

P PROGRAMME
R RÉGIONAL
A D' ACTIONS
I INNOVATRICES **MIDI-PYRÉNÉES**

Livre blanc pour le développement de l'administration électronique

e n M i d i - P y r é n é e s

Synthèse opérationnelle

Le Livre blanc est téléchargeable à
partir du site www.midipyrenees.fr



avec le soutien de
l'Union européenne (FEDER)

www.midipyrenees.fr



RÉGION
MIDI-PYRÉNÉES

Crédit photo : E. Grimaud.



Martin Malvy
Ancien Ministre
Président de
la Région Midi-Pyrénées.

Une société de l'information pour tous et partout en Midi-Pyrénées.

Effacer les distances, permettre à tous les citoyens de disposer de services de qualité, sur l'ensemble du territoire, à tous moments, c'est ce que permet le développement de la société de l'information. Dans la plus grande région de France, c'est une formidable opportunité pour le maintien des activités économiques du territoire.

La Région a choisi de mettre l'innovation au service des Midi-Pyrénéens. Cela se traduit par le développement du haut débit, la résorption des zones blanches, la création de près de 60 Cyber-bases, la généralisation des Environnements Numérique de Travail dans les lycées et les collèges ou encore l'extension de la télémédecine.

Nous souhaitons désormais aller plus loin, avec le développement de l'administration électronique. En 2006, Midi-Pyrénées a été retenue par l'Union européenne pour expérimenter ce projet dans le cadre d'un Programme Régional d'Actions Innovatrices.

En deux ans, nous avons ainsi organisé plus de 1000 formations pour des élus locaux. Nous avons également soutenu de nombreuses collectivités souhaitant s'engager dans cette démarche.

Suite au succès de ces initiatives, il nous a paru nécessaire d'engager un débat sur l'extension de l'administration électronique à l'ensemble du territoire régional. Ce Livre blanc en est la restitution. Nous y avons associé plus de 250 personnes que je tiens à remercier tout particulièrement pour leurs contributions.

Cette démarche participative relève d'une évidence. Développer la mise en réseau des services publics en Midi-Pyrénées nécessite une coopération renforcée de tous les acteurs. L'enjeu est de taille : offrir aux citoyens des outils toujours plus modernes et efficaces, au plus près de leurs préoccupations.

Je souhaite que Le livre blanc soit l'occasion de décider des suites à donner à ce projet, pour l'avenir de notre Région.

hsk use

L'évolution des services et des usages liée au développement de la société de l'information génère de nouvelles attentes de la part des usagers des administrations.

Dans ce contexte de fortes mutations, comment les collectivités de Midi-Pyrénées peuvent-elles s'organiser pour moderniser leur offre de services et améliorer leur efficacité ?

Le Conseil régional a souhaité ouvrir le débat et rassembler les éléments de décision liés au développement de l'administration électronique¹ en Midi-Pyrénées pour la période 2008-2013. Telle est l'ambition du Livre blanc « Développer l'InterRet public » réalisé en partenariat avec l'Etat, avec le soutien de l'Union européenne dans le cadre d'un PRAI (Programme Régional d'Actions Innovatrices).

Pour être opérationnel, le périmètre de cette réflexion a été circonscrit aux chantiers que les acteurs publics de cette région auraient intérêt à entreprendre ensemble pour améliorer leur offre de services et renforcer leur efficacité. Il appartient aux décideurs publics de poursuivre cette démarche avec leurs partenaires, de s'approprier les préconisations qui leur sont faites et de décider de la suite qu'ils souhaitent y donner.

Quatre ambitions structurent les chantiers préconisés et les conditions de mise en œuvre. Elles visent à faire de Midi-Pyrénées un territoire exemplaire pour...

- La qualité de sa gestion de l'information publique destinée aux citoyens et aux agents publics ;
- La mise en réseau des administrations via les TIC (Technologies de l'Information et de la Communication) ;
- La mutualisation des projets de modernisation des services aux usagers ;
- La gouvernance exemplaire des projets d'E-administration.

Ces préconisations constituent un **programme cohérent d'actions opérationnelles évalué à 10 millions d'euros**, lequel pourrait bénéficier des opportunités financières du programme FEDER 2007-2013 et du Contrat de Projet Etat/Région 2007-2013.

UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE

Entre mai 2007 et juin 2008, la démarche du Livre blanc a mobilisé plus de 250 personnes, sous forme d'auditions, d'enquêtes, ou de réunions régionales et départementales. Ces travaux ont été structurés en 3 phases :

- **Une phase de diagnostic** pour faire un état des lieux des projets en région, les confronter avec les grandes tendances et identifier les freins à leur développement ainsi que les sources de progrès possibles.
- **Une phase de concertation** pour valider le diagnostic et tester la pertinence des premières préconisations auprès de groupes de travail départementaux et de groupes thématiques régionaux.
- **Une phase de consolidation** des recommandations et de rédaction du Livre blanc.

Cette démarche de co-construction des préconisations ne saurait toutefois engager leurs contributeurs.

DES CONDITIONS DE RÉUSSITE

Nous retiendrons quatre principes directeurs définis par l'OCDE pour une administration électronique réussie :

- **Une vision, une impulsion politique et une gouvernance adaptées,**
- **Un cadre de développement technique et juridique et des règles communes,**
- **Une forte implication de la maîtrise d'ouvrage,**
- **De véritables dispositifs de pilotage de l'innovation.**

¹L'administration électronique ou l'E-administration est "l'usage des technologies de l'information et de la communication et en particulier de l'Internet en tant qu'outils visant à mettre en place une administration de meilleure qualité". Définition de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique).

A. L'INFORMATION PUBLIQUE, PREMIER ENJEU DE MODERNISATION

La complexité caractérise désormais l'environnement dans lequel évoluent les individus et les organisations. Un contexte qui nécessite ainsi la production et l'échange quotidiens de quantités exponentielles d'informations.

Devant une telle profusion, l'utilisateur souhaite qu'on lui apporte « l'information dont il a besoin, au moment où il en a besoin et ce, si possible, sans qu'il ait à le demander² ».

Pour répondre à cette attente croissante de personnalisation, de nouveaux modes de production et de diffusion de l'information apparaissent : segmentation des médias par type de public, multidiffusion des contenus. De leur côté, les évolutions technologiques liées notamment au web 2.0³ autorisent des niveaux de personnalisation jamais atteints.

Mais la réponse n'est globalement pas encore au rendez-vous dans la sphère publique locale, qui se compare défavorablement sur ce plan aux services de l'Etat.

Les raisons sont à rechercher dans l'éclatement des compétences entre les administrations, leur fonctionnement en silo, leur indépendance, voire parfois la concurrence dans laquelle elles se placent. Autant de facteurs qui favorisent la production et la diffusion d'informations plus centrées sur ces institutions que sur les besoins de leurs usagers.

Dès lors, comment peut-on opérer une rupture et enclencher le développement d'une information publique de plus grande qualité en Midi-Pyrénées ?

PRÉCONISATIONS CHANTIER A

Le premier chantier du programme InterRet répond à une telle ambition et vise à faire de Midi-Pyrénées un territoire exemplaire dans le domaine de l'information publique à destination des usagers.

◆ A1. Les acteurs publics de Midi-Pyrénées sont invités à produire des chaînes mutualisées d'informations publiques à l'échelle de leur territoire. Les premières d'entre elles pourraient concerner :

- Les procédures (droits et démarches) correspondant à l'ensemble des politiques publiques locales ;
- Les annuaires géolocalisés des administrations et services aux publics ;
- Les actualités publiques locales émanant de l'ensemble des organisations partenaires.

Ces chaînes d'informations seraient multi-diffusées, soit pour être utilisées en interne par l'ensemble des partenaires publics de la région, soit pour être diffusées à la demande sur les sites Internet publics sous la forme de flux.

◆ A2. Un portail fédérateur des services publics en région pourrait être produit pour répondre à trois objectifs :

- Orienter les usagers en fonction de leurs besoins et de leur localisation vers les sources publiques d'information les plus pertinentes ;
- Offrir un premier niveau d'information pour pallier provisoirement l'absence de sites Internet sur plus de 80% des collectivités locales de Midi-Pyrénées ;
- Permettre aux collectivités et aux services publics de la région de récupérer, depuis ce portail, les contenus des chaînes publiques thématiques d'information qu'ils souhaitent diffuser sur leur propre site.

² Jean-Yves PRAX – Guide du Knowledge Management.

³ Permet aux internautes d'interagir entre eux mais aussi avec le contenu des sites Internet.

