

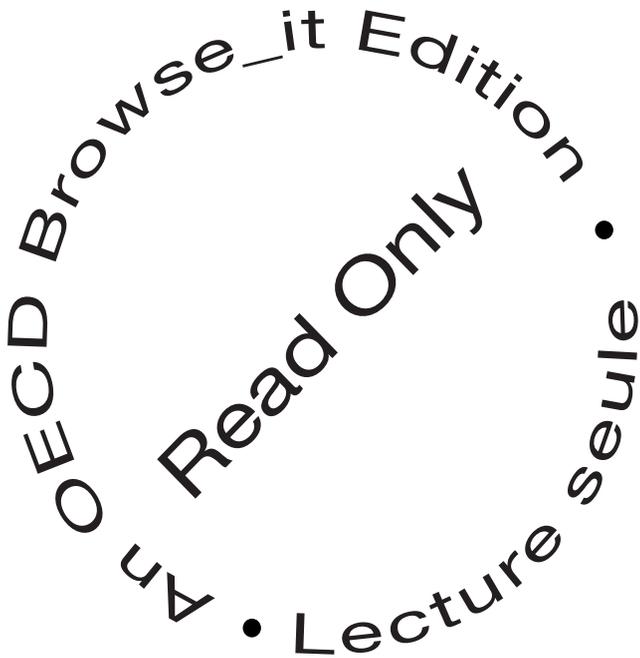


• An OECD Browse\_it Edition •  
• Read Only •  
• Lecture seule •

**Études de l'OCDE sur  
l'administration électronique**

# **L'administration électronique : un impératif**





### About OECD Browse\_it editions

In a traditional bookshop you can browse the display copies from cover-to-cover, free of charge. Wouldn't it be good to be able to do the same online? Now you can. OECD's Browse\_it editions allow you to browse our books, online, from cover-to-cover. But, just as in a real bookshop where you can't take or copy pages from the books on display, we've disabled the print and copy functions in our Browse-it editions - they're read-only. And, just as in a real bookshop, you may choose to buy or borrow from a library some titles you've browsed, so we hope you'll buy or borrow our books when they meet your needs. Tell us what you think about our Browse-it service, write to us at [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org).

### Buying OECD Publications

You can purchase OECD books and e-books from our Online Bookshop - [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop) where, if you purchase printed editions you can download the e-book edition free of charge. Our books are also available from a network of distributors, click the 'Distributors' button on this website: [www.oecd.org/publications/distributors](http://www.oecd.org/publications/distributors) to find your nearest OECD publications stockist.

### OECD Publications in Libraries

You'll find OECD publications in many institutional libraries around the world, especially at universities and in government libraries. Many subscribe to the OECD's own e-library, SourceOECD. SourceOECD provides online access to our books, periodicals and statistical databases. If your institutional library does not yet subscribe to SourceOECD, tell your librarian about our free three-month trial offer. For more details about SourceOECD visit <http://new.SourceOECD.org> or email [sourceoecd@oecd.org](mailto:sourceoecd@oecd.org). OECD has a network of Depository Libraries in each Member country where all OECD printed publications are available for consultation - [www.oecd.org/depositorylibraries](http://www.oecd.org/depositorylibraries) for a list.

# L'administration électronique : un impératif



# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Also available in English under the title:*

**The e-Government: Imperative**

© OCDE 2004

---

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

---

## Avant-propos

**B**ien que la plupart des études consacrées à l'administration électronique soient centrées sur la fourniture de services en ligne, les pays de l'OCDE ont souligné qu'il était tout aussi fondamental de réformer les procédures administratives internes (l'arrière-guichet) que d'optimiser les voies de prestation de service aux clients (le guichet) pour parvenir à une gestion efficace des affaires publiques. Axé sur les défis à relever et les obstacles à surmonter pour que l'administration électronique soit une réussite, ainsi que sur l'importance de la coordination et de la collaboration entre organismes publics pour l'intégration des prestations de service, le rapport intitulé *L'administration électronique : un impératif offre un point de vue unique sur les problèmes auxquels sont aujourd'hui confrontés les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de l'administration électronique*. Ce document se conçoit comme un outil pratique destiné aux décideurs.

Au cours de leur réunion annuelle de juin 2001, les ministres des pays de l'OCDE ont reconnu l'importance de l'administration électronique en tant que vecteur essentiel de bonne gouvernance. Ce rapport, fondé sur les travaux du Groupe de travail sur l'administration électronique de l'OCDE, indique comment les administrations publiques peuvent intégrer les principes de bonne gouvernance dans des solutions exploitant les technologies de l'information et de la communication (TIC) du XXI<sup>e</sup> siècle, pour atteindre des objectifs de politique générale dans un contexte d'évolution constante des conditions sociales, économiques et politiques.

Ce rapport a été rédigé par Tim Field, Elizabeth Muller et Edwin Lau, membres du Groupe de projet sur l'administration électronique de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE. La coordination du projet a été assurée par Hélène Gadriot-Renard et Christian Vergez. Préparé sous la direction du Groupe de travail sur l'administration électronique et du Comité de la gestion publique de l'OCDE, ce rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'Organisation.

## Remerciements

**L**e Secrétariat souhaite remercier tous les pays qui ont fourni des informations et/ou ont participé aux séminaires du Projet de l'OCDE sur l'administration électronique en 2002. En particulier, nous aimerions remercier les membres du Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique (Allemagne, Australie, Canada, Corée, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Italie, Japon, Mexique, Pays-Bas) pour leur implication et leur soutien au projet.

Des remerciements doivent également être adressés à Joanne Caddy, Marco Daglio, Christina Lagdameo et Maria Tapia, qui ont révisé le présent rapport, ainsi qu'à Liz Dacier qui a réuni les exemples des pays. Enfin, une mention spéciale à Marie Murphy, Elaine Newton, parmi d'autres, car sans leur soutien le présent rapport n'aurait jamais pu être publié.

