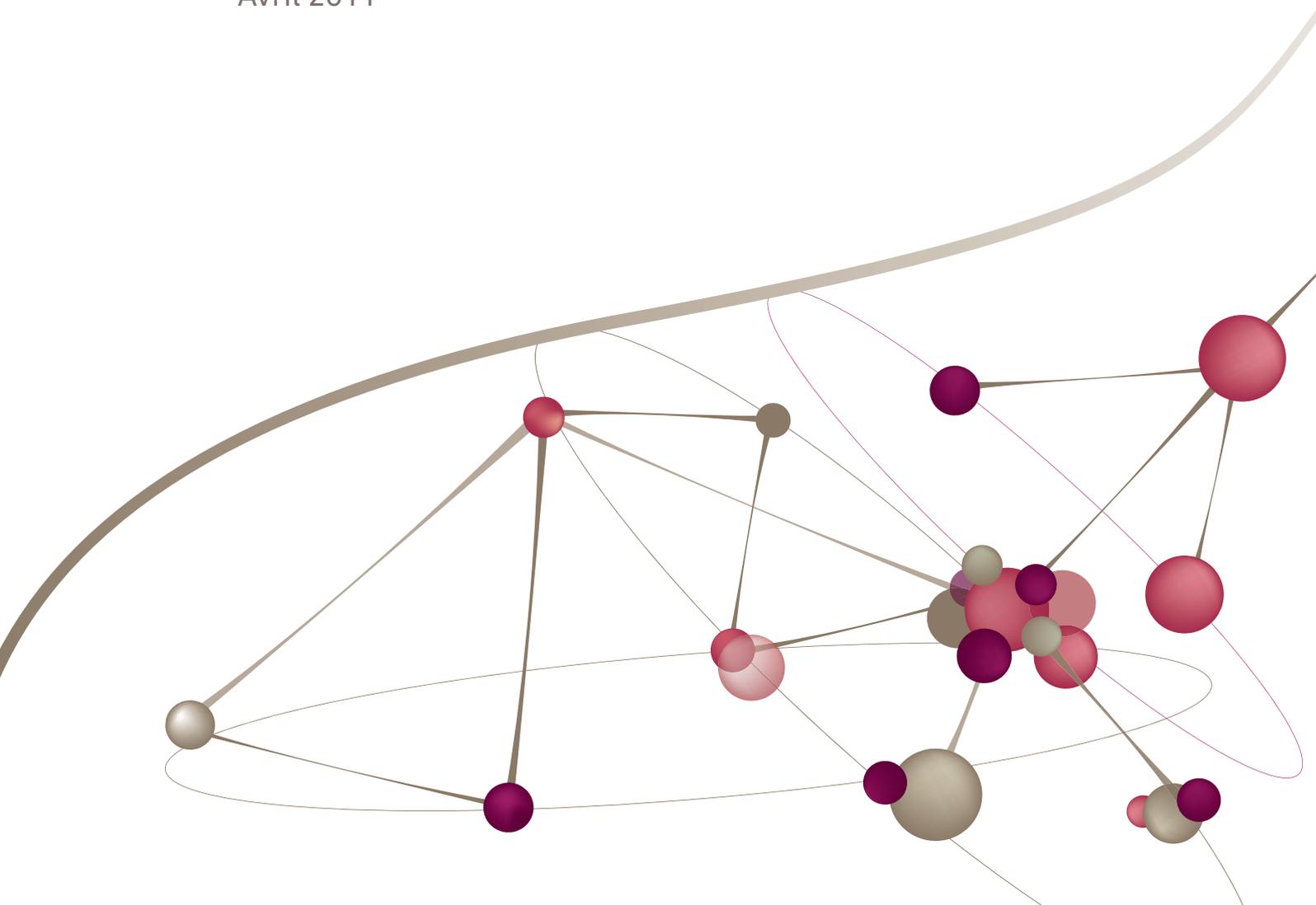


# Création de valeur par l'usage du système d'information dans le secteur public

Le secteur public à l'heure  
de la transformation numérique

Synthèse  
Avril 2011



Cette étude propose de mettre en évidence en quoi les systèmes d'information sont désormais au cœur de la performance des administrations publiques et des organismes sociaux. Elle définit également les conditions dans lesquelles les résultats atteints avec l'apport des SI à ce jour, peuvent et doivent se prolonger et s'étendre à l'ensemble des acteurs du monde public.

Une étude conduite en 2009 par les DSI du CIGREF et Capgemini Consulting, avait montré que les DSI du secteur public se répartissaient de façon équilibrée entre les trois niveaux de maturité<sup>1</sup> de la création de valeur, de la même manière que le secteur privé.

