

LE GOUVERNEMENT ÉLECTRONIQUE ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

[David Brown](#)

I.I.S.A. | « [Revue Internationale des Sciences Administratives](#) »

2005/2 Vol. 71 | pages 251 à 266

ISSN 0303-965X

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2005-2-page-251.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour I.I.S.A..

© I.I.S.A.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Le gouvernement électronique et l'administration publique

David Brown

Résumé

Le gouvernement électronique (e-gouvernement) englobe l'ensemble des rôles et des activités de l'administration et repose sur les technologies de l'information et de la communication (TIC). Bien au-delà des comparaisons avec le commerce électronique, il englobe les quatre domaines de la gouvernance et de l'administration publique : les programmes économiques et sociaux de l'État, ses relations avec le citoyen et l'État de droit (la démocratie électronique), ses opérations internes et ses relations avec l'environnement international. L'e-gouvernement repose sur trois éléments en constante évolution : la technologie, les concepts de gestion et l'administration proprement dite. Il a donné naissance à plusieurs phénomènes qui redéfinissent actuellement l'environnement du secteur public, y compris l'IISA. Quatre aspects de l'e-gouvernement ont des conséquences durables sur l'administration publique : un service axé sur le citoyen, l'information en tant que ressource publique, de nouvelles compétences et relations de travail et des modèles de responsabilité et de gestion. Les enjeux de l'e-gouvernement sont encore plus importants dans les pays en développement, même s'il offre également des solutions. Dans tous les pays, l'administration publique passe par une nouvelle façon de penser et une nouvelle direction afin de s'assurer que l'e-gouvernement réalise son plein potentiel.

L'émergence du gouvernement électronique¹ — tant sur le plan pratique que conceptuel — a été l'une des évolutions majeures de ces 10 dernières années au sein de l'administration publique. Il a fait apparaître un nouveau vocabulaire, des modèles théoriques et des liens entre les disciplines et entre la théorie et la pratique. L'e-gouvernement est, par nature, un phénomène en constante évolution. Seuls des jugements provisoires peuvent être émis à propos de la relation entre l'e-gouvernement et l'administration publique, et il est de fait risqué de prévoir la direction et l'ampleur futures de l'e-gouvernement.

David Brown est directeur des Projets spéciaux, Forum des politiques publiques, Ottawa, Canada et ancien président de l'IISA. Traduction de l'article publié en anglais sous le titre : « Electronic government and public administration »

¹ Nous utilisons le terme « e-gouvernement » dans le reste de cette communication, par souci de concision et étant donné son usage plus courant.

Dans cet article, nous examinons l'e-gouvernement dans un cadre comparatif au sein de l'administration publique. En l'absence de définition généralement admise de l'e-gouvernement, nous commencerons notre communication en décrivant ce que cette notion désigne et ce qu'elle concerne. Nous analyserons ensuite la façon dont l'e-gouvernement est devenu un sujet d'analyse comparative et observerons certains phénomènes liés à l'e-gouvernement, notamment l'apparition de nouvelles institutions. Suivra ensuite une analyse du rapport entre l'e-gouvernement et l'administration publique, y compris dans le cadre des pays en développement. Nous concluons cette communication avec quelques réflexions concernant l'importance à accorder à l'e-gouvernement et son évolution future.

Qu'est-ce que l'e-gouvernement ?

Dans cet article, nous adoptons une définition large de l'e-gouvernement. Ce terme est apparu, dans une large mesure, par analogie avec les notions et les pratiques du commerce électronique appliqué au secteur public et désigne la fourniture de services publics au public « en ligne » (généralement via l'Internet) ou l'infrastructure technologique nécessaire pour fournir ces services. L'État du Texas, par exemple, définit l'e-gouvernement de la façon suivante :

« Activités gouvernementales qui s'opèrent par des processus numériques dans le cadre d'un réseau informatique, généralement l'Internet, entre l'administration et des membres du public ainsi que des entités du secteur privé, en particulier des entités réglementées. Ces activités concernent généralement l'échange électronique d'informations dans le but d'acquiescer ou de fournir des produits ou des services, de passer ou de recevoir des commandes, de fournir ou d'obtenir des informations, ou de réaliser des transactions financières.²»

Selon une conception plus générale, l'e-gouvernement concerne l'ensemble des rôles et des activités de l'administration qui repose sur et utilise les technologies de l'information et de la communication (TIC). Un énoncé de haut niveau lié à cette conception est « Un gouvernement de la connaissance dans l'économie et la société de la connaissance ». Plus concrètement, l'e-gouvernement rapproche deux éléments qui n'étaient pas reliés naturellement par le passé. Le premier est l'environnement, au sein de l'administration et de la société dans son ensemble, engendré par l'usage des technologies électroniques comme l'informatique, le courrier électronique, le World Wide Web, la technologie sans fil et les autres TIC, conjugué à des modèles de gestion tels que la priorité accordée au client/citoyen et la convergence au sein de guichets uniques. Le second est le modèle de base de l'État et de l'administration publique en son sein, qui relie les dynamiques de la démocratie, de la gouvernance et de la gestion publique. Cette conception plus large place l'e-gouvernement dans les quatre domaines dans lesquels on peut diviser la gouvernance et l'administration publique.

² E-government task force de l'État du Texas (2003) www.dir.state.tx.us/taskforce/Surveys/State_Survey/app_b.htm. Les arrondissements londoniens de Kensington et de Chelsea utilisent une définition similaire : « Le gouvernement électronique concerne l'utilisation des nouvelles technologies (comme les ordinateurs et l'Internet) afin d'améliorer la façon dont l'administration centrale et locale fournit ses services, communique, consulte et collabore avec autrui. » www.rbkc.gov.uk/Consultation/General/glossary.asp

Le premier domaine de l'e-gouvernement concerne l'autorité de l'État et ses fonctions et relations dans l'économie et la société. Deux des priorités des politiques publiques concernent la promotion de la croissance économique et de la prospérité ainsi que la promotion de la cohésion sociale. Dans l'économie de la connaissance, l'information est une nouvelle forme de richesse et la technologie, un nouveau moyen de créer cette richesse. En conséquence, l'e-gouvernement concerne le fait pour le gouvernement de prendre des mesures pour promouvoir la création d'entreprises et l'innovation dans l'économie de la connaissance par le biais d'une activité de réglementation et de programme et de la mise en place d'une infrastructure technologique nationale.