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Objectifs, portée et contexte</b> .....	23
1.1. Introduction .....	24
1.2. Définitions .....	25
1.3. Objectifs .....	26
1.4. Méthodologie .....	28
<b>Chapitre 2. Arguments en faveur de l'administration électronique</b> .....	29
2.1. Administration électronique et efficacité .....	32
2.2. L'administration électronique améliore la qualité des services .....	38
2.3. L'administration électronique accroît l'efficacité des politiques .....	41
2.4. L'administration électronique contribue à atteindre les objectifs de politique économique .....	44
2.5. L'administration électronique peut contribuer à faire progresser le programme de réforme publique .....	46
2.6. Engagement et confiance des citoyens .....	50
<b>Chapitre 3. Obstacles externes au développement de l'administration électronique</b> .....	53
3.1. Obstacles législatifs et réglementaires .....	54
3.2. Obstacles budgétaires .....	61
3.3. Évolution technologique .....	70
3.4. Le fossé numérique .....	73
<b>Chapitre 4. Mise en place de l'administration électronique</b> .....	75
4.1. Stratégie et plan .....	76
4.2. Guichet .....	82
4.3. Arrière-guichet .....	98
4.4. Quels sont les risques d'échec ? .....	170
<b>Chapitre 5. Conclusions et défis futurs</b> .....	173
5.1. Conclusions .....	174
5.2. Défis futurs .....	178
5.3. Priorités d'action .....	180

<b>Bibliographie</b> .....	185
Annexe I. <b>Glossaire</b> .....	189
Annexe II. <b>Statistiques en matière d'administration électronique</b> .....	193
Annexe III. <b>La diffusion des TIC et la division numérique</b> .....	206

### Liste des encadrés

1. Italie : Transformer les relations entre le gouvernement et ses fournisseurs .....	32
2. Améliorer l'efficacité des bureaux de statistiques .....	34
3. Le « Corridor vert » scandinave – échange de données à l'échelle internationale pour une efficacité accrue .....	36
4. Allemagne : Services en ligne et loi fédérale d'aide à l'éducation (BAFög) .....	37
5. Canada : Guide pour l'initiative d'amélioration des services .....	40
6. Mexique : Portails orientés vers les usagers .....	40
7. Danemark : les avantages que le portail de la santé peut apporter à l'utilisateur .....	42
8. Espagne : Le portail du tourisme : un marché des produits et des services touristiques .....	45
9. Suisse : « Live+ » – Transmission sur l'Internet des débats du Parlement .....	48
10. Royaume-Uni : Faire participer les citoyens à un « nouveau » gouvernement – le Parlement écossais .....	50
11. Corée : Améliorer la transparence en mettant en place un système électronique de passation des marchés publics .....	52
12. Mexique : Prévenir la corruption dans les achats .....	52
13. Signatures numériques dans les pays de l'OCDE .....	57
14. Protection de la vie privée compte tenu des liens nécessaires entre fichiers électroniques .....	59
15. Royaume-Uni : Mécanismes novateurs de financement .....	65
16. Canada : Critères appliqués par le fonds de la réserve centrale .....	66
17. Italie : La coordination des ressources financières affectées à l'administration électronique .....	68
18. États-Unis : Financement conjoint des projets par plusieurs organismes publics .....	69
19. Mexique : Coordination des processus budgétaires .....	69
20. Finlande : Infrastructure partagée .....	71
21. Finlande : Carte d'identité intelligente .....	72
22. Mexique : Programme de bonne gouvernance .....	78
23. Allemagne : Le Manuel de l'administration électronique, un outil pour une gouvernance en ligne efficace et efficiente .....	80
24. Commission européenne : Objectifs du programme eEurope .....	81

25. Finlande : Des objectifs explicites . . . . .	82
26. Danemark : mécanismes d'information sur les réactions des utilisateurs . . . . .	85
27. Finlande : Stratégie concernant les canaux de fourniture d'informations . . . . .	86
28. Canada : Transformation des services multicanaux à l'échelle de toute l'administration . . . . .	87
29. Espagne : Les canaux multiservices mis en place par l'administration catalane : la « .Cat » . . . . .	89
30. Japon : Directives pour rendre les contenus des sites Web accessibles aux personnes handicapées. . . . .	90
31. Italie : Rendre les sites Web de l'administration accessibles aux personnes handicapées . . . . .	91
32. Corée : Prévenir la corruption en améliorant la transparence dans l'administration . . . . .	93
33. Canada : Mise en place d'une force de travail souple au sein des structures de politiques et de responsabilité existantes et en évolution . . . . .	103
34. Estonie : Mobilisation autour d'un concept unificateur et d'une autorité présidentielle. . . . .	106
35. Corée : Le rôle de l'autorité dans l'administration électronique . . .	107
36. Finlande : Exercice de l'autorité par les cadres subalternes . . . . .	108
37. Japon : Direction générale de la stratégie des technologies de l'information . . . . .	110
38. Principes pour la réussite de l'exercice de l'autorité en matière d'administration électronique . . . . .	111
39. Mexique : Comités supérieurs . . . . .	113
40. Italie : Réseau de centres régionaux de compétence (CRC) . . . . .	114
41. Irlande : Révision par des pairs . . . . .	115
42. Allemagne : SAGA – normes et architecture pour les applications de l'administration. . . . .	116
43. Australie : Cadre d'authentification des entreprises (BAF Business Authentication Framework) . . . . .	117
44. Commission européenne : Leaders mondiaux en matière d'achat électronique . . . . .	118
45. Japon : Infrastructure partagée – WAN Kasumigaseki . . . . .	122
46. Mexique : Infrastructure partagée et services en ligne homogènes – approches fondées sur le recours à des intergiciels . . . . .	122
47. Irlande : <i>Public Services Broke</i> (« Courtier en services publics ») – une approche des services intégrés . . . . .	123
48. Suède : Wilma – Système d'information pour le traitement des affaires de migration . . . . .	124

