



Document de position sur la cyberadministration de l'Association des Communes Suisses (ACS)

Berne, le 10.2.2014

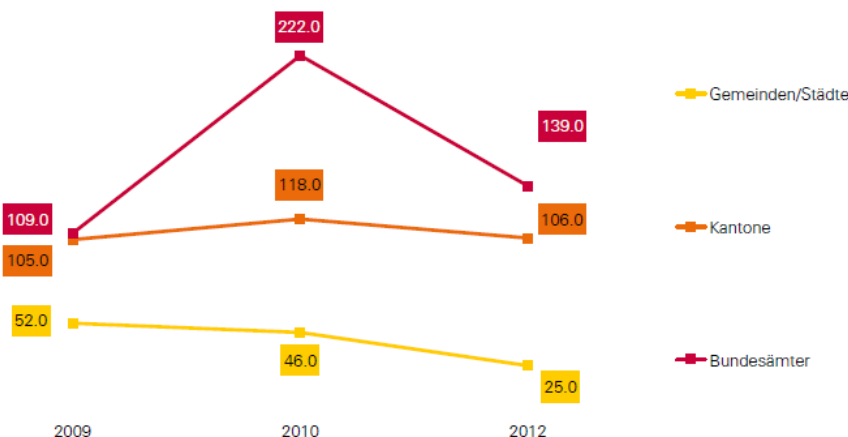
Point de départ : la cyberadministration dans les communes suisses

De par la structure fédéraliste suisse, c'est au niveau communal que les habitantes et les habitants sont le plus souvent en contact direct avec leurs autorités, puis avec celles des cantons et, plus rarement, celles de la Confédération. Il s'ensuit que c'est dans les communes que le potentiel de cyberadministration, c'est-à-dire d'échanges électroniques entre les autorités et les citoyens (G2C ou Government to Citizens) est le plus prononcé. C'est par conséquent au niveau communal que les avantages de la cyberadministration, comme le fait de fournir aux habitants des prestations transparentes et de haute qualité 24 heures sur 24 et d'alléger les procédures administratives internes, donnent leur pleine mesure. Le bénéfice direct pour les citoyens et les relations non bureaucratiques, transparentes avec les autres interlocuteurs figurent donc pour les communes au premier plan des efforts en matière de cyberadministration.

Trend Vergleich Stellenprozente – Mittelwerte

Wie viele Stellenprozente stehen in Ihrer Verwaltung für E-Government-Belange zur Verfügung?

in Mittelwerten (nur positive Antworten) der verantwortlichen Personen für E-Government bei
Gemeinde-/Stadtverwaltungen, Kantonsverwaltungen und Bundesämtern



Source des graphiques: GFS Bern, rapport final 2012 sur l'administration et la cyberadministration

Le paysage communal suisse est marqué par une très grande diversité. Quelques rares villes font face au grand nombre des communes moyennes et petites : plus de la moitié des 2'352 communes encore existantes (au 1.1.2014) compte moins de 1'300 habitants. L'informatique et la cyberadministration ne sont pas d'une importance primordiale dans la plupart des communes, surtout parce qu'elles ne disposent que de ressources très modestes à y consacrer et que celles-ci ont encore été massivement réduites au cours des dernières années (de plus de 50%

en moyenne). En 2012, en moyenne communale, il n'y avait qu'un poste à 25% à disposition pour traiter des affaires de cyberadministration. Dans une « commune moyenne », il n'y a donc qu'un jour par semaine de disponible pour tous les domaines de la cyberadministration.

Il convient de remarquer l'évolution positive ces dernières années, en ce qui concerne la collaboration des trois niveaux fédéraux en matière de cyberadministration, qui s'est grandement améliorée du point de vue communal. Outre que les communes sont mieux prises en considération et qu'elles sont expressément mentionnées dans la nouvelle stratégie suisse de cyberadministration, de plus en plus de cantons en ont déduit leurs propres stratégies, dans la plupart des cas en y associant étroitement leurs communes. A la différence de la mise en œuvre de projets qui mettent l'accent sur les habitants (focus G2C), la Confédération et les cantons poursuivent souvent avec leurs efforts prioritaires en matière de cyberadministration d'autres objectifs. Ils se concentrent sur les échanges électroniques entre les autorités (G2G ou Government to Government) et sur la collaboration entre les autorités et les entreprises (G2B ou Government to Business). Conséquence de cette situation, les communes (p.ex. dans le cadre de l'harmonisation des registres ou d'eMistar avec la suppression de l'acte d'origine) sont de plus en plus incitées par la Confédération et les cantons à collaborer à ces projets et donc à communiquer électroniquement avec ces autorités et doivent concentrer leurs maigres ressources là-dessus. Le flux d'information vers les communes n'est par ailleurs pas partout organisé de manière optimale.

