



Collectivités territoriales et urbanisation



Le Conseil Général de la Manche et l'e-administration

La « dématérialisation » impose à l'administration en général et aux collectivités en particulier une refonte de l'organisation, des méthodes managériales et des moyens techniques.

Pour participer activement à cette révolution, le Conseil Général de la Manche a opté pour une approche en plusieurs étapes, dont la première est centrée sur les acteurs et vise à un changement de leurs comportements. La démarche d'urbanisation de son SI, favorisée par les outils de cartographie et les conseils de MEGA participe pleinement de cet objectif.

Les collectivités territoriales doivent faire face à de nombreux changements, qui sont autant de défis, depuis la déréglementation jusqu'à la décentralisation, en passant par le support des échanges internationaux notamment au sein de l'Europe, la recherche d'économies actives, les nouvelles technologies à prendre en compte. Sans oublier l'évolution du contexte réglementaire vers l'e-administration ou l'e-gouvernement, qui impose de pouvoir dématérialiser les actes administratifs.

Cette obligation de réorganisation a évidemment des impacts sur le système d'information. Celui-ci devra être aligné ou réaligné, piloté, optimisé, et surtout mis au service du citoyen dans le cadre de l'e-administration. C'est ce défi que doivent relever les collectivités.

Pour enclencher cette démarche, la Direction Informatique du Conseil Général de la Manche a suivi les étapes suivantes :

- mieux identifier les périmètres respectifs des SI métiers et de l'architecture informatique ;
- en tirer les conséquences sur la répartition des responsabilités entre maîtrises d'ouvrage (les chefs de services) et maîtrise d'œuvre (la direction informatique) ;
- favoriser l'accès à l'autonomie dans l'utilisation du SI.

Des silos applicatifs aux métiers communicants

« La dématérialisation des actes administratifs nécessite des échanges directs entre les applications métiers », affirme Pierre Avoine, Directeur Informatique du Conseil Général de la Manche. Or, traditionnellement, les applications métiers sont structurées en silos qui ne communiquent guère entre elles et nécessitent des duplications. A ces applications monolithiques correspondent

+ « Le système d'information devra être aligné, piloté, optimisé... au service du citoyen »



+ « La maîtrise d'ouvrage doit être replacée au centre du processus de contrôle »

une multitude de cultures et autant de référentiels métiers. Par exemple au sein du Conseil Général de la Manche il a été recensé plus de 120 métiers (source Insee), depuis l'action sociale, l'entretien et la fabrication de routes en passant par la gestion des bourses scolaires et l'administration des archives Départementales. Il faut ajouter à ce cloisonnement technique un manque de communication entre les personnes, lié plus à cette diversité culturelle qu'au cloisonnement technologique. D'où la priorité que s'est donnée le Conseil Général de la Manche de travailler d'abord sur les comportements individuels, pour asseoir ensuite un référentiel commun. Référentiel commun, sans lequel il ne peut exister de communication, donc d'échanges entre administrations qu'induit pourtant l'e-gouvernement.

D'une organisation hiérarchique à un fonctionnement en réseau

« *La part de l'utilisateur grandit* », constate Pierre Avoine. « *Auparavant, la machine primait sur l'homme. Aujourd'hui, avec le travail en réseau et l'évolution des interfaces web, l'initiative humaine prend de plus en plus d'importance, ce qui implique une responsabilité plus grande des hommes métiers, et notamment des maîtrises d'ouvrage, c'est-à-dire les chefs de service.* » D'où une nouvelle relation entre maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage à travers une contractualisation : désormais, ce n'est plus l'informatique qui décide pour la maîtrise d'ouvrage ; le chef de service (Maître d'Ouvrage ou MOA) doit être replacé au centre du processus de contrôle d'abord et de définition des besoins fonctionnels et de leur couverture technologique ensuite, et donc seul véritable responsable de son SI métier.

De ce constat est née la priorité de responsabiliser les chefs de service, et de préciser les 2 missions de la DI, d'abord comme simple Maître d'œuvre (MOE), et pour faciliter cette appropriation forcément progressive des chefs de service, comme Assistant aux Maîtrises d'Ouvrages (AMOA) ensuite.

L'une des tâches principales de Pierre Avoine est donc de « *rechercher à développer l'autonomie des utilisateurs* » pour leur permettre de mieux remplir leur mission à venir. « *Cette réorganisation répond à un changement de paradigme : l'Administration devra passer d'une organisation hiérarchique à une organisation en réseau, ou 'ad hoc'* », explique le DI, néologisme créé à partir de la locution latine « *ad hoc* », signifiant ce qui convient au sujet, à la situation. « *Cette définition a l'avantage d'inverser la logique de référence hiérarchique qui donne la priorité à la structure de référence au détriment de l'objectif visé.* »

Administration vs e-administration

	De l'administration	A le-administration
Organisation	Services (hiérarchie)	Pôles de compétences (réseau)
Culture / Comportement (autonomie)	Automate (standard-prévisible) (nulle)	Individu (individualisé-autonome) (maximale)
Technique	Applications Monolithe	Web Services Granularité

mai 2004 © Pierre Avoine



Pierre Avoine est Directeur Informatique du Conseil Général de la Manche

+ « La cartographie c'est la connaissance ; elle favorise l'appropriation du système d'information par les utilisateurs »

« Favoriser l'accès à l'autonomie représente une révolution très profonde dans l'administration », poursuit Pierre Avoine : « Et collectivement, elle devra également passer d'un traitement égalitaire entre tous les citoyens, à la diffusion de services individualisés », commente le DI.