49. Corée : Confidentialité et partage de données entre les agences . . .	127
50. Italie : Compétences pour les dirigeants. . . . .	130
51. Expertise en Technologies de l'information. . . . .	132
52. Compétences en gestion de l'information (GI) pour les dirigeants et les spécialistes. . . . .	133
53. Compétences des dirigeants en matière de société de l'information . .	135
54. Royaume-Uni : E-Délégué – carte des compétences en information. . .	136
55. États-Unis : Modèle des applications de l'État de Washington . . . .	136
56. États-Unis : Université des agents principaux responsables de l'information . . . . .	138
57. Canada : Compétences en matière de gestion du changement. . . .	139
58. États-Unis : Construire la force de travail de l'administration électronique . . . . .	140
59. Japon : Calendrier de la formation en matière d'administration électronique . . . . .	141
60. Danemark : Dispositions novatrices en matière de partenariat. . . .	145
61. Nouvelle-Zélande : Financement des risques. . . . .	150
62. États-Unis : Risque et responsabilité. . . . .	151
63. Italie : Observatoire de l'administration électronique . . . . .	157
64. Canada : Examens postérieurs à la mise en œuvre des projets d'administration électronique . . . . .	158
65. Pays-Bas : La nécessité d'outils d'évaluation . . . . .	159
66. Australie : Évaluation nationale de l'administration électronique, février 2003 . . . . .	161
67. Australie : Examen des avantages intermédiaires du GOL (administration en ligne), Victoria, 2001. . . . .	165
68. Finlande : Études liées à l'administration électronique . . . . .	166
69. Royaume-Uni : Le Groupe d'étude de personnes . . . . .	167
70. Australie : Le tourisme en ligne de Victoria ( <i>Victoria Tourism Online</i> ) . . .	167
71. Royaume-Uni : Segmentation client du bureau des statistiques nationales ( <i>Office of National Statistics</i> ) et essai de site Web . . . . .	168
72. Canada : Qualité de services et outils de mesures communes (OMC) . .	169

### Liste des graphiques

1. Ménages ayant accès à l'Internet, 2000 et 2001. . . . .	73
2. Stades de la prestation de services en ligne et objectifs clés en matière de prestation de services . . . . .	84
3. e-Europe : disponibilité en ligne des services publics, 2001-2002. . . .	194
4. Pourcentage d'utilisateurs visitant les sites de l'administration en ligne (juin 2002) . . . . .	194
5. Pourcentage des sites nationaux offrant des services en ligne . . . . .	195
6. Pourcentage de sites Web mis à la disposition du public (Étude effectuée auprès de 196 pays) . . . . .	196

7. Services d'administration en ligne . . . . .	197
8. Succès des administrations pour la promotion des TIC . . . . .	198
9. Priorité des administrations pour les TIC . . . . .	199
10. Utilisation par les administrations des transactions effectuées sur l'Internet (entreprises) . . . . .	200
11. Compétence des fonctionnaires . . . . .	201
12. Achats en matière de technologies avancées . . . . .	202
13. Accès à l'Internet et aux e-mails dans les secteurs public et privé canadiens, 2000 . . . . .	203
14. Accès gouvernemental à l'Internet et sites Web en Australie, 1997/98 . . . . .	203
15. Nombre d'employés par PC dans le gouvernement central du Japon, année fiscale 1998-2002 . . . . .	204
16. Utilisation des TIC dans le gouvernement finlandais, 1995 et 2000 . . . . .	204
17. Usage personnel de l'Internet par motif au Royaume-Uni, juillet 2000 . . . . .	205
18. Voies d'accès fixes aux télécommunications dans les pays de l'OCDE . .	207
19. Hôtes Internet dans les pays de l'OCDE pour 1 000 habitants, juillet 2001 . . . . .	208
20. Serveurs sécurisés pour un million d'habitants, juillet 2001 . . . . .	208
21. Accès à un ordinateur à domicile dans les pays de l'OCDE sélectionnés, 1994-2001 . . . . .	209
22. Ménages disposant d'un accès à un ordinateur à domicile, 2000 et 2001 . . . . .	209
23. Accès des ménages à l'Internet dans les pays sélectionnés, 1996-2001 . . . . .	210
24. Ménages disposant d'un accès à l'Internet, 2000 et 2001 . . . . .	210
25. Diffusion de la technologie de l'information dans le système éducatif, 1992-2001 . . . . .	211
26. Panier concernant l'accès à l'Internet dans les pays de l'OCDE pour 40 heures (aux heures de pointe) en utilisant des taux actualisés du réseau téléphonique public commuté . . . . .	212
27. Possession de PC par revenu du ménage dans les pays de l'OCDE sélectionnés, 2000 . . . . .	213
28. Accès à l'Internet par revenu du ménage dans les pays de l'OCDE sélectionnés, 2000 . . . . .	214
29. Accès à domicile à l'Internet parmi les ménages par niveau de revenu . . . . .	215
30. Accès aux PC et à l'Internet par niveau d'éducation . . . . .	216
31. Taux de pénétration de l'Internet et des PC en fonction de l'âge (%). .	217

32. Les ménages urbains ont davantage de connexions que les ménages ruraux . . . . .	219
33. L'anglais est la langue principale de l'Internet . . . . .	219
34. Différence d'accès à un PC par revenu . . . . .	220
35. Différence d'accès à l'Internet par revenu . . . . .	220
36. Taux de croissance en pourcentage des possessions de PC dans les ménages ayant les niveaux de revenus les plus faibles et les plus élevés . . . . .	221
37. Taux de croissance en pourcentage des connexions à l'Internet dans les ménages ayant les niveaux de revenu les plus faibles et les plus élevés . . . . .	221

