

FRANK ROBLEN (BCSS)

"L'E-GOUVERNEMENT, C'EST SEULEMENT 20% D'INFORMATIQUE"

frank robben

"L'ICT est un outil et ne représente que 20% d'un projet", estime d'entrée de jeu Frank Robben. Le patron de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS) est impliqué depuis près de 20 ans dans l'intégration d'applications ICT au sein des services publics. Ces applications intègrent autant les administrations que les entreprises et les citoyens. Il nous livre quelques réflexions sur ce qu'il convient de faire et ne pas faire en matière d'e-gouvernement.

"L'e-gouvernement est un ensemble de mesures, dont l'ICT n'est qu'une petite partie." Administrateur général de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS), patron de SmIS-MvM et conseiller stratégique du FedICT, Frank Robben est une personnalité de premier plan. Ainsi, les réalisations de la BCSS font figure de cas d'école des 'meilleures pratiques' de l'e-gouvernement. La situation actuelle est le fruit d'un processus d'intégration qui s'est étalé sur une quinzaine d'années. Durant la période '86-'87, Robben a participé à l'élaboration du plan d'informatisation du secteur social. "Depuis lors, certaines choses ont changé - il n'était pas encore question d'Internet à l'époque -, mais la vision de base est restée identique", tient à préciser Robben. Au début des années '90, la Banque Carrefour voyait le jour. Et fin des années '90, Robben est invité par Luc Vandebossche à mettre en place le plan e-gouvernement des autorités fédérales. Une réflexion qui a débou-

ché sur la fondation du FedICT, dont Robben est par ailleurs président. Et aujourd'hui, la carte d'identité électronique est une réalité, de même que la Banque Carrefour des Entreprises (BCE), le Universal Messaging Engine (UME), le réseau FedMAN, la libéralisation de l'utilisation du numéro de Registre national, etc. Autant de projets dans lesquels Robben a joué un rôle clé ou dont il a été le témoin privilégié.

Restructuration

"La pire chose que l'on puisse faire consiste à prendre des processus, des méthodes et des formulaires existants pour les mettre, sans plus, sur un site Web", estime encore Robben. Sans une refonte préalable des processus, leur rationalisation et leur simplification, une importante valeur ajoutée potentielle se perd directement. Au risque même d'être contre-productif, ajoute Robben. , parce que les projets informatiques sont étroitement ancrés aux proces-

sus sous-jacents."Un informaticien est très progressiste jusqu'à ce que son application tourne, après quoi il devient le plus grand conservateur", juge notre interlocuteur. "L'ICT est pour moi un outil. Il ne s'agit que de 20% d'un projet. Les 80% restants consistent à réorganiser les processus organisationnels - en interne, mais aussi et surtout en dehors de la structure, entre organismes publics et au-delà." Les meilleurs projets e-gouvernement sont en effet ceux où l'administration établit une connexion directe entre ses propres processus et ceux des citoyens et des entreprises. L'exemple le plus éloquent à cet égard est la Déclaration Multifonctionnelle de sécurité sociale (DMFA). Par le biais de cette DMFA, les entreprises mettent les informations à la disposition de plus de 2.000 organismes publics et au fisc - par simple pression sur une touche directement au départ de leur système de gestion du personnel. "Ce fut une révision en profondeur des pro-

L'interview

cessus", se souvient Robben, "Les définitions de concepts (comme la rémunération, le jour ouvrable, ...) ont été harmonisés sur l'ensemble des entités de la sécurité sociale, ce qui permet désormais de disposer de références identiques à des éléments factuels. Désormais, chaque donnée ne doit plus être communiquée qu'une seule fois par les entreprises et peut être utilisée à plusieurs fins: tant pour le calcul des cotisations sociales que la détermination de l'ensemble des allocations sociales." Et de reprendre son leitmotiv: "les pouvoirs publics doivent demander aux citoyens des faits précis, pas des interprétations juridiques. Et tout doit être collecté en une seule fois."

