

Signatures et sceaux électroniques dans la stratégie de digitalisation des communes et des cantons.

Les signatures numériques et les sceaux électroniques constituent un élément central du processus de digitalisation des communes, des cantons et des entreprises publiques. Mais une complexité inutile au moment de l'acquisition risque de freiner, voire de bloquer, des projets essentiels.

par Martin Riedener, CSO DeepCloud AG

Quand la complexité freine le progrès

La Suisse aime se présenter comme une "championne du monde". L'économie et la politique se félicitent régulièrement de voir le pays figurer en tête de nombreux classements internationaux. En matière de digitalisation des autorités et des organisations proches de l'État, la réalité est pourtant tout autre. La 31ème place sur 37 pays (!) dans le "eGovernment Benchmark 2024" de l'Union européenne devrait nous alerter.

Pourquoi un tel retard ? Ce n'est certainement pas une question de moyens financiers. Les administrations suisses sont certes organisées de manière relativement légère et efficiente, avec des structures compactes et peu de lourdeurs bureaucratiques. Mais, dans le même temps, les autorités aux différents niveaux de l'État consacrent régulièrement des sommes considérables pour des projets de digitalisation.

Peut-être nous compliquons-nous inutilement la tâche. Nous cherchons des solutions parfaites, capables de couvrir chaque cas particulier et chaque scénario d'utilisation imaginable. L'acquisition de solutions de signatures numériques pour les communes et les cantons en est un exemple révélateur. Dans le cadre d'un appel d'offres complexe, eOperations, le prestataire informatique commun aux cantons et aux communes, a lancé une procédure pour l'acquisition de systèmes de signatures numériques.

Les cantons et les communes intéressés doivent désormais lancer un ou plusieurs appels d'offres (mini-tenders) parmi un total de neuf fournisseurs. Mais cette procédure ne répond pas à la question décisive : comment mettre en œuvre et utiliser simplement une solution de signature ?



Martin Riedener
Chief Sales Officer, DeepCloud AG

Les projets de digitalisation des communes, des cantons et des entreprises publiques peinent souvent à aboutir. Ils se heurtent à la méfiance, voire à la résistance d'une partie importante de la population, comme l'a montré la votation serrée sur l'e-ID étatique. À cela s'ajoutent des obstacles structurels bien connus : le fédéralisme, l'autonomie légitime des communes et des cantons, la diversité des systèmes et des processus, ainsi que la taille parfois très modeste de certaines collectivités. Les communes et les cantons décident souvent de manière autonome du rythme et du niveau de digitalisation. Ces contraintes ont aussi leur revers positif : des administrations proches des citoyens et souvent plus efficaces que dans de grands États européens.

Les signatures et les sceaux électroniques sont des éléments clés pour la digitalisation des administrations et des entreprises parapubliques. Ils permettent de signer des documents de manière juridiquement valable et de les archiver de façon inaltérable. Les interruptions de communication et les allers-retours fastidieux de documents (procès-verbaux, attestations, contrats) disparaissent. Chaque commune, même la plus petite, devra tôt ou tard se doter d'une solution de signatures et de sceaux numériques. Encore faut-il que cette solution soit entièrement intégrée aux applications existantes, sans projet lourd ni surcharge organisationnelle.

Appel d'offres géant

Au printemps 2023, eOperations Suisse a lancé un appel d'offres pour l'acquisition de signatures, de sceaux et d'horodatages électroniques pour 23 cantons et environ 1'500 communes. L'appel d'offres était d'une extrême complexité, avec l'ambition de couvrir d'un seul coup tous les scénarios possibles. Il a été divisé en huit lots, définissant les services attendus (signatures, sceaux, horodatage, workflow, certification d'officiers publics) et leurs modes d'exploitation («cloud hybride plain» ou «SaaS plain», etc.).

Chaque lot comprenait jusqu'à huit modules : signatures électroniques qualifiées et avancées, sceaux et horodatages certifiés, ainsi que les concepts et mises en œuvre correspondants.

L'élaboration de cet appel d'offres, tout comme la préparation des offres par douze prestataires, a probablement coûté plusieurs millions de francs. Neuf fournisseurs se sont vu attribuer un ou plusieurs lots. Pour chacun, un accord-cadre de près de 300 pages a été conclu !