### Liste des tableaux

1. Méthode classique d'établissement des budgets et budgétisation des investissements dans les TIC . . . . .	61
2. Résumé des compétences nécessaires à l'administration électronique . . . . .	129
3. Obstacles à l'évaluation de l'administration électronique . . . . .	154
4. Utilisation de l'Internet selon le sexe . . . . .	218
5. Ménages ayant accès à un ordinateur à domicile dans les pays de l'OCDE sélectionnés, 1986-2001 . . . . .	222
6. Ménages ayant un accès à l'Internet dans les pays de l'OCDE sélectionnés, 1996-2001 . . . . .	223
7. Proportion de ménages ayant accès à l'Internet par tranche de revenus . . . . .	224
8. Augmentation de l'accès des ménages à l'Internet . . . . .	225
9. Accès des ménages à l'Internet à domicile par quartile de revenu, 2000 (%) . . . . .	226

## Résumé

### Introduction

#### ***L'administration électronique porte davantage sur l'administration que sur l'électronique***

L'importance croissante que prend la société de l'information a entraîné des changements des attentes des citoyens ainsi que des structures, des cultures et des méthodes de travail. Afin de rester réceptives aux besoins des citoyens, les administrations vont devoir suivre le rythme et adopter la société de l'information. La définition de l'administration électronique selon l'OCDE est « l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, et plus particulièrement d'Internet, comme outils pour arriver à une meilleure administration ». L'impact de celle-ci au niveau le plus large est simplement une **meilleure administration**, étant donné qu'elle permet d'obtenir de meilleurs résultats, des services de meilleure qualité, un engagement accru avec les citoyens, de même qu'elle permet d'améliorer d'autres aspects essentiels identifiés. Les gouvernements et les administrations publiques continueront d'être appréciés, et doivent l'être, au regard de ces critères reconnus de réussite.

Les initiatives en matière d'administration électronique recentrent l'attention sur plusieurs questions : comment les organismes publics peuvent-ils collaborer plus efficacement entre eux pour essayer de résoudre des problèmes complexes communs ? Comment mieux prendre en compte les besoins des utilisateurs et établir des liens avec des partenaires du secteur privé ? Pour demeurer réactives, les administrations doivent s'attacher à résoudre ces questions.

### Les arguments en faveur de l'administration électronique

#### ***L'administration électronique améliore l'efficacité***

Les TIC permettent de s'acquitter de façon plus **efficace** du **traitement** de grandes quantités de dossiers et des tâches propres aux administrations publiques. L'utilisation de l'Internet peut se traduire par des économies en termes de collecte et de transmission de données et favoriser la fourniture d'informations et la communication avec les clients. L'échange plus fréquent de données au sein des administrations et entre elles devrait augmenter considérablement l'efficacité dans le futur.

### ***L'administration électronique améliore les services***

Accorder une attention prioritaire aux clients est un point essentiel des programmes de réforme des pays membres. L'efficacité des services offerts (à la fois en ligne et hors ligne) dépend de la compréhension des besoins des utilisateurs. Se soucier du consommateur signifie qu'un utilisateur ne doit pas être tenu de comprendre les structures complexes des administrations et les relations complexes pour interagir avec les administrations. L'internet peut contribuer à atteindre cet objectif, en permettant aux administrations de se présenter comme une organisation unifiée et de fournir des **services en ligne homogènes**. Comme tous les services, ceux de l'administration électronique doivent être développés en fonction de la demande et des particularités des utilisateurs dans le cadre d'une stratégie globale de fourniture de services.

### ***L'administration électronique aide à obtenir des résultats spécifiques...***

L'Internet peut favoriser l'échange d'informations et d'idées entre les parties prenantes et contribuer à atteindre des **objectifs** spécifiques. Par exemple, la disponibilité d'informations en ligne peut favoriser l'utilisation d'un programme d'éducation ou de formation ; l'échange d'informations dans le secteur de la santé peut améliorer l'utilisation des ressources et les soins aux patients ; le partage d'informations entre les administrations centrales et régionales peut faciliter la mise en œuvre des actions dans le domaine de l'environnement. Cela étant, l'échange d'informations concernant des particuliers soulèvera la question de la protection de la vie privée et il conviendra d'en examiner soigneusement les éventuels avantages et inconvénients. Les délais pour ces initiatives doivent être réalistes car il peut se passer du temps avant que les effets s'en fassent ressentir.

### ***... et peut contribuer à la réalisation d'objectifs économiques***

Le fait que l'administration électronique favorise la diminution de la corruption, une plus grande ouverture ainsi que la confiance dans l'administration contribue à la réalisation **d'objectifs de politique économique**. Entre autres impacts spécifiques, on mentionnera la réduction des besoins financiers des administrations du fait de l'efficacité accrue des programmes ainsi que les gains d'efficacité et l'accroissement de la productivité des entreprises (et ce grâce à la simplification administrative et à l'amélioration des informations fournies par les pouvoirs publics que permettent les TIC). Étant donné la portée et l'influence de l'administration, les initiatives en matière d'administration électronique favorisent la réalisation des objectifs concernant la société de l'information et le commerce électronique. L'utilisation par les administrations des biens et services des TIC peut aussi constituer un soutien aux industries locales spécialisées dans ce domaine. Cependant, ces effets sont difficiles à quantifier.

## **L'administration électronique peut être un important instrument de réforme**

Tous les pays de l'OCDE sont confrontés au problème de la modernisation et de la réforme de la gestion publique. Les phénomènes nouveaux – mondialisation, nouvelles exigences budgétaires, sociétés en mutations et élévation des attentes des clients – impliquent que le **processus de réforme soit continu**. Les TIC ont soutenu les réformes dans de nombreux domaines, en améliorant la transparence, en rendant le partage d'informations plus facile et en soulignant les incohérences internes.