B. LA MISE EN RÉSEAU DES ADMINISTRATIONS, SOURCE D'EFFICACITÉ PUBLIQUE

Les performances des organisations publiques reposent en grande partie sur la modernisation de la gestion de leurs informations internes et de celles qu'elles échangent avec leurs partenaires.

Les grandes organisations ressentent une réelle perte d'efficacité liée à la production de données « en silos », souvent redondantes, non partagées et reposant sur des structurations hétérogènes. Elles doivent faire des efforts considérables pour rationaliser la gestion de leurs informations.

De leur côté, les petites collectivités éprouvent de plus en plus de difficultés pour gérer les informations métiers nécessaires à l'exécution de leurs tâches quotidiennes, ou pour répondre efficacement aux sollicitations de leur public.

Enfin, dans des domaines spécifiques, tels que les systèmes d'information géographique ou le développement des outils collaboratifs en ligne, le manque de coordination et de mutualisation des contenus et des outils favorisent le déploiement de projets « en silos » préjudiciables à leur efficacité.

Dès lors, comment les administrations de Midi-Pyrénées peuvent-elles s'organiser pour rationaliser la production et le partage des informations publiques qui répondent à leurs besoins communs ?

PRÉCONISATIONS CHANTIER B

Le deuxième chantier du programme InterRet vise à faire de Midi-Pyrénées un territoire exemplaire quant à la mise en réseau des administrations via les TIC.

- ◆ **B1. Une plateforme de « Guichet Unique »** serait créée pour permettre aux petites communes d'offrir à leurs ressortissants les services d'un véritable guichet unique d'information.

Cet Extranet apporterait un double niveau de services :

- Un accès unique aux procédures et annuaires nationaux et locaux grâce aux chaînes d'information produites par les autres administrations de leur territoire ;
- Une mise en relation directe avec les agents « référents » des différentes administrations locales capables de leur apporter, sur chaque sujet, l'expertise complémentaire qui leur est nécessaire.

- ◆ **B2. Un réseau régional de visioguichets** serait déployé sur des territoires actuellement éloignés des antennes physiques des principaux services publics.

Une cartographie des implantations des principaux services publics en Midi-Pyrénées sera établie au préalable afin d'identifier les « zones blanches de services » pouvant bénéficier de ce dispositif.

- ◆ **B3. Une plateforme collaborative de référence** serait développée pour faciliter et rendre plus efficaces les collaborations entre les administrations de Midi-Pyrénées dans la gestion des projets transversaux. Celle-ci favoriserait une libre administration de cet outil par chaque collectivité.

- ◆ **B4. Un dispositif d'animation et d'expertise** serait mis en place pour favoriser un développement cohérent des Systèmes d'information géographique (SIG) en région.

En termes opérationnels, ce projet permettrait de :

- Réaliser le catalogage des données SIG en région et de construire les référentiels régionaux ;
- Faciliter l'acquisition mutualisée de référentiels cartographiques.

Dans un second temps, ces objectifs seraient étendus à :

- La création d'un portail SIG régional ;
- L'acquisition mutualisée de référentiels cartographiques (en fonction des résultats des études préalables).

C. LA MODERNISATION DES SERVICES AUX USAGERS

Face à la complexité des démarches administratives, la demande de simplification des usagers nécessite une reconstruction de la plupart des services existants autour de leurs besoins, de leurs questions, de leurs « temps de vie ».

Or, l'offre de services en ligne accessibles à partir des sites des collectivités de Midi-Pyrénées est encore loin de répondre à une telle exigence.

Les facteurs clefs pour améliorer cette situation sont connus et un certain nombre d'entre eux ont déjà été mis en œuvre dans le PRAI Midi-Pyrénées 2006-2008 (formation, expertise, soutien financier).

Bien que positif, le bilan de ce programme démontre, en Midi-Pyrénées comme ailleurs, les limites des dispositifs d'appel à projets dans le domaine de l'administration électronique :

- Les projets de modernisation évoluant vers des services à plus forte valeur ajoutée, ils nécessitent une forte intégration entre les solutions techniques qui les délivrent. On mesure dès lors les difficultés et les coûts d'intégration techniques que génère l'hétérogénéité des projets issus des dispositifs faisant appel principalement aux initiatives locales.
- Par ailleurs, cette diversité ne facilite pas la mutualisation à grande échelle des investissements et des frais d'accompagnement. Elle ne permet donc pas d'optimiser les ressources publiques et d'obtenir une baisse significative des coûts des projets.