Ces questions économiques amènent l'État à se poser une série de questions en matière de la politique sociale. L'économie de la connaissance exige de nouvelles compétences et un investissement en capital humain. Elle insiste sur l'apprentissage informel et tout au long de la vie, en se basant sur une définition plus large de l'alphabétisme. Elle engendre également de nouvelles formes d'expression culturelle, et la numérisation offre de nouveaux moyens de conserver et de transmettre des informations culturelles. D'autre part, les différences dans l'accès et l'utilisation des technologies de l'information engendrent des fractures économiques et sociales qui sont aussi réelles que celles qui ont été créées dans les précédentes ères économiques. L'e-gouvernement est invité à prendre des mesures — supprimer les barrières et renforcer la capacité — pour aider les segments de la société qui sont défavorisés et marginalisés par le fonctionnement de l'économie de la connaissance.

Le deuxième domaine de l'e-gouvernement est la légitimité de l'État et sa relation avec les citoyens et l'État de droit ; l'on pénètre ainsi dans le domaine de l'e-démocratie et de l'e-gouvernance. L'un des ensembles de questions concerne la prise de décision démocratique en faisant appel aux technologies électroniques, notamment le vote électronique et les canaux électroniques de consultation publique à propos des décisions et des actions du gouvernement. D'autres questions, étroitement liées, concernent la relation entre le citoyen et l'État. L'e-gouvernement crée de nouveaux moyens d'offrir des services au public, en mettant l'accent sur le « self-service » et l'autonomisation des citoyens. Ces nouveaux moyens engendrent également une relation directe plus importante qu'autrefois entre le citoyen et les prestataires de services de l'administration, ce qui pèse sur les rôles traditionnels des hommes et femmes politiques en tant qu'intermédiaires entre l'État et l'administré.

Un autre type de relation apparaît sous l'effet de l'importance croissante des renseignements personnels pour l'administration et le secteur privé. La fourniture de ces renseignements par les citoyens ressemble de plus en plus à la dynamique classique du citoyen-contribuable, dans laquelle l'obligation de payer des impôts crée un ensemble réciproque d'obligations de la part de l'État dans l'usage des recettes — et des renseignements personnels — qui ont été perçues de façon responsable. Ces obligations entraînent à leur tour l'adoption de lois destinées à promouvoir la protection de la vie privée et à protéger les renseignements personnels.

L'e-gouvernement entraîne l'adoption de nouvelles lois dans d'autres domaines également. L'e-commerce exige un cadre statutaire en matière de contrats et de responsabilité, et les tribunaux doivent être autorisés à passer en revue les transactions électroniques et à recevoir des preuves électroniques. La législation doit également être adaptée pour tenir compte des délits électroniques, qui vont

du piratage à l'usurpation d'identité et à la fraude. Les mesures liées à la sécurité de l'État doivent tenir compte des menaces électroniques. Parallèlement à cela, l'importance croissante de l'information accentue l'importance et l'ampleur de la législation sur la propriété intellectuelle.

Le troisième domaine concerne les opérations des institutions publiques, à savoir les questions liées à l'administration publique électronique. L'une des questions déterminantes concerne les conséquences des TIC sur les opérations de l'administration. Ces conséquences vont de la création d'un environnement de travail interne en réseau à la nécessité de nouvelles compétences au sein de la fonction publique ainsi que de nouveaux processus administratifs. Les TIC ont des conséquences significatives sur l'ensemble des acteurs de l'État, y compris les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Les TIC, étant étroitement liées aux idées issues de la gestion des services, ont des conséquences profondes sur les relations entre l'État d'une part et les citoyens de même que ses employés d'autre part. Le fait que l'État dépende du secteur privé pour développer de nouvelles technologies et souvent pour les gérer en son nom engendre une interdépendance entre les secteurs public et privé, tandis que l'importance accordée au citoyen crée une convergence entre les niveaux d'administration et entre les secteurs public et privé.

Le quatrième domaine de l'e-gouvernement concerne l'État dans l'environnement international : sa relation avec les autres acteurs publics, les institutions internationales et les acteurs internationaux privés et non-gouvernementaux. Ici aussi, ces relations évoluent sous l'effet des TIC. Dans l'environnement électronique, les gouvernements ont accès non seulement les uns aux autres, à tous les niveaux de l'administration et par-delà les formalités liées aux relations inter-étatiques, mais aussi à leurs citoyens respectifs. De la même manière, les institutions transnationales du secteur public étendent leur influence dans les pays constituants, et les acteurs transnationaux privés et non-gouvernementaux entrent en contact avec les gouvernements et les citoyens concernés dans le monde entier. Même si la souveraineté nationale reste un principe fondamental du système international, le contexte dans lequel elle agit et les outils avec lesquels elle s'exprime ont changé.

Comment est apparu l'e-gouvernement ?

Bien que le terme « e-gouvernement » ne soit utilisé de façon générale que depuis cinq ans, le phénomène a commencé à se développer à partir du milieu des années 1980. On peut dire de l'e-gouvernement qu'il est né des interactions entre trois ensembles de facteurs distincts, dont chacun a évolué de façon individuelle : les TIC, les concepts de gestion et l'administration proprement dite. Un élément notable concerne le fait que la plupart des innovations technologiques et des nouvelles doctrines dans les pratiques de gestion sont apparues en dehors du gouvernement — plus précisément dans le secteur privé —, tandis que le gouvernement a été considérablement influencé par des facteurs extérieurs, notamment par les besoins et les capacités du public. Dans ce sens, l'e-gouvernement est encore un concept en pleine évolution ; étant donné que les administrations s'adaptent de plus en plus à ses caractéristiques et à ses outils, l'e-gouvernement risque de continuer à évoluer de façon considérable.