## **L'administration électronique peut aider à instaurer la confiance entre les administrations et les citoyens**

Instaurer la confiance entre les administrations et les citoyens est fondamental pour une bonne gouvernance. **Les TIC peuvent y contribuer**, en facilitant la participation des citoyens au processus politique, en encourageant la mise en place d'une administration accessible et responsable et en contribuant à éviter la corruption. En outre, si l'on parvient à surmonter les limitations et les problèmes, les TIC peuvent aider un individu à faire entendre sa voix dans le débat général. Cela peut être fait en mettant à profit les TIC, pour encourager les citoyens à réfléchir de façon constructive sur les questions d'intérêt public, en utilisant la technologie pour rendre le processus politique plus transparent, et en adoptant des politiques sur la qualité de l'information et la responsabilité. L'intégration avec des outils hors-ligne est nécessaire et peu nombreux sont ceux qui pensent que les dispositifs en matière d'administration électronique remplaceront complètement les méthodes traditionnelles de fourniture d'informations, de consultation et de participation du public dans un avenir proche.

## **Obstacles externes auxquels se heurte l'administration électronique**

Les obstacles législatifs et réglementaires, financiers, technologiques et le fossé numérique, entre autres, peuvent entraver la mise en œuvre de l'administration électronique. Alors qu'il y a d'importants obstacles internes (comme la collaboration entre des services intégrés), les obstacles externes doivent être traités au niveau de l'ensemble de l'administration pour être surmontés.

## **Les obstacles législatifs et réglementaires peuvent entraver le recours à l'administration électronique**

Pour que les processus d'administration électronique soient largement acceptés, ils doivent avoir le même statut que les procédures sur papier

équivalentes. De plus, les structures actuelles basées sur le principe selon lequel les organismes publics travaillent de manière autonome (par exemple, gestion des performances, obligation de rendre compte et interdiction d'échanger des données) entravent la collaboration. La garantie du respect de la vie privée et la sécurité sont des conditions préalables indispensables au développement des services en ligne. La complexité des exigences est un autre problème. Il se peut qu'il soit nécessaire d'expliquer clairement aux organismes ce qu'ils peuvent ou non faire, en particulier dans le domaine de la sécurité des données et des normes techniques. Cela est particulièrement important dans le cas des petits organismes.

### **Les cadres budgétaires peuvent limiter les initiatives en matière d'administration électronique**

Pour financer des services publics homogènes et une infrastructure commune, les réglementations budgétaires devraient **faciliter les mécanismes de financement coopératifs**, comme les tentatives coordonnées pour trouver de nouveaux financements et la mise en commun de ressources. De surcroît, les dépenses appropriées en matière de TIC devraient être considérées comme des investissements prenant en compte des avantages futurs et offrant certaines garanties concernant les financements futurs. Ainsi, les dépenses dans le domaine des TIC seraient essentiellement axées sur la mise au point de solutions d'un bon rapport coût-efficacité.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les **dispositifs budgétaires existants vont à l'encontre** d'une administration électronique efficace. Les organisations ont besoin d'incitations pour mettre sur pied des projets intéressant plusieurs organisations et des instruments pour mesurer la rentabilité des investissements. Cela peut être obtenu en procédant, à l'échelle de l'ensemble de l'administration, à l'évaluation des avantages qu'offre l'administration électronique et à la mise en commun des économies réalisées.

### **Les administrations doivent se préparer au changement technologique**

Le partage de données sur des systèmes existants, le développement d'infrastructures partagées et les technologies à évolution rapide peuvent entraver les progrès dans la mise en place d'initiatives en matière d'administration électronique. Ces problèmes peuvent également accroître les coûts de mise en œuvre et de soutien et augmenter le risque d'échec. Les problèmes de ce type ne vont pas disparaître et continueront à devoir être suivis avec attention à mesure que les technologies évolueront. Les coordonnateurs dans le domaine de l'administration électronique peuvent faciliter les actions des organismes publics par le biais de l'adoption de normes et de technologies d'intégration de logiciels applicables dans l'ensemble de l'administration et du développement de logiciels médiateurs et d'autres infrastructures. Parmi les

démarches plus larges pour l'adaptation aux nouvelles technologies. On mentionnera : législation et réglementation technologiquement neutres, exigences de performances plutôt que spécifications techniques lors de l'acquisition de nouvelles technologies et recours accru à la coopération internationale pour harmoniser les approches.

### ***Le fossé numérique fait obstacle aux avantages qu'offre l'administration électronique***

L'accès en ligne présente des avantages qu'il est impossible de reproduire hors ligne, comme la collecte d'informations, la capacité de recherche indépendante et la consultation interactive sur les politiques. Toutefois, dans les pays de l'OCDE, il existe des différences importantes au niveau de l'accès aux TIC et à l'Internet. De façon générale, aux plus défavorisés correspondent les niveaux d'accès les plus bas, alors que cette catégorie affiche des niveaux élevés d'interaction avec l'administration (les chômeurs par exemple). Si ces individus n'ont pas accès aux services de l'administration électronique, ils ne pourront **pas bénéficier de nombreuses prestations**. L'amélioration de l'accès en ligne permettra d'accroître le nombre d'utilisateurs potentiels des services de l'administration électronique. Ce résultat justifie sans nul doute la poursuite de politiques visant à réduire le fossé numérique.

