

10 bons conseils pour aborder la e-administration

Petit lexique des mots-clés

TIC : technologies de l'information et de la communication (dites parfois « nouvelles » : NTIC). Elles comprennent le monde Internet, mais aussi les autres formes de communication (téléphone, serveurs vocaux, SMS...).

Dématérialisation : dans un ordinateur, les données informatiques sont « dématérialisées », et aujourd'hui « matérialisées » quand on les imprime sur du papier. L'objectif est de les conserver dans leur état « dématérialisé » en vue de leur réutilisation facile, sans ressaisie, source régulière d'erreur et de tâche inutile. Une autre forme moins intéressante de dématérialisation (car elle crée une image et non les données elles-mêmes) consiste, quand le document d'origine est du papier, à « scanner » ce document.

Flux de données : une lettre, une opération comptable, une délibération sont, dans l'ordinateur, un ensemble de données. Si ces « données » doivent être envoyées à un destinataire externe, cela représentera un flux de données qui circulera sur un réseau. Pour que chacun puisse l'utiliser, il est nécessaire que la structure de ces données soit connue.

XML : abréviation de *Extensible Markup Language*, ou Langage Extensible de Balisage, c'est un langage qui présente de l'information encadrée par des balises qui peuvent être des standards (normes). Ce langage est aujourd'hui mondialement recommandé.

Signature électronique : la loi du 13 mars 2000 donne à un document électronique la même « force probante » qu'un document papier s'il est signé électroniquement. Cela se fait avec un « certificat », géré par un opérateur de certification, qui se trouve sur un support (carte à puce, clé USB, téléphone portable...). Un document « signé » ne peut être modifié.

Formulaire : support permettant la création des données, dans la forme structurée définie. Un formulaire électronique ressemble à un formulaire papier, les données saisies dans un « champ » du formulaire étant alors un élément du flux de données. C'est un bon moyen pour communiquer entre acteurs de l'administration, mais aussi avec les citoyens.

Tiers de télétransmission : pour communiquer, il faut faire circuler le flux de données. Pour des raisons de sécurité, la connexion des ordinateurs concernés entre eux est à éviter. On utilisera alors une connexion avec un « tiers externe », qui aura pour fonction d'acheminer le flux de données envoyé et de garantir son arrivée. Dans l'univers dématérialisé, ce « tiers de télétransmission » joue le rôle de la Poste dans l'univers du papier.

Parapheur électronique : outil permettant d'apposer une « signature électronique » sur un « document » à savoir un fichier de données.

« Ce document vise à simplifier la compréhension de la e-administration. Il est fait pour que les élus et les cadres territoriaux s'approprient cette administration du futur, d'abord pour ne pas la subir, ensuite pour apporter à la fois une plus grande efficacité dans la gestion quotidienne des collectivités et un meilleur service au citoyen.

L'Association des Maires de France est au cœur des propositions pour la mise en œuvre d'une e-administration adaptée aux collectivités, quelle que soit leur taille, compatible avec leurs moyens financiers et porteuse d'améliorations décisives du service rendu aux usagers/citoyens. Elle s'appuie sur le travail réalisé par le groupe de travail TIC que je préside, avec à mes côtés, son rapporteur, M. Alain Risson, maire de Guirras¹ ».

Dominique Caillaud,
Député-maire de Saint-Florent-des-Bois (Vendée)
Président du groupe de travail TIC de l'AMF

Début octobre 2005, sept associations nationales d'élus² (dont l'AMF) ont adressé au Premier ministre une **contribution commune** précisant les axes fondateurs d'une démarche positive pour le déploiement de la e-administration :

« [...] 1 - Le développement des téléprocédures doit s'inscrire dans une démarche volontaire de la part des collectivités.

2 - Le déploiement de l'administration électronique dans le secteur public concerne un ensemble de sphères autonomes qui le composent (État, secteur parapublic, collectivités territoriales). Il appartient à chacune de ces sphères de concevoir et de mettre en œuvre les procédures relevant de leur propre compétence [...]