Dans le prolongement de cette étude, les DSI du secteur public membres du CIGREF, en relation avec Capgemini Consulting, ont analysé le positionnement des SI dans les grands ministères et organismes sociaux pour en retirer des éléments de contexte et de constats et mettre en évidence les spécificités du secteur public.

De manière générale, si les enjeux et préoccupations rejoignent ceux du secteur privé, si les grands ministères et les organismes sociaux démontrent un professionnalisme certain dans la gouvernance et la conduite des opérations SI, les injonctions paradoxales et les contraintes auxquelles sont confrontées les organisations publiques pèsent sur l'efficacité du système. L'ampleur, la multiplicité et la complexité des transformations auxquelles font face les DSI du secteur public représentent un défi considérable.

## Le secteur public fait face à un champ de contraintes de plus en plus exigeant

Le secteur public a toujours présenté des caractéristiques le différenciant fortement du secteur privé, notamment avec l'obligation de mettre en œuvre, dans des délais courts, des évolutions décidées par le « politique », qui sous-estime parfois les critères d'efficacité, voire de faisabilité.

Le rythme des réformes s'accélère et la complexité de mise en œuvre s'accroît. Le secteur public doit ainsi aujourd'hui relever un challenge qui comporte des paradoxes :

- Des usagers qui expriment des besoins

pouvant aller au-delà des droits acquis, qui se comportent comme des consommateurs attendant une qualité de service irréprochable ;

- Des impératifs budgétaires renforcés, conduisant à une sélection drastique des investissements pourtant nécessaires pour un meilleur niveau d'efficacité ;
- Une exigence d'efficacité et d'excellence, mais aussi d'équité, qui augmente, simultanément à la demande de services nouveaux personnalisés et de plus en plus territorialisés ;
- Un besoin de sécurisation très forte des traitements mis en place, notamment, en termes de confidentialité des données, de traçabilité des accès, de contrôle interne et de protection contre les risques de fraude, dans un contexte d'ouverture et de partage des services et des informations ;
- Une comparaison des services publics à l'échelle européenne qui peut être à l'origine d'ambitions nouvelles, sans pour autant prendre en compte les spécificités hexagonales et la cohérence d'ensemble.

## Les transformations de grande ampleur des organisations publiques sont déjà engagées

La transformation du secteur public, engagée depuis longtemps dans la protection sociale et les grands ministères s'accroît : fusions, réorganisations territoriales, simplification administrative, démultiplication des accès aux services, partage de référentiels métiers, coproduction de services et interopérabilité, ... Par l'ampleur de leurs projets et la complexité de leurs contraintes, les organisations publiques conduisent un mouvement de modernisation comparable à celui de grandes entreprises privées.

### Le système d'information, au cœur de ces transformations, doit prendre en compte ces exigences

Le système d'information est un levier clé d'accompagnement de ces transformations :

- Il améliore l'efficacité des organisations en industrialisant les tâches et en accompagnant l'optimisation des processus métiers et des structures ;

- Il permet d'innover en matière de service (offre « multicanal », dématérialisation, informatique embarquée, ...)
- Il permet de valoriser le patrimoine informationnel contenu dans le SI en le mettant au service du pilotage des politiques publiques, et en offrant un service personnalisé fondé sur la connaissance des usagers.

### Parallèlement, la DSI doit conduire elle-même sa propre transformation afin d'améliorer sa performance

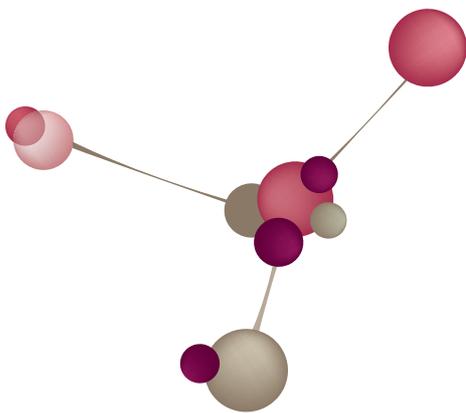
Face à ces enjeux, les directions des systèmes d'information sont de plus en plus considérées non seulement comme des acteurs clés de la modernisation, mais aussi comme des partenaires des acteurs métiers et des directions générales.

### Si les fondamentaux de la gouvernance des SI et des projets SI sont appropriés, ils doivent être généralisés

Les directions des systèmes d'information du secteur public ont atteint un niveau de maturité qui leur permet de répondre à la plupart des enjeux auxquels elles sont confrontées : pilotage du portefeuille de projets, rationalisation du patrimoine applicatif, intégration des nouvelles technologies, ouverture des systèmes, sécurité, ...