L'évolution technologique

Depuis 15 ans, la progression saisissante des technologies s'intègre dans l'administration et, de plus en plus, dans la vie quotidienne. Une liste récapitulative comprendrait une demi-douzaine d'évolutions majeures. L'une des premières étapes concernait la convergence de l'informatique et des télécommunications, se traduisant par l'adoption généralisée de l'informatique répartie basée sur le modèle client-serveur. Des ordinateurs personnels se sont ainsi retrouvés sur le bureau et dans le sac de voyage d'un cercle grandissant de fonctionnaires, ce qui a eu pour effet de faire de ceux-ci leurs propres dactylos et secrétaires. Cette phase a été suivie de l'adoption de l'Internet — en particulier le courrier électronique — en dehors des milieux académiques et militaires. En 1994, le Consortium World Wide Web fut lancé au moyen de technologies faisant appel à un usage généralisé de matériel graphique et textuel et permettant un accès plus simple à l'Internet. Le développement de sites Web gouvernementaux et la fourniture d'informations et de services par l'Internet suivirent peu après, rendant possibles les transactions en ligne bidirectionnelles entre l'administration et les citoyens ainsi qu'un accès externe aux bases de données de l'État.

Le « bogue du millénaire » - plus simplement connu sous l'appellation « bogue de l'an 2000 », tragiquement axé sur le passage de l'année 1999 à l'an 2000 — était une autre étape importante. Elle a contraint les administrations à se rendre davantage compte de leurs ressources technologiques et de leur main-d'œuvre en rapide expansion et à reconnaître l'interdépendance engendrée par cela entre les secteurs public et privé et entre les deux secteurs et le public dans son ensemble. Ce phénomène a également attiré l'attention sur l'importance de l'infrastructure électronique nationale. Depuis peu, la priorité technologique concerne l'adoption rapide des communications sans fil et l'implacable convergence continue entre des technologies autrefois non reliées, illustrée par l'intégration de l'informatique, de la téléphonie, de la vidéo, de la musique, des jeux et de la radio/télévision dans un unique dispositif de poche sans fil. La seule certitude possible dans ce contexte est que l'évolution ne fera que continuer.

L'évolution de la gestion

Les principes de gestion, de plus en plus influencés par les capacités des TIC, ont connu une évolution parallèle. Le nouveau management public, apparu dans les années 1980, a jeté les bases de cette évolution. Celui-ci proposait différents modèles et instruments d'administration, en mettant l'accent sur les perspectives issues du secteur privé, comme l'autonomisation des managers-gestionnaires, l'importance des résultats et le recours à une analyse comparative (« *benchmarking* ») et aux meilleures pratiques dans l'innovation en matière de gestion. Ce phénomène a également amené l'administration à percevoir les secteurs privé et à but non-lucratif comme des partenaires et des canaux potentiels de prestation de services publics.

La complexité et les risques liés à la technologie ont également renforcé le rôle des conseillers en gestion dans le secteur public, qui vont des gourous et des grandes sociétés internationales aux indépendants offrant un éventail de services, de la planification à la gestion de projet, de la fourniture de biens à la gestion du changement, de la prestation de services à l'externalisation la sous-traitance de pans entiers de l'administration publique. Ceux-ci ont initié l'État à des notions qui

avaient été développées dans le milieu de l'e-commerce du secteur privé, comme la prestation de service axée sur le client et à guichet unique, la gestion des relations avec la clientèle, la gestion de la chaîne d'approvisionnement, le recentrage des processus et les modèles de maîtrise des technologies de l'information mettant l'accent sur les approches de gestion de projet.

Tandis que les TIC concernent principalement l'infrastructure, le matériel et le logiciel, leur adaptabilité et leur complexité mettent en évidence le fait qu'elles ne peuvent être utilisées efficacement que comme un moyen d'atteindre les objectifs de l'administration. Celle-ci doit donc prendre soin d'identifier les objectifs que la technologie est censée favoriser. Les technologies ont également conféré une nouvelle importance aux données, aux informations et aux connaissances qu'elles véhiculent et qui sont devenues une ressource majeure de l'administration, une ressource aussi importante que son personnel et que ses finances, et qui n'est efficace que si elle est intégrée à ces technologies.

L'évolution de l'administration

Outre ces facteurs technologiques et de gestion, d'autres éléments inhérents au secteur public ont eu une influence importante sur l'évolution de l'e-gouvernement. Le premier concerne la nécessité pour l'administration de répondre aux demandes et aux capacités du public et de l'économie de même que de la société. Les hommes politiques constituent un autre facteur : bien que prudents en ce qui concerne l'adoption des nouvelles technologies, en particulier dans le processus politique proprement dit, ils ont été attirés par les économies de ressources et le potentiel d'efficacité de la technologie ainsi que par la possibilité de rapprocher l'administration du citoyen. Un autre facteur important concerne le service public proprement dit, avec le recrutement de personnel qualifié dans le domaine de la technologie et le transfert des compétences technologiques issues de la vie quotidienne. Enfin, une caractéristique majeure de l'administration dans l'environnement électronique concerne ses dimensions et sa complexité, généralement plus importantes que dans le secteur privé, et la nécessité d'imputer aux managers gestionnaires la responsabilité de prendre les décisions et d'assumer la direction dans des domaines comprenant une composante technologique majeure.

Quels sont les phénomènes engendrés par l'e-gouvernement ?

L'e-gouvernement a donné naissance à des phénomènes qui sont devenus des caractéristiques d'un environnement public redéfini. Ceux-ci comprennent l'émergence de « communautés virtuelles » de même que d'institutions plus traditionnelles, directement liées à l'e-gouvernement. L'e-gouvernement a créé sa propre culture organisationnelle, dont l'un des aspects est le *benchmarking* international.