## **Mise en œuvre de l'administration électronique**

### ***L'administration électronique remet en cause les méthodes de travail actuelles***

Il est nécessaire d'intégrer les TIC dans un programme de modernisation, de changement organisationnel et de réformes connexes (notamment davantage de travail en équipe, flexibilité au niveau de l'organisation du travail et de la rémunération et meilleure connaissance des pratiques en matière de gestion) qui remettent en cause les structures actuelles de gestion interne. Il n'existera pas de modèle unique d'organisation permise par l'administration électronique. Les coordonnateurs pour l'administration électronique devraient utiliser les TIC comme un outil propre à faciliter le changement et ne devraient pas essayer de restructurer les administrations publiques autour des dernières technologies.

### ***L'administration électronique nécessite un leadership***

Le dynamisme et l'enthousiasme de personnes et d'organisations ont souvent permis à l'administration électronique de progresser. Ce leadership implique stratégie cohérente, engagement et action. Aux premiers stades de la cyber-administration, une impulsion est nécessaire pour faire admettre les concepts et pour mettre en place les cadres de mise en œuvre. À un stade plus

avancé, il faut gérer le changement et maintenir le soutien au projet. En particulier du fait que les avantages peuvent tarder à se concrétiser.

De fait, une impulsion est nécessaire à tous les niveaux, du niveau politique au niveau administratif. L'impulsion politique donne à l'administration électronique un caractère prioritaire et oriente la transformation en la plaçant dans un contexte plus large. Au sein des administrations, les principaux responsables aident à convertir les objectifs politiques en un programme d'action.

### **Des services administratifs homogènes rapprocheront les organismes publics**

Pour fournir des services administratifs intégrés, il est indispensable que les différents organismes publics collaborent étroitement. Leur **collaboration** ne peut pas être simplement technique, mais doit comprendre un engagement plus poussé à l'égard des clients communs. Étant donné que les services deviennent plus complexes (et coûteux), la collaboration sera également motivée par la nécessité d'améliorer l'efficacité. Les coordonnateurs pour l'administration électronique devraient faciliter la planification des services intégrés, financer des projets catalyseurs, préciser les arrangements en matière d'échange de données et régler les questions de responsabilité. Si les méthodes de travail en vigueur entravent la collaboration entre les organismes, il convient de surmonter les obstacles à la coopération.

Cependant, les coordonnateurs doivent résoudre un problème fondamental – comment tirer pleinement parti des avantages d'une action coordonnée et de démarches partagées tout en maintenant la responsabilité des différents organismes pour les activités et les résultats ? Les approches adoptées comprennent notamment des structures de gouvernance couvrant l'ensemble de l'administration, des normes d'interopérabilité, des infrastructures communes et des projets pilotes clés. Il faut réexaminer périodiquement les conditions régissant l'utilisation des TIC.

### **Les gestionnaires doivent avoir des compétences en administration électronique**

Avec l'administration électronique, les administrations ont besoin de compétences liées aux TIC. Les compétences requises ne sont pas **simplement techniques**, étant donné que les gestionnaires généraux doivent aussi avoir de vastes compétences pour intervenir dans le processus de décision concernant les TIC. Parmi les compétences nécessaires, on peut citer des connaissances techniques de base (connaissances de base en TIC), mais aussi des connaissances en matière de gestion de l'information et de société de l'information. Les gestionnaires doivent être capables de diriger (et non

d'être dirigés par) le département de TI de l'organisation ainsi que des partenaires extérieurs et doivent avoir la capacité d'intégrer la stratégie de l'organisation en matière de TIC dans ses objectifs plus larges.

Par ailleurs, les compétences traditionnelles de gestion doivent être mises à jour et consolidées, afin de faire face aux conséquences de l'administration électronique. Des compétences supplémentaires sont indispensables dans des domaines tels que la gestion des performances, les cadres de responsabilité, la coopération et la collaboration entre les départements et les partenariats entre secteurs public et privé. Les administrations devraient prendre des mesures afin de déterminer et de s'assurer (par des formations ou la sous-traitance) les compétences nécessaires pour mettre en place une administration électronique efficace.

### ***L'administration électronique implique des partenariats entre les secteurs public et privé***

Presque toutes les activités de l'administration électronique font intervenir le secteur privé. Les administrations ont ainsi accès à des compétences et à des produits, réduisent les risques, attirent des capitaux privés et intègrent la fourniture de services publics dans les réseaux du secteur privé. Des dispositifs plus novateurs, comportant des rapports plus souples et à plus long terme avec des partenaires partageant les risques et les bénéfices, peuvent aider à faire face à l'évolution des technologies et aux nouvelles possibilités qui s'offrent. Les coordonnateurs pour l'administration électronique, en collaboration avec les services chargés des achats et les principaux organismes publics, devraient élaborer un **cadre pour les partenariats entre les secteurs public et privé dans le domaine de l'administration électronique**. A cet égard, une analyse des dispositifs en matière d'audit et de responsabilité couvrant les partenariats relatifs aux TIC serait utile.

### ***La mise en œuvre de l'administration électronique peut être risquée, coûteuse et difficile***

La mise en œuvre de l'administration électronique peut être risquée, coûteuse et difficile et **nécessite des changements**. Les organisations ont tendance à résister aux pressions en faveur du changement, ce qui donne lieu à des occasions manquées et à des dépenses inutiles. La mise en œuvre de l'administration électronique est aussi entravée par une gestion inefficace des projets, des échecs technologiques, l'idée que « le premier qui bouge est désavantagé », les interruptions de financement et les exigences politiques irréalistes. Si les projets de TIC tournent mal, les dépassements de coûts et les défaillances dans la fourniture des services peuvent être très visibles.