En sa qualité de juriste, Robben est parvenu à traduire le modèle de données les applications logicielles des entreprises, des secrétariats sociaux, mais aussi au niveau de la législation. "Je ne me considère pourtant pas comme un très bon juriste", sourit-il. "Je ne fais que changer la législation afin de simplifier autant que possible les processus. Or un juriste est formé par définition pour appliquer strictement les lois." Les lois devraient surtout définir des objectifs et des principes de base, estime-t-il encore, et non pas entrer dans le détail des procédures concrètes. "Même si l'organisation de nombreux services publics s'en est ainsi trouvée bouleversée. "L'échange direct de données entre systèmes informatiques d'entreprises et de services publics est nettement plus mature que le recours par exemple à des portails", prétend encore Robben. Sur les 230.000 entreprises belges qui utilisent la DFMA, moins de 5.000 le font via le Web. Lorsque des applications Web seront créées, Robben considère que les informations qui sont déjà connues quelque part des pouvoirs publics devraient déjà être pré-complétées. "Je considère Tax-on-Web comme une belle application, mais qui est sous-utilisée : 90% des données que le contribuable doit introduire sont déjà connues de l'administration", justifie Robben. Un meilleur exemple encore est le formulaire de demande de

plaque d'immatriculation auprès de la Direction pour l'Immatriculation des Véhicules (DIV). Ce formulaire papier a été réduit d'une soixantaine de rubriques à 4 rubriques seulement sur le site web: le numéro du Registre national du demandeur,

"En une demi-journée, je peux expliquer à n'importe quel ministre ce qu'il doit savoir en matière ICT pour prendre des décisions stratégiques."

le numéro de châssis du véhicule, le numéro de TVA du vendeur et le numéro de police auprès de l'assureur. "Cela, c'est une amélioration du service", conclut Robben.

Politiciens et hommes d'Etat

"Au début, j'ai dû me battre pour imposer le concept d'échange direct de données entre les applications", se souvient encore Robben. Au départ, l'idée prévalait qu'il suffisait d'ouvrir davantage quelques banques de données cruciales. Le fonctionnaire aurait alors consulté différentes applications pour collecter les données nécessaires avant de les traiter. "J'ai eu la chance de travailler avec Dehaene et Vandebossche", deux politiciens qui, selon Robben, étaient capables de concevoir un plan visionnaire et d'aborder les questions de fonds. Car pour repenser les processus et imposer des changements, il faut avoir le soutien de poids lourds politiques, souligne le patron de BCSS. "Vandebossche ne s'est pas lancé dans une course aux 'quick wins' et à une présence Web. Il a donné la priorité à la mise en place de briques de base comme l'UME, à l'utilisation de numéros uniques, à la BCE ou encore à la carte d'identité électro-

nique." Car les gains à court terme sont, selon Robben, rarement productifs. Reste que travailler en profondeur n'est pas toujours évident dans le cadre d'une législation qui s'étend, au mieux, sur 4 ans. "Pour moi, il existe une différence entre un politicien et un homme d'Etat. Ce dernier est une personne capable d'imposer des réformes fondamentales et de faire preuve de la patience

nécessaire", juge Robben.

Le bagage ICT de nos dirigeants politiques ne pose-t-il pas problème? Absolument pas, rétorque Robben. "Je peux en une demi-journée expliquer à n'importe quel ministre intéressé ce qu'il doit savoir en matière ICT pour prendre les décisions stratégiques qui s'imposent." Ni Dehaene ni Vandebossche n'étaient des spécialistes ICT, mais parvenaient à adosser une politique de choc à la vision qu'ils avaient définie. "Il faut surtout les convaincre d'une vision qu'ils peuvent adapter de manière cohérente", prétend Robben.