Les réseaux électroniques, sur lesquels repose l'e-gouvernement, sont capables de rassembler des individus dispersés sur le plan géographique et organisationnel au sein de communautés ayant des intérêts communs. Ces communautés virtuelles sont à la fois plus ouvertes, puisqu'elles relient des personnes qui, à défaut, ne communiqueraient pas les unes avec les autres, et plus fermées, puisqu'elles reposent sur une affinité entre les membres. Ces communautés peuvent être de courte ou de plus longue durée, mais ce qui est important, c'est qu'elles s'étendent au-delà des cadres

institutionnels établis. Les communautés en réseau ont aussi leurs propres vulnérabilités, que ce soit face aux pirates, aux virus ou aux participants non désirés.

L'e-gouvernement crée ses propres institutions, qui combinent des modèles organisationnels traditionnels et nouveaux. Les impératifs de l'e-gouvernement ont conduit de nombreuses administrations à restructurer leurs ministères afin d'adapter l'appareil gouvernemental à son nouveau rôle et à ses nouvelles activités. Beaucoup de gouvernements ont nommé des commissions ou des groupes de travail chargés d'émettre des avis sur les exigences de l'« autoroute de l'information » et de l'économie de la connaissance. Les organismes de réglementation ont dû faire face à la convergence technologique et à la nécessité de mettre en place des infrastructures électroniques supplémentaires, comme l'accès à large bande à l'Internet, afin de favoriser les stratégies d'e-gouvernement nationales.

Les institutions internationales ont également répondu à l'environnement électronique. Dès le départ, l'Internet a été défini par le Consortium World Wide Web (W3C), un organisme rassemblant des intervenants issus des secteurs public et non-gouvernemental dans le but de développer des technologies et des normes interopérables (caractéristiques, lignes directrices, logiciel et outils) en vue d'un développement maximum du Web³. La Société pour l'attribution des noms de domaine et numéros sur Internet (Internet Corporation For Assigned Names and Numbers (ICANN))⁴ est une autre institution multilatérale qui agit aux niveaux international et national dans le but de réglementer l'utilisation des adresses Internet. Plusieurs organes des Nations unies participent activement au développement d'un système international d'e-gouvernement. S'appuyant sur plusieurs résolutions de l'Assemblée générale, l'Union internationale des télécommunications (UIT) a par-rainé l'actuel Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI)⁵. L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) a mis au point des Traités Internet afin de favoriser la société de la connaissance⁶, et le Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (DAESNU), par le biais de son réseau UNPAN (UN On-line Network in Public Administration and Finance), a activement encouragé l'usage des TIC dans l'administration publique à l'échelle mondiale. La Banque mondiale⁷ possède un site actif d'e-gouvernement, et l'OCDE a également encouragé ses membres à partager leurs expériences dans le domaine de l'e-gouvernement, de la gestion des connaissances et de l'utilisation des TIC⁸.

Parallèlement à ces développements, des organismes d'administration publique existants ont connu une évolution propre en adoptant un programme d'e-gouvernement. Pour ne citer que quelques exemples, l'IISA a créé en 1983 l'Association internationale d'information et de documentation en administration publique (AIIDAP), un organe sous l'égide de l'IISA. En 1998, lorsqu'il fut décidé que les questions représentées par l'AIIDAP devaient être intégrées dans un programme plus vaste de l'IISA, l'AIIDAP a été supprimée. Un groupe de travail de l'IISA sur les

³ <http://www.w3.org/>

⁴ <http://www.icann.org/tr/french.html>

⁵ <http://www.itu.int/wsis/index-fr.html>

⁶ http://www.wipo.int/freepublications/fr/ecommerce/450/wipo_pub_l450in.pdf

⁷ <http://www.unpan.org/>

⁸ http://www.oecd.org/topic/0,2686,fr_2649_34129_1_1_1_1_37405,00.html

nouvelles technologies et l'administration publique a été instauré en 2001 et en 2002, l'IISA publiait une étude sur l'e-gouvernement en tant que résultat des TIC dans l'administration publique⁹. En 2004, le thème de la conférence annuelle de l'IISA à Séoul était « E-Gouvernance : défis et chances pour la démocratie, l'administration et le droit »¹⁰. Parallèlement à cela, des réseaux internationaux composés de spécialistes des technologies et de l'information, comme l'International Council for Information Technology in Government Administration (ICA)¹¹, se sont de plus en plus intéressés au domaine de la gestion du secteur public.

Les TIC ont également eu une incidence majeure sur la société et la culture. Les nouvelles technologies sont un élément de plus en plus banal dans nos vies quotidiennes, tandis que le milieu de travail dans les secteurs public et privé est considéré comme peuplé de professionnels de l'information et travailleurs de la connaissance. Cela a eu pour effet de modifier la façon dont les gens travaillent, en introduisant des approches multidisciplinaires, en équipe, et en mettant l'accent sur le développement professionnel et l'apprentissage continu¹² ainsi que sur le partage des meilleures pratiques. Un phénomène connexe est le rôle considérable joué par les consultants dans la définition de l'e-gouvernement : ils intègrent des approches s'appuyant sur des formules et instaurent une commercialisation mondiale des idées, en dessinant une frontière différente entre les entreprises et l'administration publique. L'impact linguistique n'est pas moins important et en est encore à ses balbutiements, si l'on tient compte de la prédominance de l'anglais en tant que moyen de communication dans les TIC et d'analyse de leur utilisation.

Un autre phénomène international lié à l'e-gouvernement est le recours à la comparaison, voire à la concurrence, intergouvernementale en tant qu'outil de réforme du secteur public. Plusieurs initiatives de *benchmarking* international sont désormais bien établies, chacune avec leurs propres caractéristiques particulières, mais qui engendrent dans leur ensemble un sentiment de compétition lors du partage d'expériences. Les cinq exemples suivants (par ordre alphabétique) concernent des enquêtes régulièrement réalisées — généralement annuelles — par Accenture¹³, la Fondation Bertelsmann¹⁴, Brown University¹⁵, the Economist et IBM¹⁶, et l'UNPAN¹⁷.