Cependant, la diffusion de ces pratiques n'est pas encore homogène et l'effort doit être poursuivi pour les généraliser.

Le poids de la dépense informatique est estimé aujourd'hui à 5% de la dépense totale des administrations publiques, et le niveau d'investissement technologique continue de progresser malgré la conjoncture, même si le rythme de progression s'est fortement ralenti en 2009 : 6,5% de croissance en moyenne en 2007 et 2008 contre 2,5% estimés en 2009 (mais 6% en moyenne pour les seuls ministères, dont les dépenses informatiques ont été « sanctuarisées »). Entre 2010 et 2012, le marché des logiciels et services liés aux projets technologiques de l'Etat devrait croître de 4% par an en moyenne, pour atteindre 7,3 milliards d'euros.<sup>2</sup>



## Pour progresser, il faut changer de prisme dans la gouvernance et la gestion des ressources

Parmi les sept leviers clés identifiés comme déterminants pour la modernisation des systèmes (gouvernance, budget, conduite de projet, gestion des ressources humaines, politique d'achats, innovation, architecture), quelques grandes pistes de progrès ont été jugées majeures.

### La gouvernance doit être organisée sur des périmètres dépassant le cadre propre à un seul organisme

Les systèmes d'information des opérateurs publics sont encore trop cloisonnés et juxtaposés. Pour optimiser les processus et les coûts, il faut privilégier une approche transversale. La question de la gouvernance (décisions, moyens) se pose aujourd'hui à un niveau inter-organismes.

Les organismes ont déjà amorcé leur propre mouvement de convergence et de rationalisation conduisant à fédérer ou mutualiser tout ou partie des SI : création de la DGFIP au sein du Ministère des Finances, de Pôle emploi, mise en place de GIP sur des thèmes transverses (information retraite, modernisation des données sociales, ...), déploiement d'un standard d'échanges sécurisé commun au sein de la protection sociale, ...

Aujourd'hui, ce mouvement prend forme au niveau des grandes administrations, avec l'installation d'une Direction Interministé-

rielle des Systèmes d'Information et de Communication de l'Etat (DISIC). Cette fonction participe d'une tendance de fond au sein des différents pays étudiés dans le cadre de la présente étude. Mais cette fonction de DSI interministériel ne pourra prendre sens que si elle peut s'appuyer sur des initiatives de mise en cohérence transverse, comme c'est en voie de construction dans le domaine de la protection sociale avec le projet de plan stratégique SI sur l'ensemble du domaine, sous l'égide de la Direction de la Sécurité Sociale. Cela suppose une démarche collective « d'urbanisation » des systèmes afin de garantir la cohérence d'ensemble.

### Au sein de chacun des organismes, les efforts doivent être poursuivis pour définir et organiser clairement le rôle de chacun des acteurs dans la gouvernance du SI

La gouvernance est structurellement complexe du fait du nombre d'acteurs et du processus de décision politique. Les relations Direction Générale - Directions Métier - DSI ont globalement atteint un point d'équilibre dans la plupart des cas même si les efforts pour continuer à les entretenir doivent être maintenus. Ceci passe notamment par une double professionnalisation : du « Métier » dans sa fonction de prescription et d'expression du besoin, et de la DSI, notamment dans son appropriation des enjeux. La vision de l'évolution du SI doit se traduire dans une feuille de route ou un schéma directeur pluriannuel établi en partenariat entre la DSI et les Directions Métiers.

L'animation de réseaux d'opérateurs locaux ajoute une dimension supplémentaire qui n'est pas toujours suffisamment prise en compte. La DSI doit faciliter la contribution des acteurs locaux à la gouvernance d'ensemble du SI.

Le paradigme d'alignement stratégique du SI et la séparation MOA-MOE sont en voie d'être dépassés ; la distinction des rôles entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre doit être positionnée dans une perspective de co-élaboration du portefeuille de projets et de co-conduite des programmes. Cela peut passer par : la mise en place au sein des DSI de

profils de compétences assurant le lien entre les métiers et les techniciens, le recours à des méthodes de conduite de projet plus interactives et une prise en compte renforcée du déploiement et de la conduite du changement.

