est estimé par vos services à plus de 25 millions d'euros.

Conformément aux dispositions du décret de référence, mon avis sur ce projet est réputé favorable depuis de le 22 janvier 2014, date à laquelle je vous ai transmis le courriel cité en référence. J'y précisais notamment que les éléments présentés dans le dossier témoignaient d'une prise en compte de l'ensemble des aspects stratégiques, fonctionnels et techniques qui doivent présider au démarrage d'un projet de cette ampleur.

La pertinence d'un tel programme de refonte du SI, et des objectifs stratégiques qui s'y attachent, est en effet étayée dans le dossier par une analyse de la valeur, par une

¹ D'après le plan programme v2.0.1 dans la partie relative aux coûts internes et externes du projet (cycle 1 et 2) et incluant deux années de maintenance.

urbanisation préalable des processus et par une étude de l'architecture du futur système d'information.

Comme l'évoque le directeur général de l'alimentation, le système d'information est considéré comme un véritable outil stratégique au service de la sécurité et de la qualité sanitaire des aliments. Sous l'égide du directeur, il doit ainsi être porteur de simplification en dotant l'administration d'un système transverse adapté aux réformes organisationnelles des administrations centrales et territoriales visant à rapprocher, depuis 2008, les métiers ministériels du monde « végétal » et « animal ». Au-delà de cet alignement stratégique, cette refonte cible également la valorisation des données, la mobilité et la dématérialisation en s'appuyant sur l'ouverture aux nouvelles technologies telles que le nomadisme et les télé-services.

D'un point de vue technique, ce projet s'inscrit dans le schéma directeur des systèmes d'information ministériel et dans le cadre stratégique des SI de l'Etat en ayant recours notamment aux cadres de développement interne et en préconisant le recours aux bases de données non propriétaires².

J'ai ainsi considéré en janvier dernier que les fondamentaux étaient réunis pour poursuivre ce programme. C'est pourquoi je n'ai pas souhaité que les demandes complémentaires faites par la DISIC suspendent les délais formels d'émission de l'avis au risque d'entraver la poursuite du programme.

Je suis en mesure désormais de vous transmettre des compléments d'information fondés sur la revue de l'ensemble des éléments qui m'ont été transmis. Ils ne résultent pas cependant d'un audit approfondi du projet. En particulier, certains éléments qui n'auraient pas été portés à ma connaissance pourraient compléter ou nuancer certains de mes constats.

L'analyse du dossier me conduit en définitive à formuler trois propositions destinées à sécuriser la conduite de ce projet et à veiller à la cohérence et à l'interopérabilité des applications d'inspections et de contrôles sanitaires, phytosanitaires et alimentaires :

1. Poursuivre la mise en place d'indicateurs portant sur la performance des procédures métiers et des services rendus.

De nombreux indicateurs sont suivis au niveau du projet. Néanmoins, ces indicateurs sont essentiellement dédiés à la conduite du projet et peu sont liés aux processus et aux services rendus. Ce point est d'ores et déjà identifié par les équipes du ministère qui entament une démarche d'identification des indicateurs candidats.

En confirmant l'intérêt de mettre en place des indicateurs métiers, je souhaite ainsi qu'ils permettent de qualifier les évolutions des processus d'inspection³ et l'amélioration du système d'information⁴.

2. Définir au sein du premier cycle du programme, les fonctionnalités essentielles de Resytal et concentrer le dispositif de pilotage interne en priorité sur ces fonctionnalités.

La capacité de l'administration à dégager des moyens en interne pour développer un système d'information est un des indicateurs du degré d'importance qu'elle accorde à la valeur de cet

² Cadriciel de développement Orion et PostgreSQL comme système de gestion de base de données.

³ par exemple : délais d'enquête, identification des risques...

⁴ par exemple : nombre d'applications à utiliser par les agents, nombres de saisies à effectuer en services déconcentrés...

investissement. La DISIC a considéré lors de précédentes missions que le ratio d'un prestataire d'assistance à maîtrise d'ouvrage par agent public affecté à l'équipe projet ne devait ainsi pas être dépassé. Or, dans le cadre de Resyral, le taux d'externalisation de la maîtrise d'ouvrage atteint 69%. Dans ces conditions, il existe un risque important que des arbitrages structurants portant sur des fonctionnalités clés échappent à l'administration.