En ce qui concerne les architectures informatiques existantes et les solutions de cyberadministration mises en place, il existe dans les cantons, et encore plus au niveau communal, une très grande hétérogénéité. En règle générale, certaines grandes villes ayant leurs propres services informatiques possèdent les ressources humaines et financières nécessaires pour faire face aux divers défis en matière de cyberadministration. C'est en grande partie pourquoi ces villes sont moins tributaires de coopérations et d'une collaboration approfondie dans ce domaine et qu'elles ont tendance à rechercher des solutions informatiques propres et adaptées à leurs besoins spécifiques (p.ex. en ce qui concerne le contrôle des habitants). Les communes moyennes et petites, bien plus nombreuses, disposent, elles, de beaucoup moins de ressources informatiques et doivent par conséquent se fixer des priorités. De même, la grande majorité des communes dépend beaucoup plus largement de coopérations et d'une collaboration étroite en matière de cyberadministration ; et elles donnent ici clairement la préférence aux solutions informatiques standard du secteur privé. Dans les toutes petites communes, enfin, il manque les ressources humaines et financières nécessaires pour mettre sur pied une cyberadministration et, parfois, même pour répondre aux conditions légales minimales en matière de technologie de l'information.

Problématique et défis du point de vue des communes

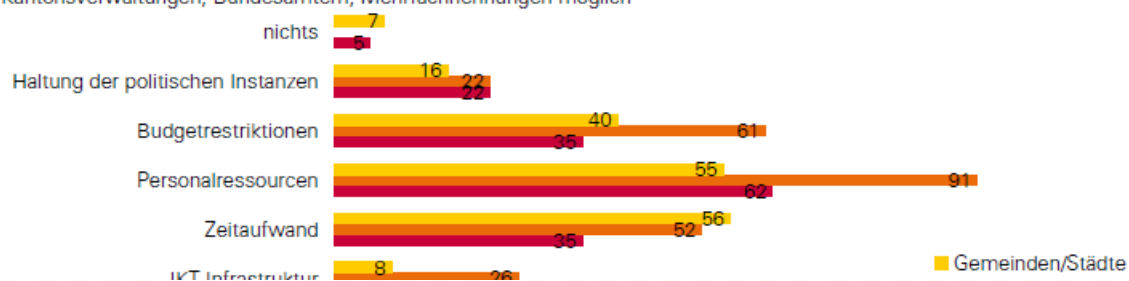
La technologie de l'information en général et la cyberadministration en particulier se développent rapidement et touchent de plus en plus de secteurs et de processus de travail des communes. L'ACS salue expressément, à partir des

considérations mentionnées au début de ce document, l'utilisation accrue des moyens modernes de travail et de communication dans les administrations communales. Le nombre de projets de cyberadministration au niveau national, cantonal et communal a fortement augmenté au cours des dernières années. Ceci se reflète également dans le nombre de manifestations et d'événements concernant la cyberadministration dans les communes, même si les frais de participation sont parfois beaucoup trop élevés (citons par exemple l'assemblée plénière de la CSI, le groupe de travail Informatique des villes et communes, InfosocietyDays, ch/open, eGovernment-Forum en Suisse alémanique et romande, manifestations d'eCH.ch, présence et événements eGov. de la BFH, ch.ch, nombreux événements autour de projets prioritaires de cyberadministration et de fournisseurs privés de services informatiques, de logiciels et de matériels).