3 - L'administration électronique doit conduire, dans le cadre d'une maîtrise des coûts : à une meilleure présence des services publics dans les territoires, à une plus grande efficacité, à une amélioration du service rendu au citoyen.

4 - Le développement de l'administration électronique territoriale doit s'accompagner d'un dispositif de solidarité et d'incitation, et notamment de l'État, permettant d'éviter que ne s'installe une fracture numérique entre les collectivités [...]

5 - La mise en œuvre de l'administration électronique territoriale ne doit pas conduire à la mise en place d'une tutelle « électronique » sur les collectivités territoriales.

6 - L'administration électronique territoriale doit pouvoir se concevoir comme un échange de flux de données, chaque acteur, s'il le souhaite, restant maître de son système d'information, ce qui évite la création de bases de données centralisées et garantit ainsi la protection des données sensibles (données personnelles...).

7 - Les collectivités doivent pouvoir choisir librement leurs partenaires techniques et leurs outils informatiques, le déploiement de l'administration électronique locale doit s'appuyer sur l'ensemble des technologies de l'information et de la communication et pas seulement l'Internet.

8 - Le tiers de télétransmission doit assurer exclusivement les fonctions de transactions réciproques et sécurisées, de contrôle de validité des signatures, d'horodatage, de conservation de la trace de l'échange [...]

9 - Le développement de l'administration électronique nécessite, au niveau national : l'élaboration partenariale de normes d'échanges publiées, la création d'un annuaire national de l'ensemble du secteur public [...], l'ouverture d'un débat sur l'archivage électronique.

Ce sont sur ces bases que les collectivités territoriales souhaitent aujourd'hui travailler avec l'Etat, via notamment l'Agence pour le développement de l'administration électronique. Les associations d'élus s'y sont préparées et se tiennent prêtes à étudier les modalités concrètes de ce partenariat. »

1. (contact à l'AMF : Mme Véronique Picard, vpicard@amf.asso.fr).
2. AMF, AMGVF, FMVM, APVF, AMRF, ACUF et ARF.

Communiquer via Internet



Internet a beaucoup de qualités et pas mal de défauts, mais il est un atout indispensable pour communiquer avec une part croissante de la population, celle des internautes. Pour cela, il faut avoir un **site Internet**, soit spécifique à la collectivité, soit mutualisé au sein d'une intercommunalité.

Quelques principes sont à respecter pour que ce site soit réellement efficace :

- intégrer son contenu dans une politique de communication ouverte à d'autres médias,
- soigner son « look » sans recourir à des pages trop lourdes et longues à charger (tout le monde n'a pas le haut débit),
- le faire vivre. Internet est un média « de l'instant », un site doit être mis à jour, actualisé, rempli de nouvelles fraîches, réactif aux événements.
- en faire une base de dialogue et de services interactifs.

Enfin signalons une fonction aujourd'hui trop souvent ignorée qui permet de valoriser le site de la commune : le « **co-marquage** » de la base « Vos droits » de Service-Public.fr, grâce à la convention signée entre l'AMF et la Documentation française en 2002. Le co-marquage associe, sur le site de la commune, des données gérées nationalement et des informations pratiques gérées localement (adresse, heures d'ouverture, plan d'accès...). Gratuitement, chaque collectivité peut offrir ce service précieux pour l'utilisateur (<http://lecomarquage.service-public.fr>).