Le périmètre fonctionnel de ce premier cycle⁵ est important et je propose que soient distinguées les fonctionnalités essentielles de celles plus accessoires. Il est en effet impératif que les directions de programme et les experts internes à l'administration puissent concentrer leurs efforts sur un nombre limité de fonctionnalités critiques qui conditionneront au total la réussite du premier cycle du programme.

3. Etudier la possibilité de désigner un responsable de zone fonctionnelle (RZF) interministérielle portant sur l'inspection et les contrôles sanitaires, phytosanitaires et alimentaires.

Il m'est apparu au cours de l'analyse que les ministères économiques et financiers travaillaient également à l'élaboration d'un nouveau système, SORA2, couvrant les métiers d'inspection et de contrôle mais spécifiquement dédié aux procédures de la DGCCRF. La DISIC s'interroge ainsi sur l'urbanisation élargie du projet, intégrant les inspections et contrôles de la DGCCRF et les agréments et certifications pour les exportations délivrés par FranceAgriMer.

Sans interrompre les projets en cours, la DISIC propose ainsi d'engager collectivement une réflexion portant sur l'identification d'un responsable qui serait chargé, conformément au cadre d'urbanisation du système d'information de l'Etat, d'aborder la question de l'évolution à long terme de ces applications mais également des données⁶ et de la mise en place d'un référentiel des entreprises regroupant l'ensemble des actions de l'Etat dans ce domaine.

Enfin, conformément à l'alerte que j'ai émise dans mon avis 2013-PMR-139 relatif au projet Exp@don⁷ porté par FranceAgriMer, je souhaite que les travaux d'urbanisation et d'intégration puissent se poursuivre et donner lieu à un dossier d'urbanisation complet.

En conclusion, je confirme mon avis favorable sur ce projet qui s'inscrit dans une trajectoire légitime de modernisation et d'urbanisation du système d'information de la direction générale de l'alimentation. Je souhaite que ces propositions puissent néanmoins être étudiées en concertation avec la DISIC au cours du second semestre de l'année 2014.



Jacques MARZIN

⁵ Le programme est découpé en deux cycles respectivement conduits de 2014 et 2016 et de 2016 à 2018.

⁶ Le pilotage et la désignation de propriétaires des données (établissements, règles applicables, nomenclatures...) méritent une réflexion d'ensemble. Une mutualisation de certaines briques techniques ou, a minima, des référentiels de données partagés semblent ainsi devoir être étudiés.

⁷ Cf. Recommandation 2 de l'annexe de l'avis sur ce projet qui vise la dématérialisation des échanges entre 6 000 exportateurs, FranceAgriMer et les services déconcentrés pour faciliter l'obtention des certificats sanitaires et phytosanitaires (SPS).



PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT GENERAL POUR
LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

DIRECTION INTERMINISTERIELLE DES SYSTEMES
D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

REF : 2014-PMR-078

Paris, le 12 novembre 2014

Le directeur interministériel des systèmes
d'information et de communication

à

Monsieur le Premier ministre
A l'attention de Madame la directrice du cabinet

Monsieur le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire
et de la forêt

A l'attention de :

- Monsieur le directeur du cabinet
- Madame la secrétaire générale

Copie :

Monsieur le secrétaire d'état au budget

A l'attention de :

- Monsieur le directeur du cabinet
- Monsieur le directeur du budget

Objet : Article 3 du décret relatif au système d'information de l'Etat – ex Article 7 du décret portant création de la DISIC – Programme de système d'information rénové de l'enseignement agricole (SIRENA).

Références :

- Décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'Etat
- Dossier de présentation de l'opération datant du 23 juin 2014.
- Courriel du 17 juillet 2014 – Demande d'approfondissement

En application de l'article 3 du décret de référence, « *les projets répondant à des caractéristiques, notamment de coût prévisionnel [...] sont soumis pour avis conforme au directeur interministériel des systèmes d'information et de communication de l'Etat.* ».