Vergleich Erschwerung bei der Umsetzung von E-Government

"Was erschwert Ihnen die Umsetzung von E-Government am meisten?"

in % verantwortlicher Personen für E-Government bei Gemeinde-/Stadtverwaltungen, Kantonsverwaltungen, Bundesämtern, Mehrfachnennungen möglich

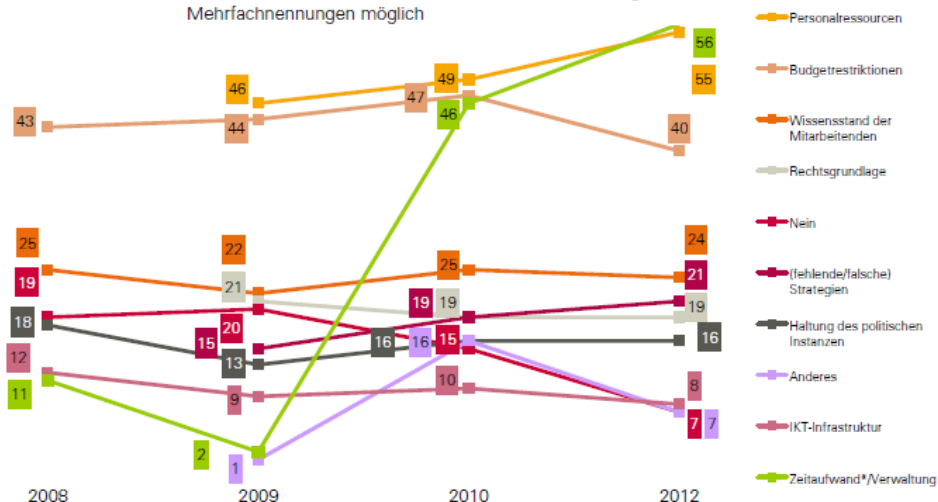


Ces efforts ont ceci en commun ils s'adressent en général relativement indifféremment à toutes les communes suisses. Ce qui est d'autant plus étonnant que – comme nous l'avons mentionné – les ressources disponibles, les stratégies existant en matière de logiciels et de matériels, et enfin les procédures internes de travail varient énormément selon les cantons et les communes. Etant donné cette situation initiale, ce qui surprend moins, en revanche, c'est que les employés des administrations communales s'estiment avant tout limités, dans leurs efforts pour mettre en place une cyberadministration, par le temps excessif qu'ils exigent, l'insuffisance des ressources en personnel et la croissance des restrictions budgétaires.

Trend Erschwerung bei der Umsetzung von E-Government

Was erschwert Ihnen die Umsetzung von E-Government am meisten?

in % der verantwortlichen Personen für E-Government bei Gemeinde-/Stadtverwaltungen, Mehrfachnennungen möglich



© gfs.bern, Verwaltung und E-Government, Mai bis Juni 2012 (Gemeinden N = ca. 950)

*ab 2010 eine vorgegebene Antwortkategorie

Pour ce qui est des trois dernières années, il faut en outre souligner l'augmentation énorme du temps passé par les employés communaux dans le domaine de la cyberadministration : en l'espace de trois ans, d'obstacle le moins important à la mise en place d'une cyberadministration, il est devenu le plus important. Cela témoigne sans aucun doute de ce que le nombre de projets de cyberadministration dans lesquels les communes sont impliquées ou auxquels elles doivent apporter leur contribution a littéralement explosé ces dernières années. Cela réduit par ailleurs grandement les possibilités des intéressés de participer aux événements qui les concernent.

Les facteurs suivants viennent en outre compliquer la tâche:

- Le bénéfice direct dans le sens d'une simplification et d'un allègement du travail n'est pas toujours directement visible pour les employés communaux concernés et il est de plus associé à un investissement en temps plus ou moins important.
- Pour les responsables dans les communes, lors de la mise en œuvre de projets de cyberadministration, il existe souvent des obstacles importants pour l'adaptation des processus internes et beaucoup moins pour ce qui est des questions techniques, sur lesquelles les projets se concentrent le plus souvent.
- Au niveau communal, les tendances générales des efforts G2C, comme la présence dans les réseaux sociaux, exercent une pression accrue sur les personnes travaillant dans le domaine de la cyberadministration, ce qui engage encore plus leurs ressources.
- Beaucoup de chefs de projets en cyberadministration abordent les communes directement sans grande coordination, ce qui a pour effet qu'au lieu de synergies possibles provenant de différents projets, il s'ensuit une perte de temps parfois considérable pour les personnes concernées dans les communes.

