



Les collectivités locales face à l'administration électronique

L'évolution rapide des technologies de l'information et de la communication (TIC) et le niveau d'équipement des communes ont fait prendre conscience aux élus de l'intérêt de ces techniques pour l'amélioration des procédures administratives. En ce domaine de nombreux défis restent encore à relever.

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) contribuent autant à la revitalisation des territoires qu'à l'amélioration des services rendus aux citoyens / usagers. Une dynamique est aujourd'hui en train de se créer. Elle est le fruit d'un faisceau d'initiatives, en provenance de l'Etat, des départements mais aussi des expériences des communes.

Téléprocédures et Téléservices constituent une chance pour les habitants de toutes les communes, dès lors qu'elles permettent d'annuler les distances et l'isolement. Ces procédures permettent de porter, au plus profond des territoires ruraux comme au plus profond des quartiers urbains, une même qualité de service et une même relation pour tous. Mais ces techniques, a priori fondamentalement équitables (accessibles à tous et partout), peuvent aussi être source d'exclusion et de marginalisation.

Depuis le milieu des années 1990, l'Etat s'est engagé dans la voie du développement de l'administration électronique. Perçue à la fois comme un outil de modernisation interne, d'amélioration de la qualité du service rendu aux citoyens et de réduction de la dépense publique, elle doit pour autant se conformer à un cadre institutionnel complexe, entre décentralisation et déconcentration.

En interne, l'Etat doit impulser une dynamique propre de nature à permettre une diffusion la plus large possible, au sein de ses services déconcentrés, de la dématérialisation des procédures. Parmi les freins rencontrés, au-delà des enjeux strictement financiers, peuvent être mentionnées les questions relatives au pilotage interministériel de ces dossiers (pas toujours efficient) et celles relatives à l'accompagnement du changement au sein de structures dont la moitié des agents devraient être à la retraite entre 2000 et 2010.

En externe, il revient à l'Etat de composer avec des collectivités locales très attachées, à juste titre, à leur autonomie, telle qu'elle est organisée par l'article 72 de la Constitution et les lois de décentralisation de 1982. Le développement de l'administration électronique ne saurait en effet être conçu en dehors d'une véritable logique partenariale. Il ne saurait non plus souffrir de tentations de gestions hiérarchiques entre entités publiques.

Face à ces enjeux, l'Etat a fait le choix de favoriser le développement d'expérimentations, soit de sa propre initiative, soit de celle des collectivités locales.

Pourtant, 10 ans après les premiers rapports parlementaires consacrés aux TIC et à l'administration électronique, le basculement de la France dans l'e-administration n'a pas encore eu lieu.

Plusieurs explications peuvent être avancées : le retard français en matière de couverture haut débit du territoire et la faiblesse de l'équipement informatique des ménages jusqu'au milieu des années 2000, l'appropriation de la problématique par les décideurs publics, un cadre juridique non stabilisé, mais aussi la multiplicité des acteurs concernés...

Pour autant, la France inscrit son action en la matière dans un cadre plus vaste. En effet, l'administration électronique concerne l'ensemble des Etats, et particulièrement ceux qui sont membres de l'Union Européenne. Sur un plan plus international, le Canada fait figure de modèle de réussite pour le développement de l'administration électronique, particulièrement en ce qui concerne la logique « de mise au cœur du dispositif du citoyen ».

Certaines expériences menées à l'étranger devraient permettre de définir quelques clés de succès de l'administration électronique au sein des collectivités locales.

Retours d'expériences étrangères

L'expérience des collectivités locales en Europe fait ressortir la mise en oeuvre de nombreux projets dans divers domaines : fonctionnement interne de la collectivité, éducation, relations entre la ville et ses administrés, développement économique, santé, culture, transports, environnement... A titre d'exemples, peuvent être cités :

- L'Allemagne qui a probablement été le pays le plus dynamique depuis la moitié des années 90. Les collectivités y sont très structurées et disposent de moyens techniques et humains dans le secteur des TIC beaucoup plus importants que dans les autres pays. Les Pays-Bas se sont d'ailleurs inspirés de ce modèle allemand ;
- En Suède, pays très actif en matière de TIC, les communes correspondent plus à des districts puisqu'elles ne sont qu'au nombre de 280. Internet y est réellement entré, comme dans le reste de la Scandinavie, dans les usages habituels de la population ;
- La Grande-Bretagne, contrairement à certaines idées fausses, est un pays particulièrement actif en matière de développement des TIC dans les villes. Les actions y sont plus développées sur les applications et les usages que sur les infrastructures, même si ce dernier point est devenu aujourd'hui très important. Manchester, Newcastle ou Edimbourg constituent ainsi des bons exemples de ce que des grandes villes ont réalisé ;
- L'Italie n'est pas en reste avec également quelques villes qui se sont particulièrement illustrées comme Bologne, Sienne, Venise ou Rome.