Ilots et paysagers

"Lorsque j'ai commencé, il y avait trop peu de fertilisation croisée entre l'ICT et le business", se souvient encore Robben. Et de faire référence à des prestataires de services qui travaillent souvent en ilots distincts des organismes publics qu'il desservait. "Nous avons commencé à installer les informaticiens dans les organismes publics", explique Robben. Trop souvent, ces départements ne connaissaient pas les possibilités de l'informatique, tandis qu'inversement, les informaticiens ne comprenaient pas assez les besoins du business. Dès lors, pour imposer sa vision de l'inté-

Les 5 commandements de l'e-gouvernement

Modélisation, collecte, traitement, échange et sécurisation des données constituent, selon Frank Robben, les cinq piliers de base de l'e-gouvernement. La mission des pouvoirs publics consiste, selon notre interlocuteur, à améliorer en permanence l'offre de services par une intégration plus étroite des processus organisationnels, tant en interne qu'entre les différents services publics et par une interaction directe avec les entreprises et les citoyens. "Si tout le monde applique ces principes, il est plus facile de s'assurer que l'ensemble évolue dans la bonne direction", insiste Robben.

>>>

Modélisation des données

"Ne demandez pas aux citoyens et aux entreprises des informations pertinentes au plan juridique, mais des données factuelles", précise encore Robben. "Ne reportez pas la responsabilité de l'application de la législation de l'autorité ou de l'entreprise sur le citoyen." D'autant que ni l'entreprise, ni le citoyen n'est en mesure d'assumer ce type de missions. Qui plus est, une telle situation provoque des tensions et des informations incorrectes.

Lorsqu'une administration demande de l'information, il doit s'agir de faits indubitables, estime encore Robben. Il appartient ensuite à l'autorité de collecter les informations correctes afin d'appliquer la législation. Le cas échéant, il convient d'adapter les définitions - ou la législation elle-même - afin de faciliter la demande d'informations factuelles. Les données demandées doivent alors être modélisées de manière telle à être adaptées et modifiées dans le temps. "Dès lors, les processus sont nettement plus stables. Supposez qu'un concept juridique évolue, il n'est plus nécessaire de modifier la collecte des informations factuelles", explique encore Robben.

gration back-office et de la refonte des processus organisationnels, il a mis en place des équipes mixtes composées d'informaticiens et de spécialistes métier. A la BCSS, les bureaux sont constitués exclusivement de paysagers où les personnes sont regroupées par projet. Ce qui rend difficile la distinction entre analystes et développeurs. "Désormais, pour les projets spécifiques de réingénierie des processus, je n'implique plus des informaticiens", poursuit Robben. Par ailleurs, les informaticiens reçoivent dès leur engagement une solide formation à la sécurité sociale. "Les informaticiens ne doivent pas se reposer sur leurs lauriers", juge Robben. "Au risque de faillir à leur mission."

Défis européens

L'approche e-gouvernement de la sécurité sociale belge peut certainement être considérée, dans une perspective européenne, comme un cas d'école. Pourtant, toutes les instances européennes n'étaient pas convaincues, voici peu encore, de l'approche processus adoptée en Belgique. C'est ainsi qu'un premier rapport d'évaluation européen sur l'e-gouvernement était totalement dans l'erreur, estime Robben. "L'étude portait largement sur la présence Web et non sur la qualité du service fourni." Or la présence sur le Web n'est pas l'exigence première, et peut même parfois se révéler contre-productive. La Belgique fut en l'occurrence pénalisée pour l'absence de fonctions de portail, alors que le dialogue interne direct entre applications permet pré-

cisément d'éviter le travail d'encodage humain sur un site portail et permet l'attribution automatique de certains droits. "Lorsque des allocations familiales sont attribuées automatiquement à la naissance, on supprime du même coup la transaction de demande via un site Web." Il est clair que les acquis de la BCSS n'ont pas encore tous essaimés à l'échelle européenne. "Nous disposons désormais d'une infrastructure [FedMAN, extranet de la sécurité sociale, ...], nous avons un middleware [UME], nous avons prévu des sources authentiques [Registre national, BCE, ONSS, ...], nous avons mis en place des règles pour organiser les processus. Ce qu'il faudra décider

au niveau européen, c'est la problématique transfrontalière autour de la gestion de l'identité, de la gestion des accès, de l'authentification, de la gestion des caractéristiques, etc.", précise Robben. La carte d'identité électronique belge constitue, à ce niveau, un point de départ: elle identifie son détenteur. Le certificat intégré permet aussi l'authentification. Mais celle-ci ne définit pas encore ce qui est autorisé (autorisation). En outre, le problème de la collaboration internationale se pose de manière aiguë. "Quels sont les certificats acceptés? Dans quels pays? Il suffit de songer à la gestion du personnel d'une multinationale et à la communication par voie électronique avec des services publics de différents pays", remarque Robben.