- Les interlocuteurs dans les communes sont très divers et vont du secrétaire communal au responsable de l'information ou de l'administrateur des finances au responsable de l'informatique, au directeur du service des habitants ou au chef du projet particulier.
- Dans de nombreux cas, la durabilité des projets n'est pas garantie, ce qui fait que les moyens investis dans les communes apportent éventuellement, une fois le projet terminé, des allègements à brève échéance, mais pas toujours à long terme comme escompté. Les communes doivent penser au long terme et ne peuvent pas en général s'embarquer dans des expériences à courte échéance.
- Le nombre d'interlocuteurs dans le domaine de la cyberadministration est devenu insaisissable pour beaucoup de personnes concernées, ce qui empêche d'établir une priorité des projets effectivement importants.
- Le nombre des différentes plateformes de cyberadministration qui s'adressent aux communes dans les domaines les plus variés est aujourd'hui incalculable.

Activités actuelles de l'ACS dans le domaine de la cyberadministration

D'un côté, l'ACS représente les intérêts des communes en matière de cyberadministration au niveau fédéral et ainsi dans les procédures officielles de consultation. L'ACS est en outre présente dans différents organes et projets nationaux en tant que représentante des communes, notamment dans le Comité de pilotage de Cyberadministration Suisse et du Portail suisse ch.ch (ainsi que dans celle du Portail des emplois publics publicjobs.ch) et également à l'assemblée plénière de la Conférence suisse sur l'informatique (CSI, observateur). Par ailleurs, l'ACS participe aux réunions du groupe de travail Informatique des villes et communes de la CSI et du conseil consultatif des InfosocietyDays. Elle entretient avec le Groupe parlementaire pour une informatique durable une collaboration informelle et ponctuelle en fonction des besoins.

De l'autre côté, l'ACS garantit, avec son activité dans le domaine de l'information et de la communication (magazine spécialisé « Commune Suisse », site Internet et newsletter) que les communes soient en permanence tenues au courant des plus récents développements en matière de cyberadministration au niveau de la Confédération et puissent profiter mutuellement des bons exemples pratiques existant. Ces rapports sont orientés vers la pratique, résument les principales évolutions en matière d'informatique et de cyberadministration pour les communes et s'adressent à toutes les communes suisses (et ils sont très appréciés).

En plus de cela, l'ACS participe à l'élaboration du plan d'action cyberadministration suisse et elle est représentée dans de nombreux projets prioritaires de cyberadministration de la Confédération et/ou y a au moins collaboré (p.ex. projets de permis de construire, extraits de registres, annonces d'arrivée et de déménagement, services de géoinformation, état civil, cartes de parking, objets trouvés, e-facture, architecture de la cyberadministration, plateforme d'échanges des processus, carte nationale cyberadministration). Il faut cependant ajouter que l'ACS n'est pas systématiquement associée à tous les

projets de cyberadministration qui concernent également les communes (p.ex. projets eGRIS, Open Government Data, référence eGov) et que certains chefs de projets lui proposent une présence au niveau opérationnel, mais pas toujours au niveau stratégique (projet de vote électronique).

Pour terminer, l'ACS gère en collaboration avec la Haute école spécialisée bernoise la plateforme communedelavenir.ch, destinée à faciliter l'échange d'idées et d'expériences entre communes et entre les communes et les hautes écoles spécialisées. Sur communedelavenir.ch on peut échanger des idées et des expériences partout et à toute heure, accéder simplement et à peu de frais au savoir-faire des hautes écoles spécialisées, obtenir des informations sur les thèmes, les tendances et les événements d'actualité, commercialiser ses propres produits et événements, relever des défis avec des partenaires et experts intéressés et lancer de nouveaux projets innovants.

Que doivent prendre en compte, demander et faire les communes en matière de cyberadministration?