Au plan international, les Etats-Unis et le Canada ont probablement été les pays les plus en pointe sur le développement des TIC dans les collectivités. Le programme des Autoroutes de l'Information de 1992 de l'administration Clinton a été à l'origine de nombreux projets et d'initiatives dont on sent encore l'impact dans l'organisation entre le niveau fédéral, les Etats et les Villes. Après le Canada, qui a suivi en parallèle l'action des Etats-Unis, on a vu se développer des initiatives comparables en Europe et au Japon. Ainsi, dans les années 90 au

Japon, les plans de développement des TIC au niveau nationale et local ont été exactement transposés à partir des initiatives américaines. Les Japonais ont agi prioritairement sur le développement des infrastructures et sur des applications dédiées à l'Education et à la Recherche. Les projets étaient essentiellement menés il y a quelques années par les "Préfectures". Les villes sont aujourd'hui bien plus actives et leurs projets comparables à ce que l'on trouve en Amérique du Nord ou en Europe, même si la relation avec les administrations locales et les citoyens reste de nature différente.

En Corée, c'est une véritable révolution qui s'est opérée depuis 1997. Celle-ci s'est traduite par une très forte croissance des infrastructures et des services. Tout cela s'est fait sous l'impulsion d'une politique nationale volontariste. Le développement des applications et des services dans les collectivités est plus récent, mais non moins très actif aujourd'hui.

Les clés du succès

L'analyse des projets territoriaux témoigne de l'importance de critères clés pour la réussite d'une action TIC. Néanmoins, quelle que soit la nature de l'usage et/ou du service, une des conditions de réussite est liée à la mise en place d'une véritable stratégie globale en matière d'infrastructures, d'usages et de services.

Ainsi, les élus doivent être directement impliqués dans le projet, soit en tant que décideur de l'action à engager (Conseil général des Yvelines, ...) soit en tant que porteur du projet au quotidien (Département du Rhône, commune de Gluiras, ...). Autrement dit, l'enjeu consiste à sortir les projets TIC d'une vision purement technique pour en faire de véritables projets de développement économique et d'amélioration des services rendus aux citoyens.

La solidité d'un projet est également liée à sa capacité à fédérer, par delà les clivages politiques. Une telle démarche doit permettre d'associer plusieurs élus sur le projet. Les projets portés par un élu « emblématique des TIC » (Issy-les-Moulineaux, Rhône, ...) portent en effet le risque d'un abandon, en cas d'alternance politique, voire d'une réticence de la part des usagers. L'exemple de la commune de Parthenay est très intéressant à ce sujet : l'échec de Michel Hervé lors des dernières élections municipales n'a pas remis en cause le projet initié sur Parthenay en tant que tel mais a néanmoins entraîné une sérieuse réduction de l'envergure des projets par la nouvelle majorité.

Néanmoins, les décideurs publics conservent souvent dans une relation ambivalente vis-à-vis des Technologies de l'Information et de la Communication. D'un côté, ils restent prudents quant à leur impact politique auprès de la population. De l'autre, ils ressentent la nécessité de faire participer leur communauté au mouvement général de développement de ce qu'il convient d'appeler la "Société de l'Information".

De plus, il convient de vérifier que les projets offrent une structure méthodologique sérieuse (financements, analyse des procédures à dématérialiser, phases d'audit intermédiaire, prise en compte de la résistance au changement, ...) leur permettant, dès leur initiation, de garantir leur pérennité. Dans ce cadre, il convient de vérifier que tous les acteurs et partenaires qui pourraient être impliqués dans le projet le sont de manière efficace et surtout au « bon moment » dans la vie du projet.

Les projets qui rendent un service public de qualité sont souvent des projets pragmatiques et réalistes dans leur montage (Yvelines, Poliville). On change seulement les échanges entre les services publics et on maintient le même environnement pour le citoyen.