### Pour atteindre ces objectifs, définir une politique RH ambitieuse est une priorité

Pour accompagner les transformations en cours, la DSI doit pouvoir s'appuyer sur les meilleures compétences tout en prenant en compte la situation démographique et le contexte budgétaire. La GPEC et les politiques de recrutement doivent évoluer en ce sens. Les domaines de compétence suivants sont considérés comme particulièrement critiques : urbanisation du SI, pilotage de programmes de transformation complexes, accompagnement du changement, management de la production informatique, mise en œuvre des nouvelles technologies web. La politique de « sourcing » doit être définie en conséquence en intégrant un recours adapté à la prestation de service, garantissant aux administrations la maîtrise de l'évolution de leurs SI tant sur les innovations technologiques indispensables que sur leur cœur de métier.

### Le cadre d'achat public est structurant, mais une juste lecture peut en faire une opportunité

Les procédures d'achat, qui impliquent des charges de travail et des délais structurants peuvent parfois limiter la réactivité. Elles offrent cependant un cadre normatif qui, bien utilisé, peut être générateur d'opportunités. Le renforcement des équipes internes et la professionnalisation des fonctions d'acheteurs et de juristes doivent être poursuivis ; le recours à la mutualisation au travers des structures d'achats telles que le Service des Achats de l'Etat (SAE), est un élément supplémentaire de rationalisation, d'efficacité et d'innovation dans les pratiques.

### La préoccupation de la mesure de la valeur, bien installée dans le cadre des grands programmes, doit devenir un réflexe systématique et une exigence des dirigeants

Face à la nécessaire maîtrise des budgets publics, la mesure de la valeur doit être

prise en compte dans la conduite des programmes. C'est une question complexe, puisque tous les indicateurs de l'économie marchande ne s'appliquent pas directement. Même si les grands programmes de transformation utilisent déjà des méthodes d'évaluation multiaxiales, l'application systématique de celles-ci sur les projets reste un chantier à conduire. De plus, le contexte social des organismes publics impose une vigilance particulière sur les calculs de retour sur investissement, qui incluent souvent des réductions de postes et rendent complexe la communication sur les bénéfices attendus des nouveaux projets.

## Perspectives : le secteur public à l'heure de la transformation numérique

L'ensemble des processus se transforme aujourd'hui dans toutes les sphères de l'économie du fait de l'avènement du « tout numérique ». Selon B. Ménard, président du

CIGREF, « aujourd'hui, il est quasiment impossible de concevoir un modèle d'affaires sans intégrer une vision numérique ».

Pour le secteur public, c'est une réelle opportunité. Il a su poser toutes les bases nécessaires pour initier avec succès les premières étapes vers ce modèle d'entreprise numérique. Ces profondes mutations déjà en cours positionnent naturellement le DSI aux cœurs des nouveaux enjeux auxquels font face les organisations publiques aujourd'hui. Les atouts du secteur public sont ainsi nombreux, la mutation déjà réalisée est significative, mais le potentiel de développement reste important.

Quatre principaux challenges sont à relever :

- Utiliser tous les canaux de façon complémentaire en optimisant les interactions, pour enrichir la relation « client usager » ;
- Adapter la présence et les services des organisations publiques aux nouveaux usages (médias sociaux, Internet mobile, ...);
- Adapter les modèles d'organisation intra

et inter organismes pour favoriser le travail en réseau et la mise en œuvre de processus transverses ;

- Savoir organiser l'innovation et l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication, ce qui suppose de les maîtriser et de développer l'agilité dans la construction et la mise en œuvre des solutions.

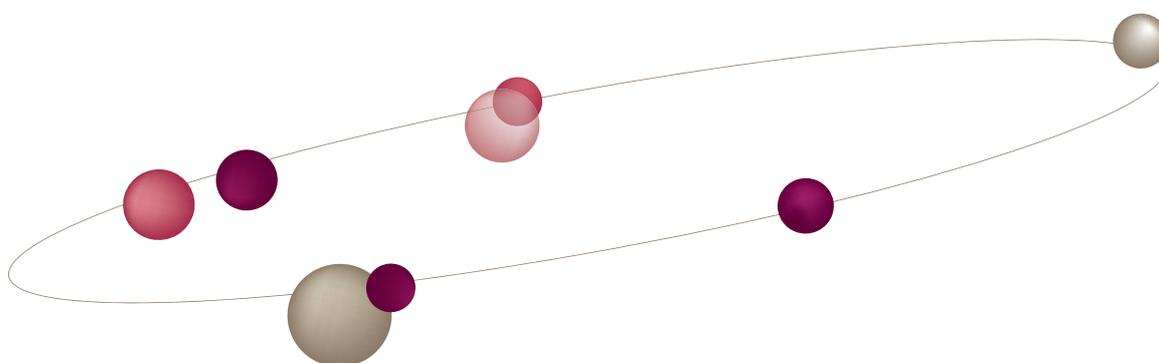
Pour autant, tout en empruntant avec ambition cette voie pour ce qu'elle permet en termes de service et de performance, le secteur public doit se préserver du risque d'une image « déshumanisée ». L'apport des technologies de l'information, en même temps qu'il facilite l'autonomie et la responsabilisation des usagers, doit aussi induire un traitement plus personnalisé au profit des publics fragiles.