Etant donné les exigences croissantes imposées aux communes et, en même temps, les moyens décroissants dont elles disposent, l'ACS souhaite continuer à promouvoir la cyberadministration au niveau communal avec vigueur à l'avenir. Les moyens d'information et de communication électroniques modernes permettent d'améliorer la qualité, l'efficacité et la transparence des services communaux et de simplifier les processus de travail existants. Mais le but de ces efforts doit obligatoirement être que les projets informatiques et de cyberadministration facilitent grandement le travail des communes tout en minimisant les coûts. Ainsi, l'informatique doit permettre de décharger le personnel communal de certaines tâches, de simplifier les processus de travail existants grâce à des automatisations intelligentes et d'améliorer la qualité, l'efficacité et la transparence des prestations fournies à des coûts décroissants (ou du moins constants).

Du point de vue de l'ACS, les questions suivantes sont primordiales pour les communes dans l'évaluation de projets de cyberadministration :

- Quel est le principal bénéfice qu'apporte le projet à la commune?
- De quelle manière et dans quelle mesure le travail quotidien des employés d'une commune concernés par le projet de cyberadministration est-il facilité?
- Quel bénéfice les habitants et les autres interlocuteurs des communes retirent-ils du projet?
- Quelles dépenses en matière de personnel, d'organisation et de moyens financiers le projet entraîne-t-il pour les communes?
- Avec quels autres projets un nouveau projet est-il coordonné, quelles synergies concrètes existe-t-il avec quels autres projets et comment sont-elles mises à profit?
- Comment l'avancement du projet après la phase pilote, les adaptations techniques et liées à l'organisation, ainsi que son financement à long terme, sont-ils assurés?

- Comment les adaptations des processus administratifs rendus nécessaires par le projet sont-ils identifiés, documentés et favorisés?
- Comment les fournisseurs de logiciels concernés sont-ils impliqués ou comment la mise en œuvre et la standardisation commerciales du projet sont-elles garanties à long terme?

Ce catalogue de questions est destiné à aider les communes à mieux évaluer les bénéfices réels qu'elles retirent d'un projet et les dépenses qu'il nécessite. Elles pourront ainsi mieux fixer leurs priorités en matière de cyberadministration et utiliser le plus efficacement possible leurs ressources disponibles. Selon la nature (obligation légale, projet pilote, projet prioritaire ou propre) et l'orientation d'un projet (G2C, G2G, G2B), il est ensuite important, le cas échéant, qu'une direction de projet ait dès le début une approche différenciée qui prenne en considération les besoins divers des communes. Pour finir, il ressort clairement de ce tableau que si des projets pilotes individuels dans l'informatique et la cyberadministration sont à tout moment en principe possibles pour les communes (et parfois tout à fait souhaités), ils ne sont soutenus par l'ACS que dans des cas exceptionnels car la dépense est tout bonnement trop grande pour la plupart des communes ou disproportionnée par rapport aux bénéfices attendus.

En ce qui concerne les projets de cyberadministration de la Confédération et des cantons, qui se rapportent aux échanges électroniques entre les autorités (G2G), il faut, d'une part, qu'un accent particulier soit mis sur la définition détaillée d'interfaces standardisées (dans le cadre d'eCH.ch). La plupart des villes possèdent les ressources nécessaires pour intégrer de nouveaux projets toutes seules dans leur architecture, mais de telles interfaces peuvent leur en faciliter notablement la mise en œuvre. D'autre part, la Confédération et les cantons doivent, dans des projets de ce genre, mettre l'accent sur une utilisation la plus généralisée possible, c'est-à-dire garantir que les innovations seront appliquées dans le plus grand nombre de communes possible. Pour ce faire, cela vaut la peine d'aider leur mise en œuvre dans les produits standard disponibles sur le marché en plus du soutien avec des interfaces standardisées, par exemple en versant aux communes une subvention pour une part des coûts de logiciels des modules adéquats à se procurer chez des fournisseurs privés (p. ex. lors de l'harmonisation des registres pour les contrôles des habitants). Ces coûts doivent être prévus dès le début dans les projets et versés directement aux communes.