La dématérialisation permet d'apporter le même service mais dans des conditions plus efficaces. Dès lors, une procédure peut très bien rester en « back office ». La plupart des projets se déploient sur la base de l'organisation administrative physique. Il n'y a pas, malheureusement, de remise à plat de la procédure pour la repenser (et la simplifier). De plus, le développement des projets autour de l'administration électronique n'intègre pas de réflexion autour de la notion de middle office. Cette notion correspond à l'espace virtuel dans lequel les différentes administrations impliquées vont partager les informations et le dossier de l'administré. Or aujourd'hui, les réflexions sont encore peu développées en la matière, alors qu'un certain nombre de contraintes juridiques et financières doivent être levées pour assurer le succès de l'administration électronique.

En pratique, la mise en place d'un « middle office » entre acteurs publics pose les questions suivantes :

- Comment organiser le partage et la communication entre les back office des partenaires ?
- Qui est propriétaire du middle-office ?
- Qui maintient cet espace et assure son fonctionnement ?
- Qui finance quoi ?

Les solutions de portage juridiques proposées aujourd'hui en droit français (groupement d'intérêt public, association, ...) apparaissent peu adaptées aux problématiques de l'administration électronique : lourdeur administrative pour la création, dans le fonctionnement, risques juridiques liés à la nature de la structure (risque de gestion de fait par exemple pour les associations, ...).

Pour ces raisons, la plupart des projets s'inscrivent encore dans des démarches expérimentales. Mais ces questions devront être réglées car elles conditionnent en partie la pérennité et la généralisation du projet. Une autre solution consiste à utiliser les marchés publics, dans le but d'acquérir des solutions techniques disponibles sur le marché, sans nécessairement avoir une vision d'ensemble d'une stratégie « administration électronique ».

Enfin, la capacité de mutualisation sur les projets TIC reste malheureusement trop faible en France. De fait, les règles relatives aux finances publiques rendent difficiles les montages partenariaux basés simplement sur l'échange d'outils ou les développements partagés (cas des outils libres par exemple).

Quelques lignes directrices

Avant le lancement d'un projet TIC, le porteur public du projet doit s'interroger sur quelques facteurs essentiels afin de valider les conditions de succès ou non du projet de dématérialisation d'une procédure :

- le rôle des élus dans le projet ;
- la structure de portage ;
- la gestion des partenariats ;
- les financements mobilisés ;
- le management du projet ;
- les conditions de mutualisation des résultats ;
- le type d'indicateurs qualitatifs utilisés durant la mise en place du projet :
 - simplification ressentie pour les usagers (citoyen et agents),
 - simplification des processus (et non seulement de la procédure),

- o intégration des projets au système d'information (interopérabilité interne et externe).

De plus, il est indispensable que le projet ait un objectif direct d'amélioration du service rendu aux usagers. Cette visibilité permet de crédibiliser le projet aussi bien vis-à-vis des élus que des services.

En France, mis à part éventuellement les communes les moins importantes (en nombre d'habitants), la plupart des collectivités mènent des initiatives dans le secteur des Technologies de l'Information et de la Communication. En fonction de leurs compétences, elles interviennent principalement dans la modernisation des services internes et dans l'éducation. La santé est également un secteur où les projets sont nombreux. Suivent la culture et du tourisme.

Les collectivités n'ont aucune difficulté à lancer des projets pilotes. Le passage à la phase de déploiement peut toutefois nécessiter de évolutions organisationnelles. Dès lors, il leur est conseillé de penser, dès la phase de montage du projet, à sa capacité à « survivre à l'expérimentation ».

Les obstacles à franchir

Depuis quelques années se remet en cause une réflexion de fond cherchant à déterminer ce que signifie le service public "à la française". Plusieurs missions ont été diligentées sur le développement de l'administration électronique. Du Rapport Carcenac à l'Hyper-République de Pierre de la Cotte, chacun loue les bénéfices d'une modernisation de l'administration afin de la rendre plus proche du citoyen par une utilisation accrue des Technologies de l'Information et de la Communication.

Le site "Service-Public.fr" a concrétisé l'action de l'Etat dans ce domaine. On ne peut que se féliciter des résultats tangibles et révélateurs de ce portail. Les nouveaux outils de communication peuvent donc permettre de donner un sens concret à la notion de service : disponibilité, information rapide, rapidité, interactivité, accès à des informations personnalisées...