## **Le suivi et l'évaluation sont essentiels pour l'efficacité de l'administration électronique**

Les responsables de la mise en place de l'administration électronique doivent **déterminer les conséquences et les avantages** des initiatives, de manière à justifier le maintien de l'appui politique et public. L'évaluation devrait être réaliste et être effectuée dans des délais tels qu'elle soit utile aux décideurs. La priorité doit être donnée à l'évaluation de la demande, des avantages et de la qualité des services. L'évaluation de la demande demeure un point faible majeur des programmes des pays de l'OCDE en matière d'administration électronique. Étant donné que les services sont de plus en plus complexes et coûteux, cette question va revêtir une importance grandissante.

## **Conclusions et enjeux pour l'avenir**

### **Les administrations sont soumises à des pressions...**

Les gouvernements devront continuer à être réceptifs aux changements sociaux, à réaliser des gains d'efficacité et à répondre aux préoccupations que suscitent la sécurité et la protection de la vie privée. Les particuliers comme les entreprises attendent de l'administration qu'elle s'adapte et leurs attentes augmenteront à mesure que la société de l'information se développera. Les administrations doivent relever les défis des nouvelles technologies à mesure que ces technologies continuent à évoluer. Les décisions prises aujourd'hui détermineront les capacités futures. Les premiers résultats visibles impressionnants de l'administration électronique (sites Internet, services transactionnels sophistiqués et développement de portails) contrastent avec la prochaine étape de l'administration électronique qui nécessite le développement d'infrastructures cachées, des dispositifs d'arrière-plan connectés et des services plus complexes. Une collaboration accrue entre les différents niveaux d'administration, des financements plus importants et des réformes organisationnelles plus profondes seront nécessaires. Cependant, les administrations sont lentes à s'adapter et ont tendance à traiter la révolution de l'information et de l'administration électronique comme un défi parmi tant d'autres.

### **... mais doivent poursuivre le processus de réforme rendu possible par l'administration électronique**

Le terme « d'administration électronique », tel qu'il est utilisé par le Projet relatif à l'administration électronique de l'OCDE, se réfère à l'utilisation des TIC comme un outil pour *parvenir à une meilleure administration*. L'administration électronique ne constitue pas une opération courante mais elle a pour objectif d'utiliser les TIC pour transformer les structures, les opérations, et surtout

la culture de l'administration. Moderniser les structures administratives, les cadres et processus de gouvernance pour répondre à l'impératif de l'administration électronique aura des incidences fondamentales sur la manière dont les services sont assurés, sur les modes d'élaboration des politiques et sur le fonctionnement des administrations publiques. Étant donné que l'impact de l'administration électronique est de plus en plus profond, les gouvernements devront trouver un équilibre entre protéger les droits des citoyens et mieux répondre à leurs besoins avec des services plus efficaces et intégrés et des mécanismes de participation à l'élaboration des politiques. Ce qui était au départ une opération technique destinée à développer des services et programmes plus réactifs est devenu aujourd'hui un processus de gouvernance.

L'Internet et les technologies connexes permettent des échanges d'informations plus riches entre l'administration et les citoyens, ainsi que la mise en place de la « cyber-administration » ou administration non hiérarchisée tant annoncée. Il n'existe pas de modèle unique d'administration électronique et les administrations publiques vont continuer à évoluer à mesure que les TIC seront de plus en plus utilisées. L'administration électronique peut créer des réseaux de flux d'informations entre les différents secteurs de l'administration, indépendamment des hiérarchies ou des frontières législatives ou administratives. En fait, on peut se demander si les organismes publics peuvent maintenir leurs découpages et organisations internes actuels tout en s'efforçant de maintenir une interface simple et unique avec le citoyen par le biais de l'administration électronique. Le besoin de collaboration s'étend aussi au-delà des administrations centrales pour englober les niveaux locaux et régionaux d'administration. Ce qui a pu commencer comme une approche technique pour améliorer les services peut déboucher sur une administration homogène, dépassant les frontières qui séparent les différentes structures et fonctions dans l'administration publique, pour fournir une interface homogène à la fois aux utilisateurs des services et aux citoyens.

Il sera difficile de tirer pleinement parti des avantages qu'offre l'administration électronique et cela nécessitera une action coordonnée pour l'ensemble des questions analysées dans le présent rapport. Les **Principes directeurs pour une administration électronique réussie** (voir ci-dessous) définissent un cadre pour les actions à entreprendre.

## PRINCIPES DIRECTEURS POUR UNE ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE RÉUSSIE

### Leadership/volonté politique

1. **Leadership et engagement** : *Leadership* et engagement, aux niveaux politique et administratif, sont essentiels pour gérer le changement. Il faut des responsables engagés pour faire face aux changements perturbateurs, persévérer lorsque les avantages tardent à venir, réagir lorsque la situation tourne mal et élaborer une stratégie et des programmes pour l'avenir.
2. **Intégration** : L'administration électronique est un moyen et non une fin en soi. Elle doit être intégrée dans les objectifs plus larges d'action et de fourniture de services, dans les processus plus vastes de réforme de la gestion publique et dans les activités plus étendues de la société de l'information.

### Structures communes/coopération

1. **Collaboration entre organismes** : L'administration électronique est plus efficace, lorsque les organismes collaborent au sein de groupements d'organismes axés sur le client. Les responsables des organismes doivent être capables d'agir au sein de structures communes afin d'assurer l'interopérabilité, de maximiser l'efficacité de la mise en œuvre et d'éviter les doubles emplois. Il faut mettre en place des infrastructures communes, de manière à créer un cadre pour les initiatives des différents organismes. Des incitations peuvent contribuer à encourager la collaboration.
2. **Financement** : Il convient, le cas échéant, de considérer les dépenses en TIC comme des investissements, compte tenu des résultats prévus. L'administration électronique implique un degré de certitude quant aux financements futurs, de manière à assurer la stabilité des projets, à éviter le gaspillage des ressources et à tirer le meilleur parti des ressources. Un programme de financement à l'échelon central pourrait contribuer à encourager l'innovation et permettre de mener à bien des projets pilotes importants.