En matière de communication électronique entre les autorités et les citoyens (Government to Citizens, G2C), qui relève avant tout de la compétence des communes, la Confédération et les cantons peuvent leur apporter un soutien important en définissant des interfaces standardisées et bien documentées (eCH.ch). Une autre solution consiste à étudier plus avant la possibilité de contrats-cadres, en vertu desquels un produit est mis à disposition dans toute la Suisse (ou dans un canton) à des conditions avantageuses (p. ex. Service des objets trouvés Suisse, ev. publicjobs.ch). Il convient de remarquer à ce propos que pour les offres interactives en ligne les petites et moyennes communes sont souvent, grâce à de bons produits standard, plus avancées que certaines villes qui, par-ci par-là, possèdent leurs propres solutions programmées par elles-mêmes. Mais il est certain que la collaboration des communes en matière d'informatique

et de cyberadministration doit s'accroître encore, dans le domaine des achats notamment pour des considérations financières.

Priorités de l'ACS en matière d'informatique et de cyberadministration

En raison de ressources internes limitées, l'ACS va devoir se concentrer à l'avenir sur certaines priorités. Premièrement, celles ayant trait à la représentation des intérêts des communes dans la politique fédérale, ce qui englobe la poursuite des travaux stratégiques dans les consultations et de la présence dans les principaux organes nationaux. Deuxièmement, il faut que davantage de prestations de TIC abordables et standardisées soient mises à la disposition des villes et des communes en collaboration avec la CSI. Et troisièmement, l'ACS doit, en ce qui concerne la communication des préoccupations des communes en matière de cyberadministration, dans la mesure du possible et en accord avec la direction opérationnelle de Cyberadministration Suisse, assumer un rôle plus actif de coordination et renforcer ces actions en général.

Etant donné les ressources limitées, il semble essentiel à l'ACS que le travail politique se concentre sur les principales questions stratégiques de la politique fédérale. Pour cela, il convient de renforcer dans la mesure du possible sa responsabilité dans le cadre du Comité de pilotage Cyberadministration Suisse et dans les autres principaux organes, au moyen de briefings réguliers et d'une meilleure coordination des intérêts communaux. En même temps, les représentants du niveau communal de l'ACS dans les groupes de travail opérationnels de la Confédération doivent être organisés et coordonnés en principe par le groupe de travail Informatique des villes et communes de la CSI, l'échange d'information avec la direction opérationnelle devant alors être assuré. La collaboration avec l'association de standardisation eCH.ch a également été améliorée.

L'ACS s'engagera par ailleurs pour que la Confédération, les cantons et les communes déterminent des stratégies de cyberadministration communes et qu'à ce propos les intérêts divers des communes soient davantage pris en considération. Ainsi, il faut systématiquement inciter la Confédération et les cantons, dans les projets G2G par exemple, à élaborer et offrir avec les communes des solutions adéquates (avec des produits standard, ce qui est le plus simple) lorsque celles-ci ne possèdent pas les ressources pour mettre en œuvre elles-mêmes les adaptations souhaitées. Ces mesures ont pour but, de manière générale, d'encourager encore plus la collaboration afin que les communes utilisent des produits communs. Mais ceci doit toujours se baser sur le principe du libre consentement. Pour terminer, il faudrait étudier des modèles d'exploitation résultant de projets juridiques dans lesquels la Confédération et/ou les cantons concevrait/concevraient des applications standard simples pour les communes en matière de G2G et, le cas échéant, les mettrait à leur disposition moyennant une rétribution au cas par cas.

De l'avis de l'ACS, comme pour la stratégie nationale de cyberadministration, tous les cantons devraient obligatoirement convenir d'une stratégie de cyberadministration commune avec leurs communes. Sans une telle approche

globale, grâce à laquelle à la fois les cantons, comme organes de coordination, toutes les communes avec leurs moyens et besoins différents et les partenaires technologiques adéquats sont associés à une politique dépassant le cadre des autorités et de l'administration, il est impossible de mettre en place avec succès et durablement une cyberadministration au niveau communal et cantonal. La Confédération pourrait notamment fournir à ce sujet des aides pour de telles stratégies cantonales de cyberadministration et indiquer les répercussions des projets informatiques et de cyberadministration sur la législation cantonale et communale. Enfin, dans le cadre d'une collaboration étroite avec la CSI, les prestations de TIC destinées aux membres de l'ACS doivent faire l'objet d'une promotion encore plus ample. La communication sur ces contrats-cadres standardisés doit être renforcée en conséquence au sein de l'ACS.