⁹ Gudrun Trauner, Le gouvernement électronique - Les techniques d'information et de communication dans l'administration publique, Publication conjointe Université de Linz/IISA, 2002.

¹⁰ 26^{ème} Congrès international des sciences administratives, 14-18 juillet, 2004. Pour des informations concernant le programme et les comptes rendus, voir <http://www.iiasia.be/iias/aicor/aikorea.htm>

¹¹ <http://www.ica-it.org/>

¹² L'introduction remarquablement progressive des ordinateurs personnels et du courrier électronique ainsi que la courbe d'apprentissage connexe pour les individus et les organisations méritent une étude à part entière. Un autre domaine à analyser concerne les incidences de l'introduction répandue des logiciels tels que PowerPoint sur la façon dont les informations sont communiquées au sein des organisations et sur le processus décisionnel.

¹³ http://www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enweb&xd=industries\government\insights\leadership_customerservice.xml&c=gov_cusvrlc_0405&n=rihome

¹⁴ http://www.begix.de/en/PPPsum_eng.pdf

¹⁵ http://www.brown.edu/Administration/News_Bureau/2004-05/04-020.html

¹⁶ http://graphics.eiu.com/files/ad_pdfs/ERR2004.pdf

¹⁷ <http://www.unpan.org/>

Quel est le rapport entre l'e-gouvernement et l'administration publique ?

L'e-gouvernement a eu une incidence considérable sur l'administration publique en modifiant l'environnement dans lequel le service public agit, en introduisant de nouveaux concepts et de nouvelles méthodes dans ses opérations et en modifiant l'importance relative de même que les relations entre les éléments établis de l'administration publique. Comme pour le gouvernement dans son ensemble, les changements sont en cours et il est difficile de prévoir leur évolution. Dans cette communication, nous nous concentrons toutefois sur quatre domaines sur lesquels ils ont eu des conséquences manifestes et durables.

Un service axé sur le citoyen

Le principe le plus important propre à l'e-gouvernement est sans doute la prestation de service axée sur le client. Ce principe, emprunté au secteur privé et antérieur à l'Internet, a donné toute sa mesure avec le World Wide Web. Selon ce principe, les services publics doivent être conçus dans le but de satisfaire les besoins des citoyens ou d'aider ces derniers à remplir leurs obligations civiques. L'organisation formelle de l'administration revêt une importance secondaire et, à la place de cela, différentes parties de l'administration, ou même des niveaux d'administration, sont rapprochés par leur relation commune avec des communautés identifiables dans la population au sens large. Dans l'environnement électronique, la capacité citoyenne est un facteur au même titre que les besoins des citoyens, et l'administration publique est tenue d'être présente là où le public se situe, physiquement et en ligne.

La démarche consiste dès lors à concevoir l'administration à partir d'un point de vue extérieur. Cette importance accordée au citoyen/client fait également ressortir l'objectif ultime, à savoir que le service est fourni et les procédures suivies par l'administration afin d'atteindre ces objectifs. La technologie est considérée comme un catalyseur. Cependant, tant la logique que les coûts des systèmes électroniques à forte intensité technologique exigent une simplification des étapes composant la prestation de service, en privilégiant la fin plutôt que les moyens. Cela a entraîné une prise en considération de la « transformation » des services, en faisant appel aux méthodes et aux connaissances issues de la restructuration des activités et de l'amélioration continue.

Le libre-service (ou « self-service ») fait partie intégrante du modèle axé sur le citoyen. Ici, le « client » réalise un grand nombre de tâches administratives normalement réalisées par le prestataire de service. Dans le cadre des services en ligne, ces tâches peuvent être réalisées vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept. Pris en bloc, ces deux éléments sont d'importantes sources d'économies de coûts. L'expérience a toutefois montré que tous les services publics ne pouvaient pas faire l'objet d'une prestation exclusivement en ligne et, de ce fait, que les membres du public ne souhaitaient pas tous ou n'étaient pas tous en mesure d'y accéder par voie électronique uniquement. Cela a entraîné une nouvelle volonté d'offrir une prestation de service intégrée, réunissant les différents « canaux » de communication entre l'administration et le public, à savoir les personnes, le téléphone, le courrier et les guichets de même que l'Internet¹⁸. L'orientation « client »

¹⁸ Voir par exemple Kenneth Kernaghan, « Moving Toward the Virtual State: integrating services and service channels for citizen-centred service delivery », présenté lors du 26^{ème} Congrès international des sciences administratives, à Séoul, en Corée, en juillet 2004.

et « objectif » a également renforcé l'importance de l'affirmation selon laquelle les objectifs publics ne doivent pas nécessairement être atteints au moyen d'outils publics, ce qui a engendré la mise au point de nouveaux instruments de prestation de services publics, notamment par d'autres canaux publics, voire par des acteurs non-gouvernementaux.

Le pouvoir considérable du modèle de service axé sur le client a toutefois ses limites. Il fonctionne le mieux dans le cadre d'opérations de prestation de services impliquant un échange d'informations ou de l'argent en vue d'un produit tangible, comme un certificat ou une réservation. Ce modèle, basé sur le commerce électronique, est bien adapté à l'administration locale et aux secteurs de l'administration nationale qui ont des liens significatifs avec le public. Il fonctionne moins bien dans les secteurs du gouvernement qui sont axés sur la recherche scientifique — où les modèles de gestion des connaissances sont plus appropriés — ou dans les activités d'élaboration des politiques du gouvernement. Cependant, même dans ces domaines, l'adoption d'une approche axée sur le service a fourni des indications utiles concernant l'introduction d'outils technologiques.

L'information en tant que ressource publique

Une deuxième caractéristique de l'administration publique dans le contexte de l'e-gouvernement est l'émergence de l'information en tant que ressource clé de l'administration, ce qui exige une législation, des politiques et des institutions propres. Tandis que des activités telles que la gestion des documents et la documentation ont toujours été un élément essentiel de l'administration, ce n'est qu'avec l'évolution de l'e-gouvernement que les ressources d'information de l'administration sont devenues aussi importantes que les ressources financières et humaines, traditionnellement privilégiées par l'administration publique.

