

Simplification administrative et administration électronique: une collaboration indispensable

Si la «simplification administrative» a pour objectif d'améliorer le cadre réglementaire – en simplifiant ou en réduisant les formalités – et d'optimiser les performances au sein des administrations, l'administration électronique¹ représente, dans certains cas, un des meilleurs moyens d'y parvenir. Les deux approches sont complémentaires: en effet, l'informatisation/automatisation implique une analyse des processus administratifs, alors que le recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC) aboutit fréquemment à une simplification des démarches dans les faits. Une intensification de la collaboration entre les deux services, voire leur fusion en un seul organe, apparaît comme une évolution naturelle. Cet article s'inspire de deux séminaires internationaux organisés par l'OCDE et regroupant les thèmes «simplification administrative» et «administration électronique». La Suisse y a été invitée pour présenter son expérience en matière de simplification des procédures d'autorisation².



L'Autriche est considérée comme exemplaire au niveau européen en matière d'administration électronique. Ce pays a investi deux milliards d'euros dans le but d'en économiser neuf et, aujourd'hui, c'est le seul pays dont les 20 services publics de base sont à 100% disponibles en ligne. En illustration: Vienne.

Photo: Keystone

Administration électronique: plus une affaire d'administration que d'électronique

Selon l'OCDE, l'administration électronique est plus une affaire d'administration que d'électronique. Il ne suffit pas de créer des portails Internet pour faciliter la vie des usagers, il faut au préalable repenser entièrement l'organisation des tâches administratives. Autrement dit, l'administration électronique (appelée également e-gouvernement ou cyber-administration) n'est qu'un instrument au service de la transformation du service public.



Anne de Chambrier
Secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Dans ce domaine, l'OCDE se donne pour rôle d'identifier et de promouvoir les «bonnes pratiques»³. Elle se refuse, par contre, à établir des comparaisons ou des classifications schématiques, laissant cette tâche à d'autres organisations (exemple: Capgemini, Waseda ranking). Une hiérarchie des performances en matière d'administration électronique implique des critères précis et quantifiables. Or, comment tenir compte des priorités nation-

1 Selon l'OCDE, l'administration électronique est l'«utilisation des technologies de l'information et de la communication, et en particulier de l'Internet en tant qu'outil permettant de mettre en place une administration de meilleure qualité».

2 Simplex 2007 à Lisbonne (22-23 février 2007) et «Stratégies et instruments de la simplification administrative», initiative à l'appui du développement dans les pays arabes (20-21 juin 2007) (participation de 20 pays).

3 Mes remerciements vont à Christian Verges et Marco Daglio de l'OCDE pour leurs explications du rôle de cet organisme dans le domaine de l'administration électronique.

les, forcément différentes⁴, ou de la qualité des services? Comment juger du degré de coopération entre administrations ou de la facilité d'utilisation? L'objectif poursuivi par l'OCDE consiste avant tout à échanger des expériences, à mettre en évidence des solutions utiles et des écueils à éviter. À chacun, ensuite, de s'inspirer des résultats existants et sous certaines conditions, de les transposer conformément aux institutions nationales. De nombreuses questions d'application restent, cependant, ouvertes:

- comment faire collaborer des services réputés peu perméables en matière d'échange d'informations et de données?
- quelles solutions pratiques attendent les citoyens et les entreprises?
- faut-il créer des partenariats avec le secteur privé?

Le rapport de l'OCDE *L'administration électronique: un impératif* (2004) identifie dix principes-clés nécessaires à la réussite de l'administration électronique (voir encadré 1). En 2007, l'analyse s'est affinée et certains de ces principes ont pris plus d'importance que d'autres. Ceci apparaît dans les principaux obstacles rencontrés et les mesures à prendre pour améliorer l'efficacité de l'administration électronique⁵.

Les obstacles les plus importants au développement de l'administration électronique

Le cadre législatif et réglementaire: l'adoption de solutions en ligne nécessite des modifications au niveau légal, car elle doit désormais correspondre aux procédures papier; la «signature électronique» devient dès lors un pré-requis. De plus, les interactions entre services administratifs engendreront de nouvelles structures organisationnelles. Enfin, la modification du cadre légal prend beaucoup de temps puisqu'elle dépend de décisions politiques.