"L'interopérabilité n'est pas un simple problème technique", enchaîne-t-il. Quels pays reconnaîtront-ils les certificats de quels pays? "Une clé d'identification unique constituera un plus évident. Selon moi, la question devrait être tranchée sans retard à l'échelle européenne." Et Robben de suggérer également que d'autres 'acquis' belges, comme la collecte unique d'informations et la reconnaissance automatique de droits soient rendues obligatoires à terme dans le cadre d'une directive européenne.

Collecte des données

"Veillez à ne demander une information qu'une seule fois, pour l'ensemble du secteur public." Ce leitmotiv de Robben s'est entre-temps imposé dans nombre d'institutions publiques. Un principe simple qui doit éviter frustrations et incohérence des données. Pourtant, son application n'a rien d'évident.

"Donnez également aux citoyens et aux entreprises les outils nécessaires à contrôler directement la qualité des données fournies avant de les transmettre", ajoute Robben. "Autrefois, nous avions dans la déclaration ONSS de 30 à 40% d'erreurs en moyenne", poursuit l'administrateur général. "Aujourd'hui, nous disposons de programmes nous permettant de vérifier les données." Dès lors, les employeurs et les secrétariats sociaux effectuent eux-même un contrôle. Du coup, les services enregistrent à présent moins de 2% d'erreurs. "C'est extrêmement avantageux pour les deux parties, qu'il s'agisse des pouvoirs publics et des employeurs", explique toujours Robben.

"Assurez-vous enfin que la collecte des données se fait le plus près possible de la source authentique", considère encore Robben. Et de faire référence à un formulaire de renseignement qui fut demandé durant plusieurs années aux employeurs lors d'un accident du travail ou une maladie professionnelle - alors que l'autorité demandait finalement un avis qualifié à l'assureur ou au fonds des maladies professionnelles. "Si l'autorité ne vous fait en fin de compte pas confiance, pourquoi demander quand même des informations", s'interroge Robben.

Traitement et gestion des données

"Mettez-vous d'accord au sein des administrations sur les entités qui actualisent la forme authentique des données et validez les données avant de les diffuser." Tel est le 3e commandement de Robben. C'est notamment lors du débat autour de la déclaration starter unique pour les entreprises et indépendants qu'est né le concept d'un 'super-document' permettant de transmettre les informations nécessaires aux différentes autorités compétentes. Or ce principe est uniquement applicable, selon Robben, si les informations complétées sont validées avant d'être transmises à l'ensemble des autorités concernées, sans quoi une erreur potentielle est transmise dans la foulée à des dizaines de services différents. "Même lorsque quelqu'un se rend compte qu'il a transmis une information incorrecte, il lui est impossible de savoir à quelles instances l'information a été envoyée", poursuit Robben. "Définissez donc avec précision qui valide les données", avertit encore Robben. Pour chaque donnée factuelle, une seule source authentique doit être identifiée. Pour les données d'adresse, la compétence revient par exemple du Registre national, et au seul Registre national. Et pour valider une adresse, il s'agit de la seule autorité compétente. "Une source authentique doit également 'communiquer' les données, afin que chaque service ayant besoin de cette information reçoive automatiquement les adaptations", conclut Robben.