Il faudra composer avec ces deux dimensions, le technologique et l'humain, pour que la France tire le meilleur parti de la transformation numérique au service d'un Etat économe et efficace.

---

**Daniel Urbani**  
CIGREF  
Membre du Conseil d'Administration

**Cyril François**  
Capgemini Consulting  
VP Technology Transformation



## Démarche de l'étude

Ce travail, piloté par Daniel Urbani, membre du Conseil d'Administration du CIGREF, est basé sur de nombreuses contributions :

- Une quarantaine d'entretiens préliminaires avec des DSI publics, menés au cours de l'été 2010 par Capgemini Consulting, en France et en Europe (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni, pays scandinaves) ;
- Une dizaine d'ateliers de travail, mobilisant un panel de DSI du secteur public (représentant les grandes catégories suivantes : ministères, OPS, recherche, ...) membres du CIGREF, ateliers réalisés entre septembre 2010 et mars 2011 ;
- La mobilisation, en fonction des sujets abordés, d'intervenants du secteur public ou d'universitaires qui ont partagé avec le groupe leurs convictions et leur expérience ;
- Une analyse documentaire coordonnée par le bureau parisien de Capgemini Consulting, notamment pour le complément sur les autres catégories du secteur public.

## A propos du CIGREF

Le CIGREF, réseau de grandes entreprises, a été créé en 1970. Il regroupe plus de cent très grandes entreprises et organismes français et européens de tous les secteurs d'activité (banque, assurance, énergie, distribution, industrie, services...).

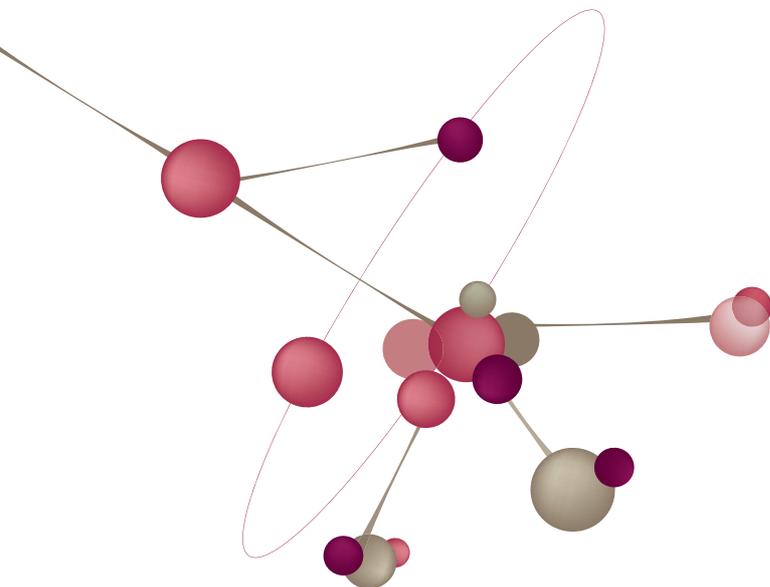
Le CIGREF a pour mission de « promouvoir la culture numérique comme source d'innovation et de performance ».

Plus d'informations sur : [www.cigref.fr](http://www.cigref.fr)

## A propos de Capgemini Consulting

Marque de conseil en stratégie et transformation du Groupe Capgemini, **Capgemini Consulting** accompagne ses clients dans leurs projets de transformation en les aidant à concevoir et mettre en œuvre des stratégies innovantes au service de leur croissance et de leur compétitivité. Cette entité globale propose aux entreprises de l'ensemble des secteurs économiques une approche nouvelle qui conjugue l'utilisation de méthodes novatrices, le recours à la technologie et l'expertise de son réseau mondial de plus de 4 000 consultants.

Plus d'informations sur : [www.capgemini.com/services/consulting](http://www.capgemini.com/services/consulting)





Cœur Défense - Tour A - La Défense 4  
110, esplanade du Général de Gaulle  
92931 Paris la Défense Cedex  
Tél. : +33 (0) 1 49 67 30 00

[www.capgemini.com/services/consulting](http://www.capgemini.com/services/consulting)



21, avenue de Messine  
75008 Paris  
Tél. : +33 (0) 1 56 59 70 00

[www.cigref.fr](http://www.cigref.fr)