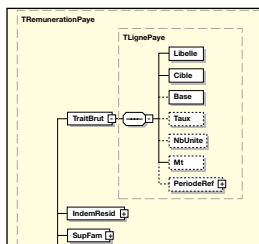
Les clés du succès

La mutation vers l'administration électronique va supposer la maîtrise d'un certain nombre de difficultés que l'on peut classer en quatre catégories :

- les **contraintes juridiques** qui tendent à diminuer, l'arsenal réglementaire se complétant assez rapidement (au risque parfois de pénaliser le déploiement de ces nouveaux modes),
- les **contraintes économiques** qui imposent à la fois des choix économiques, des solutions mutualisées et une juste appréciation des coûts (attention aux doubles coûts papier et électronique),
- les **contraintes techniques**, avec un besoin réel de débits importants (l'équipement en haut-débit du territoire est une nécessité, même si l'on peut débiter avec les nombreuses procédures non volumineuses),
- les **contraintes culturelles** qui vont demander du temps pour permettre à chacun (élus et personnels, mais aussi citoyens) de s'approprier ces nouveaux modes assez « dérangement », de perdre le « réflexe papier », de maîtriser les nouveaux outils. Il faudra beaucoup d'information, de persuasion, de formation, de qualification pour que tout cela devienne habituel.

La solution ne se trouvera ni dans une révélation, ni d'un seul coup de baguette magique. Comme le pense le groupe de travail TIC de l'AMF, elle sera le résultat d'avancées à « petits pas ». Mais le chemin est aujourd'hui ouvert. Nous ne sommes plus au temps de l'expérience, mais dans celui de la mise en œuvre.

Échanger des documents et/ou des données



L'administration papier est basée sur des échanges d'information consignés dans des dossiers, des registres, des formulaires... L'administration électronique va être basée sur des échanges d'informations qui seront dématérialisés.

Une information dématérialisée n'est pas un « papier que l'on a pris en photo » ou que l'on a scanné, mais une information binaire (structurée donc dans un langage informatique). Pour être efficace, il faut que ces informations prennent la forme d'un ensemble de données que tout ordinateur pourra comprendre. Pour ce faire :

- il faut que le langage d'échange soit commun aux acteurs concernés (le langage XML est aujourd'hui recommandé par les instances publiques),
- il faut que la structure technique d'organisation de ces données soit connue de tous les acteurs et utilisée par eux.

Alors, nous serons en situation d'interopérabilité (ce qui se fait déjà par exemple avec la norme Indigo, remplacée demain par la norme PES, en langage XML).

Privilégier les « flux de données »

Pour permettre à tous les acteurs d'une même procédure de travailler efficacement ensemble, on peut imaginer deux solutions techniques :

- chacun gère son système d'information, importe et exporte des données échangées avec d'autres systèmes d'information, c'est ce que l'on appelle le « **système des flux** »,
- tout le monde travaille à distance sur le même ordinateur, « on line » comme on dit, en utilisant des réseaux sécurisés. Les données sont ainsi partagées et une gestion sophistiquée des accès est nécessaire.

Selon les cas, ces deux systèmes peuvent présenter des avantages mais, pour le groupe de travail TIC, il semble préférable de privilégier le mode « flux » pour trois raisons :

- il est plus proche des habitudes professionnelles (« chacun chez soi »), compatible avec les outils existants, en phase avec la culture des collectivités, leur diversité et leur état d'avancement dans les TIC,
- il est plus rapidement opérationnel,
- il est probablement moins coûteux.

Sécuriser les échanges

La façon de signer doit rester au plus proche des habitudes actuelles. Aujourd'hui, les élus, les responsables de services ne sont pas nécessairement disponibles au moment où les documents sont produits. La signature de ces derniers est le plus souvent décalée dans le temps. Dans le monde électronique, comme cela existe dans le monde du papier, il est nécessaire de concevoir l'outil parapheur. C'est pourquoi le groupe de travail TIC préconise le parapheur électronique.

Le **parapheur électronique** fait l'objet de nombreux développements actuellement, que ce soit au niveau des éditeurs spécialisés, des concepteurs de progiciels bureautiques ou dans des lieux de mutualisation des moyens. Son rôle est déterminant pour le déploiement de la e-administration, la signature étant la clef de la force probante du document (loi du 13 mars 2000).