Enfin, compte tenu de leurs faibles moyens, la plupart des collectivités sont incapables de mener seules ce type de projets.

Dès lors, comment favoriser cette nouvelle génération de projets de modernisation à forte plus-value pour les usagers ?

PRÉCONISATIONS CHANTIER C

Le développement d'une dynamique de mutualisation des projets de modernisation des services aux usagers en région constitue la troisième ambition de ce programme.

Pour y répondre, ce chantier intégrerait un ensemble de projets visant à favoriser cette mutualisation de manière progressive. Les projets de dématérialisation impulsés par l'Etat stimuleraient ensuite le développement de projets de modernisation à forte valeur ajoutée pour les usagers.

- ◆ C1. La mutualisation des projets de dématérialisation des échanges avec l'Etat (Hélios, Actes) et la généralisation de la signature électronique et du parapheur électronique seraient soutenues au niveau territorial le plus approprié pour permettre les effets d'échelle.
- ◆ C2. Pour anticiper les futurs besoins d'archivage électronique des collectivités, un groupe d'acteurs régionaux appuyé par une mission d'expertise conduirait les études d'opportunité et de faisabilité visant à favoriser le développement d'une offre de service d'archivage mutualisée à grande échelle.
- ◆ C3. Pour moderniser l'achat public en région, ce dispositif permettrait d'étudier, en relation avec les principaux acheteurs publics, l'opportunité et les conditions de faisabilité d'un portail unique de l'achat public en région.
- ◆ C4. Pour initier un cercle vertueux de mutualisation de services en ligne aux usagers, des projets « démonstrateurs » seraient développés. Au regard des critères d'exemplarité choisis, les 3 premières plateformes offriraient les services suivants :
 - Un centre de ressources et de services destiné aux entreprises ;
 - Un dossier unique de demande de subvention, notamment à destination des associations ;
 - Un espace régional de ressources et de services destiné à accompagner les jeunes dans leurs principaux temps de vie.

D. ORGANISER UNE NOUVELLE GOUVERNANCE ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS

La quatrième ambition du programme InterRet est de **favoriser une gouvernance exemplaire des projets d'e-administration** sur le territoire de Midi-Pyrénées et de **créer une véritable culture de réseau et de collaboration entre les acteurs publics dans ce domaine.**

Les préconisations du programme InterRet privilégient le développement de projets très structurés, sur un mode « d'industrialisation ». Leur réussite repose par conséquent sur la mise en place d'un dispositif de gouvernance et d'accompagnement des collectivités aux niveaux départemental et régional.

PRÉCONISATIONS

◆ Pour ce faire, la stratégie proposée est d'engager une démarche progressive sur 2 périodes :

- **Une période « pilote » (2009-2011)** - Celle-ci reposerait sur une convention cadre entre l'Etat et la Région et associerait les départements volontaires. Cette contractualisation définirait de fait le périmètre des territoires pilotes, la nature des projets, les conditions de gouvernance et de mise en œuvre ainsi que les résultats attendus. Le pilotage stratégique des projets serait partenarial et organisé à un double niveau régional et départemental.
- **Une seconde période (2011-2013)** qui, après évaluation de la précédente, permettrait de structurer la gouvernance de l'e-administration en région et d'élargir le périmètre du dispositif. Cette gouvernance devrait se structurer juridiquement afin de faciliter une réelle maîtrise d'ouvrage partenariale des projets et de mettre en place des modèles économiques répartissant les charges financières entre les administrations bénéficiaires des services développés. Le modèle de structure juridique le plus adapté pour le portage du dispositif devra être déterminé.

◆ **Organiser l'accompagnement**

Un dispositif d'accompagnement devra garantir un pilotage technique partenarial du plan InterRet public à l'échelle des départements pilotes. Un centre d'animation et d'expertise technique de haut niveau, mutualisé à l'échelle régionale sera mis à la disposition des organisations publiques.

Conseil Régional Midi-Pyrénées
22 Boulevard du Maréchal Juin
31406 TOULOUSE CEDEX 9

www.midipyrenees.fr



avec le soutien de
l'Union européenne (FEDER)

www.midipyrenees.fr



RÉGION
MIDI-PYRÉNÉES