Le cadre budgétaire: les mécanismes de financement sont cloisonnés par département et des enveloppes budgétaires transversales sont difficiles à obtenir. Les coûts associés à la mise en œuvre de l'administration électronique sont souvent élevés, avec un risque d'échec non négligeable.

La résistance au changement: l'administration électronique exige une analyse des processus, mais également une très grande transparence, ce qui n'est pas forcément apprécié par certains fonctionnaires. Il s'agit de travailler étroitement avec tous les acteurs concernés et de les convaincre du bien-fondé des réformes, notamment en les incitant au changement plutôt qu'en l'imposant, ceci par divers moyens comme des séminaires d'échange d'informations, des palmarès des meilleurs sites, des communiqués aux médias sur les nouveautés, des bonus aux usagers lors d'utilisation en ligne, etc.

Enfin, mentionnons les *obstacles techniques* (exemple: la sécurité des échanges) et le *fossé numérique* (taux de pénétration d'Internet parmi la population) qui peuvent dans une moindre mesure enrayer le développement des TIC.

Les facteurs de réussite

Une *réforme en profondeur* des processus doit précéder l'introduction des TIC afin de moderniser et de simplifier les tâches de l'État. *Exemple:* l'abolition de procédures d'autorisation est plus avantageuse que leur mise en ligne.

Des qualités humaines spécifiques: l'impulsion fournie par les individus et leur enthousiasme sont à l'origine de grands progrès dans ce domaine. Un engagement particulier soutenu par une réelle volonté politique, la mise en place d'un réseau et des responsabilités clairement établies, ainsi que des compétences spécifiques – en TIC, en gestion, en collaboration et coopération au niveau social – sont des qualités que l'on souhaite retrouver chez les responsables de l'administration électronique.

Encadré 1

Principes directeurs pour une administration électronique réussie

Leadership et volonté politique

1. *Leadership et engagement:* une vision, des personnes particulièrement engagées et un fort soutien à un haut niveau politique sont nécessaires.
2. *Intégration:* l'administration électronique est au service des utilisateurs; c'est un moyen et non une fin en soi, elle doit s'intégrer dans des objectifs plus larges de gestion publique.

Coopération

3. *Collaboration entre organismes:* le partage des données, la suppression des doubles emplois et des infrastructures communes sont à mettre en place.
4. *Financement:* les dépenses en TIC devraient être considérées comme des investissements, avec un programme de financement au niveau central et des partenariats entre les secteurs public et privé.

Orientation client

5. *Accès à Internet:* s'assurer qu'un maximum de personnes aient accès à Internet et aux services fournis. Proposer des mesures pour améliorer cet accès si celui-ci se révèle insuffisant.
6. *Choix:* pour s'adresser à l'administration, les transactions en ligne représentent une option, mais d'autres portes doivent rester ouvertes.

7. *Engagement des citoyens:* les informations et services fournis doivent être de haute qualité, de façon à renforcer la participation des citoyens et à mieux les impliquer dans le processus politique.
8. *Vie privée:* veiller à ce que l'échange de données ne porte pas atteinte à la vie privée des individus.