Trop long et trop ambitieux

Trois éléments frappent particulièrement dans cet appel d'offres :

1. Planifier sur sept ans, c'est déjà perdre le pari de la digitalisation

Les offres doivent couvrir une période maximale de sept ans (cinq ans, plus deux années supplémentaires en option). Une telle durée est excessivement longue pour le secteur de la digitalisation, qui évolue à une vitesse très élevée et dans lequel on observe généralement une baisse rapide et parfois radicale des prix des nouvelles technologies. Planifier sur sept ans revient, en pratique, à figer des choix technologiques dans un domaine qui se transforme en permanence.

2. La théorie l'emporte sur la pratique : un besoin que personne ne vit réellement

Dans son appel d'offres, eOperations s'est appuyée sur des hypothèses de besoins que je considère comme irréalistes. L'organisation partait du principe que, d'ici 2028, environ 3'000 communes, cantons, entreprises et organisations appartenant à l'État se procureraient des services de signature auprès des adjudicataires. Au total, ces "points de besoin" étaient censés effectuer plus de 433 millions de transactions de signature au cours des cinq années précédant la fin de 2028. À cela s'ajouteraient plus de 160 millions de transactions de scellement et plus de 17 millions d'horodatages certifiés. Ces prévisions de volumes maximaux contredisent notre expérience concrète avec les communes qui acquièrent aujourd'hui des solutions de signature de DeepCloud. D'autant plus que, dans la pratique, les communes scellent bien plus de documents qu'elles n'en signent.

3. Des projets imposés pour des fonctions déjà intégrées depuis longtemps

Dans l'appel d'offres, eOperations exige que les solutions de signature proposées puissent être reliées aux applications spécialisées au moyen d'interfaces standards. En revanche, la procédure ne prévoit pas que les signatures, les sceaux et les horodatages électroniques puissent être entièrement intégrés dans les solutions professionnelles existantes, sans projet supplémentaire. Or, c'est précisément le cas chez de nombreux partenaires de DeepCloud, tels qu'Abacus, CMI ou innosolv, et d'ailleurs également chez Microsoft. Dans ces environnements, il n'est pas nécessaire de lancer des projets spécifiques ni de recourir à des prestations de conseil pour mettre en place des signatures numériques et les workflows associés. Tout cela est déjà intégré par les éditeurs et peut être déployé en très peu de temps.

Une procédure à deux niveaux, source de complexité

eOperations a opté pour une procédure en deux étapes. D'abord, une présélection des fournisseurs par lot. Ensuite, des mini-tenders organisés par les cantons, les communes ou certaines autorités pour choisir le prestataire le plus avantageux. Les prestataires qui ont été écartés lors du premier tour de la procédure eOperations sont définitivement exclus de ces mini-tenders et ne peuvent plus y participer.

Saint-Gall choisit une autre voie

Pour le canton de Saint-Gall, la procédure d'acquisition proposée par eOperations ne s'est pas révélée adaptée. Le canton a donc fait le choix de lancer un nouvel appel d'offres ouvert. Interrogé à ce sujet, le secrétaire d'État Benedikt van Spyk explique la démarche : "Selon la structure de l'appel d'offres d'eOperations, nos besoins relevaient de trois lots différents. Pour chacun d'eux, l'attribution aurait dû passer par un mini-tender distinct. Or, d'après nos analyses juridiques, il n'était pas possible de restreindre ces mini-procédures aux seuls fournisseurs capables de fournir l'ensemble des prestations. Nous aurions ainsi dû mener trois mini-tenders séparées et conclure, au final, des contrats avec trois entreprises différentes. Dans ces conditions, nous avons décidé de lancer un appel d'offres ouvert et de demander les trois prestations à un seul fournisseur. Cette approche a été validée par les organes compétents du canton de Saint-Gall sur la base de cette situation initiale".

En revanche, St-Gall collabore volontiers et avec succès avec eOperations dans d'autres projets comme Terris ou le service eDéménagement, comme l'a souligné M. van Spyk.