L'une des caractéristiques de la gestion de l'information est qu'elle peut être pensée en termes de cycles de vie, un concept utilisé depuis longtemps par les archivistes. Les étapes des banques d'information de l'administration commencent avec la collecte et la production et comprennent l'utilisation, le stockage, l'extraction, la diffusion, la protection, l'élimination et la rétention à plus long terme. Les informations recueillies dans un objectif déterminé peuvent être réutilisées à d'autres fins, et le stockage des informations dans des bases de données électroniques offre d'importantes possibilités — et des problèmes connexes — de partage d'information et de création de nouvelles informations et de nouveau savoir. Ces informations peuvent être conservées en tant qu'éléments de donnée individuels, que combinaisons de données destinées à appuyer la prise de décision et, avec l'application d'un jugement, que connaissances et sagesse accumulées.

Les informations qui sont recueillies et conservées de la sorte peuvent acquérir une valeur tangible, tant sur le plan financier qu'en termes de capacité à faire le bien ou le mal, selon la façon dont elles sont utilisées. De ce point de vue, les informations détenues par l'administration ont une valeur particulière, à la fois par leur quantité et par la capacité pour l'administration d'obliger les individus et les entreprises à fournir des informations fiables les concernant, informations qu'ils souhaitent protéger dans d'autres circonstances. Le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels et des informations commercialement sensibles sont dès lors devenus

d'importantes questions dans le domaine des politiques publiques traitant de l'e-gouvernement, à l'instar de leurs pendants, la sécurité et la propriété intellectuelle.

Comme pour la gestion financière et des ressources humaines, l'e-gouvernement a favorisé son propre environnement constitué d'institutions d'administration publique, de lois, de politiques, de procédures et de compétences. Dans certains cas, ces éléments sont nouveaux ; dans d'autres, ils ont conféré un nouveau contexte et une importance nouvelle à des institutions existantes. Dans tous les cas, l'environnement est en constante évolution, et il faudra un certain temps avant qu'on puisse le considérer comme aussi développé que la gestion de la fonction publique ou des deniers publics.

La nouvelle discipline de l'information est en soi multidisciplinaire, puisqu'elle rassemble des éléments aussi disparates que des archivistes et des bibliothécaires, des éditeurs et des distributeurs, des ingénieurs et des informaticiens. Dans le cadre de l'administration, l'une des composantes vitales de la gestion de l'information concerne sa désignation en tant que « renseignements administratifs » (ou, sur l'Internet, « espace administratif ») afin de garantir une responsabilisation adéquate.

Étant donné la nature de leur rôle public, les administrations se préoccupent de la qualité des informations qu'elles possèdent — comme leur exactitude et leur disponibilité pour les contribuables qui ont « payé » pour celles-ci. Elles sont également tenues de veiller à ce que les membres du public possèdent les informations dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs droits et obligations. Cela soulève la question de la diffusion de l'information et de la liberté de l'information/accès à l'information. La collecte de renseignements personnels et d'informations commerciales sensibles engendre des obligations réciproques entre ceux qui fournissent ces informations (faire preuve d'honnêteté dans ce qu'ils déclarent à l'administration) et l'administration (s'assurer qu'elles sont gérées convenablement et en tenant compte de leur caractère sensible). La nature délicate des renseignements recueillis et produits par l'administration est également à la base des approches en matière de sécurité, tant de l'information proprement dite que de l'État et de la société, en bout de ligne.

Des compétences et des relations nouvelles

Une troisième caractéristique de l'e-gouvernement est le rôle joué par la technologie dans la définition de l'environnement dans lequel agit l'administration publique et les connaissances de même que les compétences exigées des responsables et des fonctionnaires de l'administration. Pour des raisons pratiques, le milieu de travail, dans le service public, est de plus en plus un endroit où l'on trouve un ordinateur sur chaque bureau et où le courrier électronique, les logiciels de traitement de texte et le World Wide Web sont monnaie courante. Cette situation tranche avec l'environnement que l'on connaissait il y a dix ans ou même moins, où le téléphone et le courrier postal étaient les principaux outils de travail. L'adoption des technologies électroniques dans l'administration a été une formidable aventure faite d'apprentissage et d'adaptation organisationnelle, une aventure qui est toujours en cours¹⁹. Le travail en réseau qui

¹⁹ Un phénomène connexe concerne les événements de taille comme la Semaine de la technologie dans l'administration gouvernementale (GTEC), qui combine un « Forum de perfectionnement professionnel », une grande exposition réunissant les secteurs public et privé et une cérémonie de remise de prix qui récompense les plus belles initiatives d'e-gouvernement dans les trois niveaux de gouvernement. <http://www.gtecweek.com/ottawa2005/francais>

est propre à l'e-gouvernement a également eu pour effet de privilégier les méthodes de travail axées sur la collaboration en groupe et le partage d'informations, en transcendant généralement la division verticale du travail, caractéristique de la bureaucratie classique.

Sur le plan de la gestion, l'introduction des technologies électroniques représentait un défi majeur, puisque des responsables non-professionnels ont été appelés à prendre des décisions concernant des investissements coûteux dans des systèmes d'information très sophistiqués. Le caractère indéfini des investissements constitue un autre défi : trop souvent, les suppositions qui sont faites au début d'un important projet au niveau technique et financier sont dépassées au moment de sa conclusion. La gestion des risques est dès lors devenue une préoccupation majeure des décideurs publics.

Le caractère de plus en plus technique, multidisciplinaire et risqué de l'e-gouvernement — ou du moins des technologies qui en sont à la base — engendre une relation d'interdépendance accrue au sein de l'administration entre les décideurs, les administrateurs de programmes et les spécialistes techniques. Cela engendre également une nouvelle relation entre les disciplines traditionnelles de l'administration publique : les disciplines administratives adoptent les technologies de l'information pour répondre à leurs propres besoins, et de nouveaux liens se développent entre celles-ci. Le lien le plus significatif est sans doute celui qui existe entre la technologie de l'information et les ressources humaines qui, combinées, jettent les bases de la gestion des connaissances.