Bien entendu, chaque personne habilitée à signer doit disposer d'une signature électronique (qui prend souvent la forme d'un certificat installé sur une carte à puce, mais ce n'est pas la seule façon de signer). L'expression de la signature est donnée par la saisie du code PIN de la carte (code à 4 chiffres comme la carte bancaire).

Des formes d'envoi à la carte, et un tiers de confiance



Une fois validés par la signature électronique, les documents ou les flux de données doivent être expédiés vers leur(s) destinataire(s). Le mode électronique a, dans le cas d'envoi à des destinataires nombreux (voire très nombreux), de gros avantages : il suffit de lister les adresses des destinataires et un seul envoi suffit.

Comme dans le monde du papier, plusieurs formes d'envoi sont possibles, chacune contenant plus ou moins de sécurité et de service :

- l'envoi en courrier « ordinaire » sous la forme d'un mail contenant les données ou le document (en pièce attachée ou non),
- l'envoi par mail avec signature électronique (et possibilité d'accusé de réception par le fournisseur d'accès Internet),
- l'envoi avec « force probante » par l'intermédiaire d'un **Tiers de télétransmission**, dont les fonctions sont :
 - contrôle de la validité de la signature du service courrier,
 - horodatage de l'envoi,
 - contrôle de l'identité et de l'authenticité du destinataire,
 - horodatage de la réception,
 - accusé de réception avec identifiant de la transaction,
 - conservation de la trace de la transaction (serveur de preuve comparable à la LR avec AR de la Poste).

Il ne faudra pas « s'arrêter au milieu du gué », mais aller jusqu'au bout de la gestion du document, l'archiver dans des conditions de lisibilité future garanties et bien entendu le retrouver (cela se fait à l'aide de moteurs de recherche).

Échanger avec les services de l'Etat et les collectivités territoriales

L'Etat est un des partenaires importants des collectivités territoriales et de nombreux échanges se font avec ses services :

- contrôle de légalité,
- relation ordonnateur/comptable,
- urbanisme,
- listes électorales,
- carte nationale d'identité...

Pour ces compétences partagées, des dispositions, des normes, des modes opératoires se mettent en place, même s'il reste, dans de nombreux domaines, encore beaucoup de chemin à parcourir. Quelques chantiers sont d'actualité :

- la dématérialisation du contrôle de légalité avec la norme ACTES,
- la nouvelle forme de dématérialisation des échanges entre l'ordonnateur et le comptable dans le cadre du programme Hélios, avec la norme PES incluant y compris, dans de nombreux cas, la dématérialisation des pièces justificatives (données de la paye, factures et rôle recettes...).

D'autres chantiers restent à ouvrir : la dématérialisation de la séance du conseil municipal, l'annuaire électronique, les listes électorales, l'urbanisme, l'archivage électronique... Beaucoup de ces chantiers peuvent apporter, sans grande complexité, d'efficaces solutions, mais évitons de commencer par le plus compliqué, par exemple les permis de construire.

Pour l'égalité des chances

Les téléprocédures et les téléservices sont une chance pour les habitants de nos communes car elles annulent les distances et l'isolement. Mais ces techniques qui sont a priori fondamentalement égalitaires (parce qu'accessibles par tout le monde et partout), peuvent aussi être source d'exclusion et de marginalisation. Les communes doivent veiller à l'égalité de tous et faciliter, sous des formes diverses, l'accès à ces nouveaux services.

Échanger avec les citoyens

Échanger avec les citoyens (suite)



Faciliter les démarches administratives

Les citoyens sont confrontés à **nombreuses démarches administratives** effectuées souvent en mairie. Ces démarches se font soit au guichet, soit par courrier, soit à l'aide de formulaires préétablis. Dans le monde électronique, il faut trouver ces formulaires sur Internet, pouvoir les remplir en ligne et les envoyer avec facilité. Aujourd'hui de nombreuses solutions existent, elles sont facilement accessibles et ne nécessitent pas d'importants investissements. Ces solutions sont adaptées à tous les types de fonctionnement et toutes les tailles de communes :

- traitement comme un imprimé du formulaire web reçu,
- utilisation du fichier XML joint dans des outils peu onéreux du marché, lien avec une base de données,
- insertion dans des applicatifs métier élaborés (gestionnaire de procédures, work-flow...).