Est-il tenable de prévoir des échéances strictes comme le recours à des numéros d'identification uniques ou la demande unique d'informations dans un contexte européen? "Je suis un chaud partisan de la méthodologie de la Coordination ouverte", confie Robben. En l'occurrence, des objectifs communs sont arrêtés à un très haut niveau. Après quoi les Etats membres sont libres de fixer la manière dont ils vont atteindre ces objectifs. "Si l'on arrête des directives trop détaillées au niveau central, on se heurte inévitablement à des chocs de culture", estime Robben. D'autant qu'il se souvient d'expériences réussies au départ d'une approche de concertation qui permet de se rencontrer et de s'échanger des 'meilleures pratiques'. "Soyez réaliste dans vos objectifs et faites en sorte de rendre vos objectifs mesurables", conseille-t-il.

Administrations locales et acteurs de terrain

Un nombre croissant de villes et de communes souhaitent proposer leurs services en self-service, à domicile, sur des kiosques, etc. Du coup, des masses d'informations sont proposées aux citoyens. Souvent, cette vogue e-gouvernement s'accompagne de projets de sites Web en sens divers. Robben s'insurge à nouveau contre la manie de l'Internet comme support. "Faut-il que dans chacune des 589 com-

munes du Royaume, quelqu'un se charge de rendre la législation sur l'environnement accessible et compréhensible à tous?" Robben en appelle à une collaboration plus poussée, comme c'est par exemple le cas pour le portail fédéral et celui de la sécurité sociale. Si l'on standardise les messages XML et les métadonnées, il est possible d'interconnecter les informations. Et d'estimer qu'il serait judicieux de songer à un système de gestion de contenu (CMS) fédéral et régional, susceptible d'être relié directement à un site Web local avec une identité graphique particulière. "Les pouvoirs publics doivent se demander s'il faut continuer à investir

dans des sites Web disparates à tous les niveaux de l'autorité ou vont-ils veiller à ce que les informations et les transactions électroniques puissent être proposées sous une forme intégrée sur la base de faits qui se présentent au cours du cycle de vie des citoyens ou des entreprises? Ainsi, le niveau fédéral doit-il continuer à construire ses propres portails et ne ferait-il pas mieux de mettre à disposition certains services afin que ceux-ci puissent être intégrés au sein de sites Web d'organismes situés à proximité plus immédiate des entreprises et des citoyens?"

Sur le plan technologique, il est par exemple parfaitement possible d'offrir des informations par le biais de services Web, informations qui pourront ensuite être intégrées directement par chacun. Et pour l'offre d'informations au citoyen, Robben ne compte pas uniquement sur les pouvoirs publics (locaux). "Les acteurs de terrain pourraient se profiler dans ce cas comme fournisseurs de contenu." Mutualités, syndicats, associations de handicapés, etc. pourraient offrir une interaction directe avec les pouvoirs publics. Robben songe même plus loin, évoquant le secteur privé: assureurs, services aux collectivités, etc. "J'attendrais surtout du public qu'il assure l'intégration. Car il lui est impossible de mieux atteindre de tels groupes cibles", conclut Robben. ■

Jan-Frans Lemmens

Echange

"Sans une clé d'identification unique, aucune intégration avec le back-end n'est possible", avertit encore Robben. Avec l'introduction de la carte d'identité électronique, l'administration devrait disposer très concrètement d'une telle clé. Par ailleurs, il est crucial selon Robben que tout échange se fasse sur la base d'un modèle de données préalablement défini. La BCSC constitue à cet égard un cas d'école. "Les informations disponibles doivent pouvoir être utilisées de manière proactive pour attribuer automatiquement certains droits, pour compléter au préalable certains champs lors de la collecte de données ou pour transmettre des informations aux personnes concernées", considère encore Robben.

Sécurité

Les données personnelles ne doivent être utilisées que dans les matières compatibles avec l'objectif pour lequel elles sont collectées. L'accès aux données personnelles doit dès lors être limité aux utilisateurs autorisés dans l'exercice de leurs fonctions. "Lors de chaque échange électronique, l'autorisation d'accès doit être vérifiée. Tout échange électronique doit être enregistré afin de déceler les utilisations abusives", conclut Robben.