Une autre caractéristique de l'e-gouvernement est la relation entre l'administration et le secteur privé. À la différence d'autres domaines de l'administration publique, les gouvernements ne sont pas autonomes lorsqu'ils adoptent et utilisent les technologies électroniques. Ils ont donc nécessairement développé une série de relations de collaboration avec le secteur privé, donnant ainsi un nouveau sens à la question traditionnelle du « faire ou faire faire ».

Même si les administrations sont capables de développer — ce qu'elles font — une capacité technologique considérable en leur sein, elles sont généralement en mesure de répondre à l'environnement extérieur en rapide évolution en acquérant des technologies électroniques et en songeant à leur usage. Les administrations dépendent dès lors fort des conseillers — des conseillers indépendants aux sociétés multinationales, qui sont quelquefois plus importantes que les administrations mêmes — pour obtenir des conseils stratégiques et une assistance dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux systèmes et des programmes de même que des services basés sur la technologie. Dans certains cas, l'administration gère elle-même ses projets de mise en œuvre et d'exploitation des nouveaux systèmes. Dans d'autres, elle fait appel au secteur privé pour faire cela en son nom par le biais d'une série d'accords de sous-traitance' (externalisation) et de partenariats public-privé. Ces derniers font intervenir des sociétés privées et d'autres organisations non-gouvernementales, qui fournissent des services au public pour le compte de l'État.

Un autre aspect des partenariats public-privé est que l'État est un important acquéreur de biens et de services technologiques et a dès lors une grande influence sur la nature et l'évolution de ce secteur dans l'économie nationale. Les administrations sont soumises à des pressions puisqu'elles doivent concilier leur efficacité

et leur productivité internes avec les questions relatives au développement économique national. Cela signifie souvent qu'elles doivent choisir entre des partenaires multinationaux bien implantés dotés d'une vaste expérience et proposant des économies d'échelle et des sociétés nationales qui comprennent le secteur des petites et moyennes entreprises, considéré, dans l'économie de la connaissance, comme l'un des moteurs clés de l'innovation et de la création de richesses.

Conséquences sur les modèles de responsabilité et de gestion

La quatrième conséquence notable de l'e-gouvernement sur l'administration publique concerne les modèles de responsabilité et de gestion. L'orientation « service à la clientèle » de l'e-gouvernement modifie les relations entre le public, la fonction publique et les représentants élus sur le plan pratique et soulève des questions sur le plan des principes. Au minimum, l'accent mis sur la fourniture de services — de préférence de bons services — au public élargit les priorités des fonctionnaires, qui ont tendance à soutenir avant tout leurs responsables politiques. Cela risque d'évoluer vers le sentiment que leur véritable responsabilité concerne le public et non les ministres. Ce faisant, les hommes politiques peuvent avoir l'impression que leur rôle a été réduit. Il s'agit de dynamiques qui doivent être abordées si l'on veut que l'e-gouvernement aboutisse.

Les modèles de responsabilité traditionnels reposent sur l'idée selon laquelle la direction vient d'au-dessus et est liée au processus qui consiste à donner un mandat à des subalternes et à les tenir responsables des résultats. Le nouveau management public s'est appuyé sur cette idée pour encourager l'autonomie maximale des subalternes, en se basant sur l'idée que les pratiques de gestion doivent être adaptées aux besoins de l'« entreprise ». L'e-gouvernement introduit deux variations importantes. Une grande part de direction et d'innovation dans le cadre de l'application de la technologie dans le secteur public provient de fonctionnaires en début de carrière et de terrain, en particulier ceux qui traitent avec le public. Les cadres supérieurs sont souvent moins expérimentés et moins capables dans les compétences qu'ils coordonnent, et leur nouveau rôle consiste à approuver et à permettre l'autorité exercée par le personnel de rang inférieur. En outre, les technologies de réseau caractéristiques du courrier électronique et des bases de données sont un élément à la fois centralisateur et décentralisateur, ce qui donne une nouvelle orientation (mais dans un contexte très différent) aux « anciennes » valeurs de la gestion publique, comme l'uniformité et la cohérence, et à la perception de l'administration dans son ensemble ainsi que de ses composantes individuelles.

L'e-gouvernement dans le contexte du développement

Si l'e-gouvernement constitue un défi majeur dans les économies développées, c'est encore plus le cas dans les pays en développement. Cela concerne les quatre domaines de l'administration : son rôle dans la promotion de la croissance économique et de la cohésion sociale, sa relation avec l'administré, son administration interne et sa relation avec l'environnement international. Dans chacun de ces domaines, les pays en développement rencontrent des contraintes en termes de capacité et d'infrastructure institutionnelles, de ressources financières et de compétences de la fonction publique, des problèmes qui caractérisent — et prolongent — les niveaux de développement inférieurs. L'écart entre

ces pays et les économies développées risque de se creuser à mesure que ces dernières s'engagent de façon de plus en plus musclée dans l'économie de la connaissance, à l'instar du « fossé numérique » observé dans les pays en développement.

Cette situation exige que l'on s'intéresse à l'application des modèles d'e-gouvernement dans le contexte des pays en développement et en particulier à des stratégies de développement. Des efforts considérables sont consentis pour tirer parti du potentiel offert par les technologies électroniques dans le processus de développement. Ce que l'on sait moins bien, cependant, c'est si les implications, sur les stratégies de développement, ont tenu compte du fait que les économies post-industrielles se définissent de plus en plus comme des économies et des sociétés de la connaissance, soutenues et dirigées par une administration publique fondée sur la connaissance. Une hypothèse de travail est que cela souligne la nécessité de développer des théories du développement fondées sur la connaissance (un développement basé sur les TIC) avec une administration publique versée dans la technologie et autonome, jouant un rôle approprié.