Par courriel reçu le 23 juin 2014, la secrétaire générale du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, m'a saisi pour avis sur le programme de mise en œuvre d'un système d'information rénové de l'enseignement agricole dont le coût total a été estimé par ses services à 20M€.

Dans un courriel datant du 17 juillet, j'ai fait part au ministère de mon souhait d'approfondir certains points du dossier. J'ai néanmoins voulu que cette demande, qui a suspendu le délai de réponse de la DISIC, n'entrave pas la poursuite du programme. La légitimité d'un tel programme de refonte de système d'information, permettant de rationaliser un ensemble de plus de 25 applications dédiées à la gestion de l'enseignement agricole, était en effet d'emblée démontrée dans le dossier.

Les approfondissements, qui ont été menés depuis, me conduisent néanmoins à alerter sur deux enjeux importants de ce programme.

1. Ce programme présente une opportunité de mieux intégrer, voire de mutualiser, certaines parties du système d'information avec celui du ministère de l'éducation nationale.

Le programme SIRENA qui m'est soumis consiste à construire un nouveau système de gestion des apprenants et des référentiels de données partagés par l'ensemble du système de l'enseignement agricole. De son côté, le ministère de l'éducation a lancé, depuis 2012, un grand programme de refonte de la gestion des concours et des examens, dénommé Cyclades. Bien que le périmètre fonctionnel ne soit pas totalement identique, des questions se posent désormais autour de l'évolution des référentiels et de leur interopérabilité. Cela concerne notamment le rapprochement entre, d'une part, les bases de données des élèves de l'éducation nationale et, d'autre part, celles des apprenants de l'enseignement agricole. Il est apparu, à l'analyse, que les équipes ministérielles n'avaient pas connaissance de ces projets. Il est pourtant essentiel que les opportunités de mutualisations, techniques ou applicatives, puissent être étudiées dans le cadre de l'évolution de l'ensemble des systèmes de gestion de l'enseignement.

2. Les études de justification de la valeur de ce programme, de sa rentabilité et des grands objectifs prioritaires du programme doivent être finalisées pour définir des critères précis d'appréciation et de priorisation des projets du programme et de l'atteinte de ses objectifs.

Le programme SIRENA ne bénéficie pas d'une analyse préalable macro-économique permettant d'encadrer les gains et coûts futurs du système d'information. Si chacun des projets qui le composent a fait l'objet d'une étude individuelle de la valeur, celles-ci n'ont pas été consolidées et ne permettent pas de rendre compte de l'économie générale de l'ensemble. Ainsi, les principaux objectifs, en matière de bénéfices attendus quantifiables et de maîtrise des dépenses récurrentes, ne sont pas aujourd'hui explicitement établis.

Pour donner à ce programme les meilleures chances d'aboutir, les actions suivantes sont ainsi indispensables :

- Initier un travail de concertation, technique et fonctionnel, avec les équipes du MEN, notamment celles en charge du projet Cyclades, en vue d'identifier les composants susceptibles d'être mutualisés ou facilement interopérables. Ce travail permettra par ailleurs d'alimenter une réflexion interministérielle portant sur l'évolution des zones fonctionnelles du système d'information de l'Etat liées à la gestion de l'éducation, des concours et des examens.

- Finaliser une analyse de la valeur de l'ensemble du programme permettant de définir des objectifs globaux clairs et quantifiés, tant en matière d'impact fonctionnel pour les établissements qu'en matière de diminution des dépenses de fonctionnement.

Dans ces conditions et sous réserve de la prise en compte de ces actions, j'émet un avis favorable sur ce programme qui présente les éléments de conformité nécessaires à son lancement opérationnel.

J'invite par conséquent le ministère, notamment par l'intermédiaire de sa sous-direction des systèmes d'information, à suivre et à me rendre compte du plan d'action qui aura été mis en place en réponse à cet avis. Ce plan sera également l'occasion de renforcer la coordination des deux maîtrises d'œuvre sur ce programme tel que cela a été évoqué dans le cadre de nos échanges d'approfondissement.

La transmission du présent avis met fin à cette procédure de saisine.



Jacques MARZIN