En effet la dématérialisation des procédures administratives sera une réalité pour nos concitoyens lorsqu'ils pourront choisir le lieu, le moment et le mode d'interpellation de l'administration, et avoir ainsi l'impression que l'organisation administrative a été faite pour chacun d'eux.

Pour l'administration habituée à des références organisationnelles uniques (1 seul temps, 1 seul mode d'action, et 1 seul lieu, Tous forcément prédéterminés), le challenge n'est pas simple. Ce changement de paradigme a des conséquences technologiques très importantes l'autonomie a un impact sur l'architecture, par exemple, qui passe du mode client-serveur au web. La constitution d'un référentiel commun est un pré-requis dans la conduite de ce changement, l'approche par la cartographie des Systèmes d'Information Métiers y participe pleinement.

La cartographie du SI pour appréhender la complexité

Pour expliciter et faire comprendre les communications entre les applications, la nouvelle organisation et la différenciation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, la DI a utilisé le modèle MEGA de décomposition en quatre couches, montrant bien l'impact des structures métiers sur le système d'information. « La cartographie est très efficace pour montrer aux responsables de service l'origine d'un problème : par exemple, l'informatique peut s'arrêter de fonctionner lorsque la température est trop élevée. Cela n'est pas du ressort de la Direction Informatique, mais du responsable de l'infrastructure du bâtiment. Cette connaissance permet aux services de mieux maîtriser la complexité de leur système d'information, cette clarification des rôles est un élément qui favorise l'appropriation par les chefs de service », souligne Pierre Avoine.

Afin de relier entre elles les différentes applications, et surtout favoriser la communication entre les divers métiers du Conseil Général de la Manche, la DI met en place un référentiel unique à l'aide des outils MEGA. « La constitution d'un référentiel commun est la base même de l'administration. Ce référentiel servira de point d'échange entre les quelques 1 400 utilisateurs du système d'information », ajoute-t-il. « MEGA est un constituant incontournable pour une meilleure compréhension du système de par la vue fonctionnelle qu'il fournit. »

Forts de cette connaissance, les utilisateurs du SI peuvent progressivement, à leur rythme donner du sens à leur action, et mesurer leur valeur dans la problématique générale.

Toute cette démarche ayant pour finalité d'amener tous les individus à maîtriser les deux principes de base du fonctionnement ad'hocratique ou en réseau : les mécanismes de confrontation aux règles communes et l'autorité distribuée ou autonomie.

LA DÉMARCHE MISE EN ŒUVRE AVEC MEGA

Les travaux engagés au Conseil Général de la Manche avec MEGA ont abouti, entre autres, à une cartographie disponible sur intranet.

Entre métier et architecture informatique, la démarche de cartographie comporte deux volets :

- connaître son existant, identifier les principales fonctions, métiers et dysfonctionnements, ainsi que les principales redondances d'information ;
- établir une cible fonctionnelle et métier : les principales fonctionnalités et les principaux besoins informatiques.

La cartographie consiste à décrire le système d'information selon quatre vues ou niveaux :

- la vue métier (quoi? qui? où?)
- la vue organisation (comment?)
- la vue applicative (avec quoi?)
- la vue technique (dans quel environnement?)

Les vues métier et organisation, comprenant les processus et l'ensemble des pratiques, sont obtenues à partir d'interviews des utilisateurs. En parallèle, on établit une description des données utilisées, ainsi qu'une description détaillée de l'application. A partir de ces éléments, une architecture de référence est créée. Elle réalise la synthèse entre, d'une part, les dimensions technologiques, organisationnelles, économiques, culturelles, etc., et, d'autre part, les structures métiers. A t'elle d'améliorer les performances, de faciliter la gouvernance, la gestion des connaissances, et de produire de nouveaux modes de fonctionnement au travers d'outils.



PRÉSENTATION DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA MANCHE

Le Conseil général est la collectivité de proximité par excellence. L'Etat s'occupe des affaires du pays, le Conseil régional de celles de la région (la Basse-Normandie en l'occurrence), et le Conseil général de celles du département. Les conseillers généraux sont élus pour six ans au suffrage universel, dans chaque canton, et relaient donc directement la situation, les préoccupations, et les besoins réels des habitants.

Le Conseil général dispose d'un vrai pouvoir exécutif et d'un budget, depuis les premières lois de décentralisation de 1982. Il perçoit ses propres recettes (dotation de l'Etat, droits de mutation, fiscalité directe, emprunts...), et décide lui-même de ses dépenses. Celles-ci sont votées en assemblée plénière, sur proposition du Président, par les 52 conseillers généraux représentant les cantons de la Manche.

Le Conseil général agit dans ses domaines légaux de compétence, pour le bien-être et l'avenir de la population du département. Au Conseil général de la Manche, ces compétences ont été regroupées au sein de quatre grandes commissions de travail regroupant les élus :

- Economie (agriculture, pêche, aquaculture, développement industriel, artisanat, commerce, tourisme, relations extérieures...)
- Infrastructures : ports, liaisons maritimes, défense contre la mer, aéroports, routes, réseaux numériques, transports...)
- Affaires sociales : personnes âgées, personnes handicapées, santé, enfance et famille, lutte contre l'exclusion...)
- Jeunesse et cadre de vie : enseignement, sport, jeunesse, culture, environnement...)

Le Président propose à ses collègues un certain nombre de politiques, dans tous ces domaines, et les initiatives sont préparées en commissions, chiffrées avant d'être votées, signées par le Président, puis leur réalisation est confiée aux services du Conseil général.