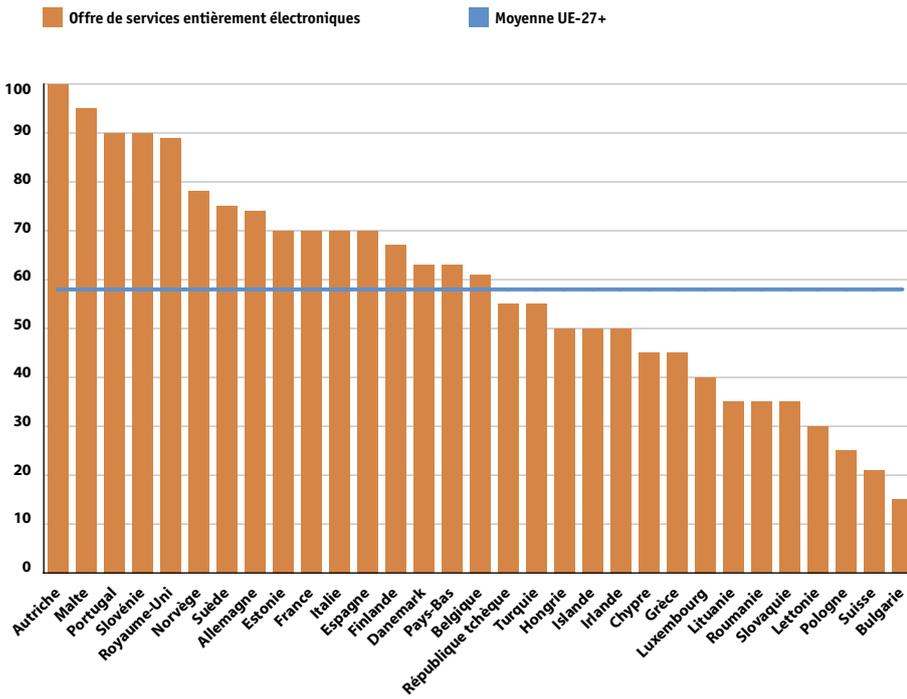
Responsabilité

9. *Obligation de rendre compte:* l'ouverture des structures administratives implique une répartition des responsabilités et un maximum de transparence sur des actions réalistes, détaillées et mesurables.
10. *Suivi et évaluation:* identifier la demande, les coûts, les avantages, les risques et les conséquences des projets en matière d'administration électronique. Une évaluation régulière est indispensable.

Source: OCDE (2004)

Graphique 1

Offres de services électroniques en Europe, 2007



Remarque: au classement Capgemini 2007, la Suisse figure en avant-dernière position, ne proposant que 21% de services publics en ligne (dont 9% sont destinés aux citoyens et 38% aux entreprises). La moyenne de l'ensemble formé par les pays de l'UE, l'Islande, la Norvège, la Suisse et la Turquie est de 58% (50% aux citoyens et 70% aux entreprises). Les différences entre les performances fédérales et cantonales ne sont, cependant, pas expliquées.

Source: Capgemini (2007)/La Vie économique

que. *Exemple:* les différences entre cantons s'expliquent en partie par l'impulsion qu'ont su donner quelques personnes particulièrement motivées.

Des partenariats public-privé: en matière de financement, outre les fonds communs, les partenariats avec des instances privées peuvent atténuer les rigidités budgétaires. D'une part, la quasi-totalité des services en ligne proposés par l'administration s'adressent au secteur privé. D'autre part, les aspects novateurs et compétitifs – propres au privé – ainsi que le partage des risques et des bénéfices entre partenaires devraient encourager de telles collaborations. *Exemple:* afin d'accélérer et de faciliter le traitement des procédures relatives à la Convention internationale des espèces menacées d'extinction (Cites), l'Office vétérinaire fédéral (OVF) assure la distribution des attestations qui accompagnent la marchandise, en les faisant imprimer directement dans les chambres de commerce à proximité du client.

Une prise en compte de la demande, couplée à une *évaluation régulière:* ces deux aspects constituent un point faible récurrent pour de nombreux pays de l'OCDE. L'outil le plus sophistiqué peut se révéler inutile s'il ne correspond pas à l'attente des usagers ou s'il est techniquement trop complexe à utiliser. Parallèlement, un suivi et une évaluation fréquente en termes d'objectifs, de coûts et de délais sont indispensables. Cela permet de recadrer ou

même d'interrompre des projets ne répondant plus aux critères initiaux. *Exemple:* le relevé des salaires destiné à l'OFS est principalement exécuté manuellement, bien que le logiciel utilisé pour le décompte mensuel des salaires contienne une fonction appropriée (voir aussi l'exemple de la Finlande ci-dessous).

Les échanges d'expériences au niveau international

Lors de deux séminaires d'échange de «bonnes pratiques» au niveau international, la Suisse a été invitée à présenter son expérience en matière de simplification des procédures d'autorisation. Les discussions ont porté sur les critères de l'OCDE et en particulier sur la nécessité de toujours se mettre à la place de l'utilisateur, de mieux communiquer avec les citoyens sur les simplifications mises en place (exemple: mascotte en Belgique⁶), de traiter différemment les cas fréquents et exceptionnels, de motiver les fonctionnaires à s'engager dans ces réformes (exemple: valorisation des meilleurs sites).