En réalité, l'évolution de fond qui se dégage est finalement celle de la mutation des "services publics" vers de réels services au public. En remodelant les liens entre les usagers et les pouvoirs publics, les nouvelles technologies obligent ces derniers à repenser leurs modes de fonctionnement et leur organisation.

Mais quelques obstacles restent à franchir avant de parvenir à l'e-administration idéale.

▪ La question des compétences

La politique et l'action de la collectivité sont encadrées par les compétences qui leur sont principalement attribuées par la loi de décentralisation de 1982. A titre d'exemple, les Régions sont en charge des lycées, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'aménagement du territoire, du développement économique ou encore des fonds européens. Les Conseils généraux sont pour leur part chargés des collèges, des infrastructures de transport routier ou encore du secteur social. Aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) reviennent enfin de lourdes charges comme la voirie locale, l'eau, les déchets, les écoles...

Chaque collectivité se trouve donc tenue de respecter un cadre de compétences qui délimite son action. Au-delà, son action n'est pas interdite, mais la collectivité est alors confrontée à des

problématiques telle que l'obligation du constat de carence de l'initiative privée ou l'équilibre financier des projets engagés.

Or, ces obligations encadrant l'action de la collectivité ne correspondent pas toujours aux attentes de la population. Pour le citoyen ou pour la famille, le résultat se traduit par l'existence de services différenciés se caractérisant par des processus et des traitements spécifiques.

Les Technologies de l'Information et de la Communication vont-elles faciliter la vie des citoyens face à cette diversité de services et d'organisations ? Rien n'est moins sûr si chacun, en fonction de ses propres compétences, s'occupe de ses propres projets dans lesquels l'utilisateur n'est que le bout de la chaîne.

En pratique, on exige finalement du citoyen de savoir quel est l'interlocuteur compétent lorsqu'il est confronté à une question administrative.

Pour résoudre cet écueil, deux options peuvent être envisagées :

- mettre en place une réelle concertation entre les administrations ;
- Imaginer un point d'entrée à la fois efficace et légitime dédié à la relation avec le citoyen.

On voit assez aisément les difficultés des deux options. La première reste difficile à mettre réellement en pratique dans l'optique d'un véritable service au citoyen qui soit efficace et performant. Sans compter le contrôle vigilant de la CNIL en matière d'interconnexion de fichiers. La seconde se heurte à la légitimité de la structure intermédiaire et au risque de création d'une nouvelle structure (rattachement, financement, ...).

Peut-on alors concilier les deux ? Les différentes autorités administratives peuvent, de concert, créer par elles-mêmes une structure. Elles peuvent également établir des conventions de partenariats au travers desquelles elles s'entendent sur des prestations fournies en commun.

▪ **Le nécessaire équilibre entre infrastructures et services**

Il y a quelques années, les projets mettaient surtout en avant le développement des services en considérant que les infrastructures étaient soit suffisantes soit venant d'elles-mêmes avec le développement des services.

On est aujourd'hui dans l'excès inverse et ce sont finalement les infrastructures qui mobilisent les budgets les plus conséquents. Or, tous les projets examinés démontrent le nécessaire équilibre entre les infrastructures et les services. Naturellement, la préoccupation pour les infrastructures n'est pas la même selon qu'on se situe dans une ville suffisamment couverte par l'offre du marché ou non. Mais cela n'enlève en rien la nécessité de la recherche d'un meilleur équilibre.

▪ **Le nécessaire développement de la concurrence**

Le secteur des télécommunications figure actuellement parmi les plus dynamiques en termes de services à la population. L'expérience a par ailleurs démontré que ce marché est bien plus poussé par l'offre que par la demande.

C'est un point essentiel qui est encore trop peu perçu par le monde politique. Les entreprises d'un territoire ne pourront se satisfaire de services offerts par un unique prestataire, alors que ces mêmes services seraient amenés à prendre de plus en plus d'importance dans leurs processus d'organisation ou de production. Autant dire qu'en ce domaine, les collectivités locales ont un véritable rôle à jouer.

David Barthe

Chargé de mission Prospective et Développement, CCI de Saône-et-Loire
Chargé de cours à l'Ecole Centrale de Lyon