Des écarts de prix importants

En novembre 2023, les marchés ont été attribués à six soumissionnaires par lot. Le magazine spécialisé en ligne Inside IT titrait alors : «eOperations Suisse parle de milliards pour les signatures numériques». De fait, le volume total des adjudications, 2.7 milliards de francs, évoque davantage un programme d'acquisition d'avions de combat de cinquième génération que la mise en place d'une solution destinée à signer numériquement les procès-verbaux d'un conseil municipal à Hintertupfingen.

„eOperations Suisse parle de milliards pour les signatures numériques“

Inside IT

Mais au-delà du montant global, ce sont surtout les écarts de prix entre les fournisseurs qui ont obtenu des adjudications qui interpellent. Selon Inside IT, dans le lot 1 (signatures numériques dans un environnement de cloud hybride), les offres des six adjudicataires s'échelonnent de 268 millions à 2.4 milliards de francs. Des différences du même ordre de grandeur apparaissent dans les autres lots. eOperations a tenté de justifier ces écarts spectaculaires dans un long communiqué de presse. Selon l'organisation, les fournisseurs pourront encore adapter leurs prix dans le cadre des mini-tenders et n'auront peut-être pas à fournir les volumes très élevés de signatures, de sceaux et d'horodatages initialement annoncés.

De grandes différences de prix apparaissent également pour la durée d'utilisation des services qui ont été offerts en fonction de la quantité. Le canton d'Argovie, qui a organisé avec succès un mini-tender pour le lot 3 (Hybrid Cloud – Workflowengine), a publié les prix de manière exemplaire et transparente. Ainsi, en 2025, les communes argoviennes payaient 0.49 franc pour une signature électronique qualifiée. En 2026, le prix atteindra 1.71 franc. Les tarifs étant redéfinis chaque année sur la base des volumes achetés l'année précédente, il faut en conclure que les quantités commandées en 2025 ont été plus que modestes. C'est, à vrai dire, la seule explication possible à une hausse de prix de 350 % en l'espace d'une année !



268 millions



2.7 milliards

Les offres des six soumissionnaires retenus varient entre 268 millions et 2.7 milliards de francs.

Beaucoup de bruit pour peu de résultats ?

On ignore aujourd'hui combien de cantons ont effectivement lancé des mini-tenders et combien de communes ont ensuite attribué des services de signature sur la base de ces adjudications. Les parties liées par des accords-cadres transmettent certes chaque année leurs chiffres à eOperations, mais ces données ne sont pas rendues publiques, selon le directeur général Daniel Arber. Celui-ci observe néanmoins une augmentation du nombre de mini-tenders.

Dans les faits, seuls les mini-tenders des cantons d'Argovie et de Zurich ont été publiés. Dans les deux cas, SwissSign, la solution de signature de la Poste, a remporté le marché. Pour le canton de Zurich, on ne dispose toujours pas de données sur le nombre de communes qui se procurent effectivement des signatures, des sceaux ou des horodatages dans ce cadre, selon le chef de projet Simon Burgherr du réseau egovpartner. L'offre reste facultative pour les communes.

Une acquisition plus simple est possible

On peut légitimement se demander si la complexité de ces procédures de mini-tenders ne risque pas de décourager les services d'achat cantonaux. L'alternative consiste à équiper progressivement les villes et les communes, étape par étape, en collaboration avec les fournisseurs de solutions déjà en place, comme Abacus, CMI, innosolv ou d'autres. D'autant plus que, dans la grande majorité des cas, les coûts d'acquisition et de mise en œuvre restent très en dessous du seuil de 150'000 francs permettant une adjudication sans appel d'offres

Dans tous les cas, il est recommandé de discuter de la situation avec votre conseiller ou votre conseillère Abacus, CMI ou innosolvcity. Ils peuvent vous montrer comment réussir l'introduction de signatures et de sceaux numériques à moindre coût.



Fin 2025, quelque 360 villes et communes utilisent déjà DeepSign. Les processus de scellement et de signature sont alors directement générés et classés à partir des applications spécialisées telles que Abacus, innosolvcity, innosolvenenergy, CMI, GeKo, Infogate, officeatwork, zeugnis.ch ou encore PUPIL.