L'Autriche se distingue au niveau européen. Ce pays a investi deux milliards d'euros dans le but d'en économiser neuf: un pari réussi! L'ex-chancelier Wolfgang Schüssel a fait de l'administration électronique une priorité politique durant son mandat (2000–2007)⁷. Ce cas est exemplaire tant par ses résultats que par sa rapidité à les atteindre. Selon l'analyse Capgemini, c'est de loin le seul pays dont les 20 services publics⁸ de base sont à 100% disponibles en ligne. Notons que la qualité et la fréquence de l'utilisation de ces sites ne sont pas connues.

Également très à la pointe, la Finlande est un pionnier en matière d'utilisation des TIC dans la modernisation de son administration (partage des données, diffusion d'informations et fourniture de services électroniques). À noter que des solutions techniques ambitieuses ont parfois précédé la demande et sont moins utilisées que prévu (exemple: carte d'identification électronique Fineid).

En France, un «identifiant unique» n'est pas autorisé (pour cause de protection des données personnelles). L'État a, ainsi, mis en place un coffre-fort virtuel auquel chaque administration peut se connecter pour n'en retirer que les informations dont elle a besoin. Les citoyens qui remplissent leur déclaration d'impôts en ligne bénéficient, en outre, de certains avantages: crédit de 20 euros, délai d'un mois supplémentaire accordé et l'année suivante, envoi de la déclaration déjà remplie et modifiable.

Également très actifs dans l'utilisation des TIC, les Pays-Bas ont reçu un mandat clair du

4 Différentes priorités de l'administration électronique selon les pays: modernisation de l'État (France), services en ligne (Royaume-Uni), allègement de la charge administrative (Pays-Bas), etc.
 5 Les obstacles et mesures à prendre sont librement inspirés du rapport déjà cité et d'observations plus personnelles.
 6 Petit personnage animé qui présente de manière ludique les nouveautés mises en place par le gouvernement de Wallonie.
 7 Avec la devise: «Ein schlanker, aber starker Staat, der sich von der hoheitsorientierten Bürokratie zum Serviceleister für den Bürger entwickelt» (Un État svelte, mais fort, qui, d'une bureaucratie hiérarchique, évolue vers le service au citoyen).
 8 Capgemini, *The User Challenge Benchmarking The supply of online public services*, septembre 2007. Internet: http://ec.europa.eu/dgs_fr.htm, rubriques «Société de l'information et médias», «Politique», «2010». «EU benchmark survey confirms Member States making significant progress in eGovernments», «report» e-Government Benchmarking Reports.

Encadré 2

Cinq critères d'amélioration des procédures (Seco)

1. Accélération des procédures.

Exemple: procédure accélérée, délais réduits pour les voies de droit (recours/oppositions) et prises de position.

2. Coordination des procédures.

Exemple: fusion des procédures, intégration des procédures parallèles en une seule, une seule autorité (guichet unique), voie de recours unique.

3. Changement de dispositions légales spécifiques.

Exemple: renoncement aux frontières régionales ou entre secteurs économiques, reconnaissance des formations équivalentes, institution de quotas, de dérogations ou de procédures simplifiées, autorisation (avec droit) à la place d'interdiction ou de monopoles d'État, instruments d'économie de marché.

4. Optimisation des procédures.

Exemple: abandon d'une réglementation ou d'une pratique administrative stricte, introduction dans la loi d'indications permettant aux autorités d'utiliser leur marge d'appréciation, plus de transparence, instauration d'instances de contrôle privées.

5. Utilisation des TIC.

Exemple: information en ligne, formulaire téléchargeable, échange et traitement entièrement électronique des données.

gouvernement de diminuer de 25% la charge administrative qui pèse sur les entreprises. Au contraire de la France, le citoyen ne délivre qu'une seule fois les informations le concernant et c'est à l'administration de gérer le partage des données au sein des différents services (registres de base communs et identifiant unique). Ce pays a mis en place des solutions très innovantes pour réduire la densité réglementaire (exemple: analyse de l'ensemble des procédures étatiques en cas d'invalidité). Le taux d'utilisation pourrait, toutefois, encore s'améliorer, notamment en ajustant au mieux les prestations à la demande des usagers.