Faciliter l'accès aux services publics

Il en va de même pour faciliter l'**accès aux services publics** gérés par les collectivités, avec notamment la **carte de vie quotidienne**. Celle-ci est aujourd'hui facile à mettre en œuvre et prend des formes différentes selon les usages prévus (permettant de hiérarchiser les usages prévus). On peut citer :

- la carte « sans contact » pour le transport ou les usages scolaires,
- la carte à contact pour les usages nécessitant une identification forte (signature électronique).

Des systèmes techniques existent pour permettre, avec la même carte, de gérer les conditions d'accès à différents services et de mettre en place des conditions d'usage différentes (clé simple d'accès, sécurité, pré-paiement, comptage et décomptage...), mais aussi d'intégrer des éléments de dépassement de la fracture numérique (utilisation de ces cartes dans des bornes dédiées ou dans des publiphones...).

Une stratégie multicanal



Nous avons beaucoup parlé d'Internet, mais il faut aussi regarder ceux qui ne sont pas des internautes, qui même ne le seront jamais pour diverses raisons, prendre en compte les problèmes de langue, de rapport à l'écrit... Doivent-ils rester en dehors des avancées et de l'amélioration des services ? Bien évidemment non. C'est pourquoi ces stratégies de modernisation doivent intégrer **tous les modes de communication** possibles, et notamment le guichet qui reste un lieu nécessaire d'humanisation des relations. Sans oublier les bornes, le téléphone, les serveurs vocaux...

Une stratégie efficace est une stratégie s'appuyant sur des moyens différenciés et complémentaires, répondant aux situations spécifiques locales .

La mairie est au cœur d'un maillage administratif complexe, en interaction avec de nombreux acteurs externes. Dans le cadre de relations basées sur la coopération d'acteurs autonomes, indépendants et responsables, des formes d'échange de données se mettent en place, soit dans le cadre d'actions nationales de définition de normes (avec les notaires par exemple), soit dans le cadre de normes établies localement (par exemple dans des procédures propres aux conseils généraux).

L'exemple des notaires est intéressant, car ils sont d'importants consommateurs de services municipaux dans les domaines de l'état-civil et de l'urbanisme. C'est ainsi que l'AMF et le Conseil supérieur du Notariat travaillent ensemble sur des procédures de relation directe (aller et retour) comme :

- les demandes d'actes d'état-civil,
- les déclarations d'intention d'aliéner,
- les certificats d'urbanisme...

mais aussi les « fameuses » demandes de renseignements d'urbanisme qui sont de plus en plus fréquentes et de plus en plus complexes. Des solutions se mettent en place, notamment dans le cadre des systèmes d'information géographique (SIG) pour faciliter et fiabiliser les réponses données, par interrogation directe du SIG et réponse précise, même dans le cas d'une liste importante de parcelles dans des situations urbanistiques différentes.

Il appartient aux acteurs territoriaux eux-mêmes de décider de la mise en œuvre de ces moyens nouveaux, des modalités et des partenaires avec lesquels ils réaliseront ces avancées.

Pour cela, il est utile d'y voir clair, d'appréhender la globalité de la démarche même si la mise en œuvre se fait à « petits pas », de bien mesurer ce que chaque commune peut faire, en fonction de sa taille, de ses objectifs, de ses contraintes. Le groupe de travail TIC de l'AMF continuera d'accompagner les communes et les EPCI dans cette démarche.

Échanger avec les partenaires du secteur para-public et du secteur privé