Ce défi est combiné à des problèmes rencontrés par les pays en développement dans des domaines cruciaux pour l'e-gouvernement. Pour la plupart des pays en développement, les infrastructures électriques et de télécommunications (qu'il s'agisse de lignes terrestres ou sans fil) sont des points faibles. Le matériel et les compétences nécessaires pour que l'e-gouvernement soit efficace, tant sur le plan interne que dans ses relations avec le public, sont généralement coûteux — et importés — et peu disponibles. La demande locale, tant du public que du secteur privé local, est considérablement plus faible que dans les pays développés, tandis que les grandes sociétés internationales de conseil et de technologie sont relativement plus puissantes que dans les pays développés, les contrepoids au sein de l'administration ou de l'économie nationale étant moins nombreux.

Bien qu'impressionnante, la situation n'est pas totalement morose. Beaucoup de pays moyennement développés ont entrepris d'ambitieux programmes visant à instaurer l'e-gouvernement en tant qu'élément moteur dans leur développement national. Même les pays les plus pauvres ont commencé à prendre des mesures de base, en adoptant des technologies appropriées et en introduisant des pratiques de gestion de l'information pour favoriser leur passage à l'e-gouvernement²⁰. Les organismes donateurs bilatéraux et multilatéraux s'intéressent de plus en plus à l'utilisation des TIC dans le développement et tirent parti du pouvoir de l'Internet pour partager les meilleures pratiques et soutenir les initiatives sur le terrain²¹.

²⁰ Par exemple, l'International Records Management Trust (IRMT) a réalisé, avec l'aide du Secrétariat pour les pays du Commonwealth et de la Banque mondiale, un travail inédit en développant une capacité de gestion des documents informatiques dans des pays en développement en tant que fondement de la responsabilisation en démocratie et afin de lutter contre la corruption. Voir <http://www.irmt.org/>

²¹ Voir le portail de la Banque mondiale consacré au développement de l'e-gouvernement <http://topics.developmentgateway.org/egovernment>. Nous avons souligné plus haut le rôle de l'UNPAN ; le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) est un autre volet du système des Nations unies qui analyse l'application des TIC dans le contexte du développement démocratique <http://sdnhq.undp.org/it4dev/>. Le Commonwealth a adopté une approche différente, en créant un groupe de réflexion, le Commonwealth Centre for Electronic Governance (CCEG): <http://www.electronicgov.net/>

L'un des éléments les plus positifs de ces évolutions est le fait que les technologies globales peuvent atteindre des situations de développement local. Elles constituent dès lors une base de support bien plus riche pour les efforts de développement au niveau de la collectivité ainsi que dans l'administration publique²². De la même manière que l'environnement « réseauté » modifie le modèle de gestion et de responsabilité au sein des administrations, il est probable qu'il modifiera la relation entre les pays développés et ceux en développement, en les rapprochant à plus long terme, en mettant l'accent sur l'interdépendance et en mettant fin à l'isolement. Ce processus ne sera facile pour aucune des parties — et il aura des implications profondes. Cependant, cela permet de penser, plus que tout autre élément, que l'histoire de l'e-gouvernement nous réserve encore de belles surprises.

Qu'en est-il pour demain ?

Une hypothèse répandue dans les conférences sur l'e-gouvernement concerne la question de savoir s'il durera, soit parce que l'« électronique » sera remplacé par de nouvelles technologies, soit parce qu'il parvient à se répandre dans tous les aspects de l'administration. Un autre point de vue est que la nature du « e » évoluera, passant d'une priorité accordée à la technologie à une priorité plus managériale (en anglais, « enabling », dans le sens de facilitant). Même si toutes ces idées comportent sans doute une part de vérité, la question étant de savoir dans quelles combinaisons il influencera l'avenir, il ne fait aucun doute que les changements qui se sont produits jusqu'à présent ne sont pas une phase transitoire, mais plutôt un changement révolutionnaire.

L'e-gouvernement, caractérisé par la convergence et l'interdépendance, s'inscrit dans le cadre du processus accéléré de mondialisation, qui concerne le secteur public ainsi que le secteur privé et la société civile. Ces caractéristiques ne permettront pas un déséquilibre permanent entre les pays développés et ceux en développement, ce qui permet en soi de garantir que l'e-gouvernement sera inscrit au calendrier des activités dans l'avenir prévisible.

Dans les administrations, les TIC présentent tous les signes d'un agent de réforme permanent et dynamique. Le modèle traditionnel d'administration publique — d'interaction entre des forces internes, du leadership politiques et bureaucratiques, et des forces externes —, s'est orienté de façon constante vers les forces extérieures, combinant la technologie, les idées du nouveau management et les ordres du jour de la programmes de politique publique formés par les conditions internationales. Il s'agit probablement d'une évolution saine. Quoi qu'il en soit, cela crée un environnement ouvert à ce que les TIC ont à offrir, mais qui doit également tenir compte à la fois des avantages liés à l'utilisation de concepts et d'outils complexes et des obstacles qui doivent être surmontés si l'on veut que les TIC soient utilisés efficacement.

Il s'agit d'un défi majeur pour l'administration publique. Il existe pour l'instant peu de fondements théoriques permettant d'aborder les conséquences des TIC sur

²² Un exemple qui mérite d'être noté est le Bellanet du Centre de recherches pour le développement international qui, en d'autres termes, « préconise et facilite la collaboration efficace dans les milieux internationaux, particulièrement par le recours aux TIC ». Voir http://home.bellanet.orgweb.idrc.ca/index.php?newlang=fraen/ev-45279-201-1-DO_TOPIC.htm

l'administration publique²³. L'e-gouvernement n'est pas non plus encore totalement intégré dans le milieu professionnel et de la recherche des administrations publiques. Le défi concerne la direction dans le monde de l'administration publique même, qui doit forger de nouvelles alliances disciplinaires et porter un nouveau regard sur ses propres hypothèses dans un paysage foncièrement nouveau.

²³ Pour une description d'un programme de recherche étudiant cette lacune dans un contexte comparatif, voir le site Web du projet « Information in the Public Sector » : <http://www.publicsectorit.ca/>