En Belgique, l'agence pour la simplification administrative est un organe indépendant et influent, sous la responsabilité directe du premier ministre et donc très proche des décideurs politiques. Le meilleur exemple d'un rapprochement intégrant «simplification administrative» et «administration électronique» est celui rencontré en Wallonie (une des trois régions belges), où les deux services compétents ont fusionné en 2002⁹. Aujourd'hui, ces fonctions sont remplies par une équipe pluridisciplinaire et très dynamique de 20 personnes, dont 2 informaticiens, qui couvrent 22 thématiques. La centralisation des compétences a débouché sur une plus grande coordination interne et une large augmentation des services en ligne.

De nombreux pays arabes ont expliqué que leur administration possède une structure publique encore très lourde héritée du colonialisme. La résistance au changement semble relativement forte dans ces pays. Cependant, il existe une véritable volonté politique de modernisation et de simplification du secteur public. Certains font preuve d'une grande avancée dans l'application des TIC, le Maroc¹⁰ en particulier et la Tunisie. Par exemple, outre les nombreux services en ligne, le Maroc met en place des «espaces d'accès communautaire» (EAC) qui permettent à tout citoyen d'effectuer ses transactions avec l'administration par Internet, aidé d'une personne pour le conseiller. Les fiches par «projets e-gov» sont à disposition sur Internet, ainsi que leurs coûts et financement. Un bel exemple de transparence!

Et la Suisse?

En matière d'administration électronique, la Suisse figure en queue de peloton. Cette très faible performance s'explique notamment par sa structure fédéraliste et le degré élevé d'autonomie qui caractérise les différents niveaux administratifs, a fortiori dans le domaine juridique. Ainsi, tout changement légal est particulièrement lent et com-

plexe dans le système institutionnel suisse. Si les bases nécessaires à une administration électronique efficiente ne sont pas encore en place, le processus est amorcé au niveau national¹¹. Des analyses de processus comme Gever¹² et la réforme de l'administration participent à l'instauration de structures solides pour une future cyberadministration nationale.

À la décharge de la Suisse, précisons que l'administration électronique de certains cantons présente d'excellentes performances, qui ne sont pas prises en considération dans le classement de Capgemini. On comprend mieux ici les réserves de l'OCDE devant les comparaisons internationales.

Au vu de ce qui précède, on pourrait se demander pour quelle raison la Suisse a été invitée comme expert par l'OCDE? Dans tous les États, les exigences de licences et autres permis représentent des tracasseries administratives importantes pour les entreprises et les administrations. L'évaluation des procédures d'autorisations, menée par le Seco, a particulièrement attiré l'attention de l'OCDE en 2005¹³, puisqu'elle a permis de supprimer ou de simplifier 15% des processus. L'ensemble des autorisations fédérales sont réunies sur un seul site, où elles sont détaillées par fiches, 30% des formulaires étant téléchargeables¹⁴. À la base de l'évaluation, la grille d'analyse du Seco élaborée en 1998 reste valable aujourd'hui et va dans le sens des propositions de l'OCDE. Le recours aux TIC représente un instrument de plus en plus utilisé dans le processus de simplification administrative, bien que d'autres outils soient également à disposition (voir encadré 2).

Au vu de l'évolution dans les autres pays, il apparaît qu'en Suisse, une étroite collaboration entre les services s'occupant de «simplification administrative» au sens large et de «cyberadministration» donnerait lieu à une synergie de compétences qui serait très utile au niveau fédéral. Une plus grande transparence dans la gestion des projets d'administration électronique et de leur financement est souhaitable, ainsi qu'une évaluation annuelle de leur état d'avancement.

9 <http://easi.wallonie.be>.

10 Site e-gouvernement du Maroc: www.idarati.ma, rubrique «Projets E-GOV».

11 Voir l'article de J.-J. Didisheim et Regula Stocker qui précède.

12 *Gestion électronique des affaires administratives*. La gestion Gever simplifie la conduite et le suivi des affaires, la gestion des processus et des documents s'y rapportant, de même que l'archivage à long terme. Elle accompagne le passage d'une administration traditionnelle à une administration électronique.

13 L'OCDE a procédé à un examen de la réforme de la réglementation suisse en 2005. L'analyse des autorisations est résumée dans A. de Chambrier, «les procédures fédérales d'autorisations sont-elles vraiment toutes nécessaires?», *La Vie économique*, 1/2 2006.

14 Internet: <http://autorisations.pmeinfo.ch>.