### Orientation vers le service au client

5. **Accès** : les administrations devraient prendre des mesures pour améliorer l'accès aux services en ligne. De nombreux avantages liés aux informations et services en ligne des administrations ne peuvent pas être offerts hors ligne, de sorte que ceux qui n'y ont pas accès seront exclus si des mesures ne sont pas prises.
6. **Choix** : les clients devraient pouvoir choisir la méthode d'interaction avec l'administration et l'adoption de services en ligne ne doit pas réduire le choix. Le principe selon lequel il n'y a pas de mauvaise porte quand on s'adresse à l'administration devrait être adopté. Les services devraient être dictés par la connaissance des besoins des clients.

## PRINCIPES DIRECTEURS POUR UNE ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE RÉUSSIE (suite)

7. **Engagement des citoyens** : les informations et les services fournis par l'administration électronique devraient être de haute qualité et faire participer les citoyens au processus d'élaboration des politiques publiques. Les mesures propres à assurer la qualité des informations et les mécanismes de retour de l'information contribueront à maximiser l'utilité des informations fournies et à renforcer la participation des citoyens.
8. **Vie privée** : l'administration électronique ne devrait pas porter atteinte aux attentes concernant la protection de la vie privée et devrait être avoir pour objectif de protéger la vie privée des individus.

### Responsabilité

9. **Obligation de rendre compte** : l'administration électronique peut contribuer à « ouvrir » les processus administratifs et politiques et à renforcer l'obligation de rendre compte. Les dispositifs en matière de responsabilité devraient permettre de déterminer clairement qui est responsable des initiatives et projets communs. De même, la mise en place de partenariats avec le secteur privé ne doit pas limiter l'obligation de rendre compte.
10. **Suivi et évaluation** : il est essentiel de déterminer la demande, les coûts, les avantages et les incidences de l'administration électronique, si l'on veut maintenir la dynamique. Les responsables de la mise en place de l'administration électronique ne peuvent pas espérer un soutien, s'ils ne sont pas en mesure d'indiquer clairement les avantages que l'on peut en attendre.

# Chapitre 1

## Objectifs, portée et contexte

## 1.1. Introduction

Le présent projet se fonde sur l'hypothèse que l'administration électronique peut permettre de réformer le mode de fonctionnement des administrations publiques et de mettre en place une administration plus réceptive et davantage axée sur le client. Cela nécessite de relever des défis importants. La présente publication s'attache à examiner les possibilités qu'offre l'administration électronique et son impact ainsi que les changements requis pour en maximiser les avantages.

**Les administrations sont de grandes utilisatrices des technologies de l'information et de la communication (TIC).** Dans les pays de l'OCDE, l'usage des TIC par l'administration est aujourd'hui bien établi et fait partie intégrante de ses activités. Alors qu'au départ, l'attention se portait sur des tâches de traitement de masse à l'aide de gros ordinateurs dans des domaines tels que la collecte de statistiques nationales et le traitement des déclarations d'impôt, l'usage des TIC par l'administration s'est élargi à un large éventail de technologies et d'applications. Pendant près d'une décennie, les administrations ont eu recours aux technologies basées sur l'Internet, en particulier le Web et le courrier électronique. Presque tous les aspects des activités de l'administration sont concernés par les TIC.

Il serait surprenant qu'il en soit autrement. Les TIC sont devenues un élément fondamental des infrastructures nationales, elles sont à la base des activités économiques et sociales dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Compte tenu de l'ampleur de leurs activités et de la diversité de leur intervention dans toutes les formes d'activités économiques, les administrations ont retiré des avantages importants appréciables du recours aux TIC. Elles ont souvent été les premières à adopter des applications spécifiques et ont utilisé leur importance et leur position sur les marchés locaux pour encourager le développement d'industries de production des TIC.

**Les administrations ont adopté l'Internet.** L'émergence de l'Internet et l'évolution parallèle de la capacité de traitement et du stockage des données pendant les années 1990 ont considérablement modifié l'environnement pour l'utilisation des TIC dans la société et au sein de l'administration. Si les conséquences à plus long terme de cette « révolution numérique » seront sans nul doute profondes, cette évolution a déjà eu pour effet de pousser davantage les administrations à agir et leur a donné la capacité de le faire.

Les administrations n'ont pas échappé à l'attraction de ce qui est considéré aujourd'hui comme la flambée des « entreprises point.com ». Néanmoins, elles comprennent mieux à présent qu'on peut obtenir des valeurs réelles grâce à l'usage des TIC, mais qu'il demeure nécessaire d'en évaluer les avantages et les coûts, ainsi que les risques et les perspectives.

Face à ces nouvelles capacités, les pays de l'OCDE ont élaboré des stratégies en matière d'administration électronique, défini des objectifs et créé des organismes de coordination pour l'administration électronique. Dans plusieurs pays, l'administration électronique relève de la compétence spécifique d'un ministre, dans d'autres, elle fait partie des attributions ministérielles concernant la société de l'information ou d'autres domaines de compétence. Ces mesures donnent à penser qu'en raison principalement de l'émergence de l'Internet, un changement qualitatif s'est produit dans le rôle que les administrations assignent aux TIC. Il en va de même plus largement dans l'économie, où les possibilités de l'Internet ont donné naissance à la société de l'information et aux politiques, initiatives et structures de coordination du commerce électronique.

## 1.2. Définitions

**Définition de l'administration électronique.** Il existe de nombreuses définitions de l'administration électronique et le terme lui-même n'est pas universellement utilisé. Les différences ne sont pas seulement sémantiques et peuvent refléter certaines priorités des stratégies publiques. Les définitions se répartissent en trois catégories :

- L'administration électronique est définie comme la fourniture de services (en ligne) sur l'Internet et d'autres activités en rapport avec l'Internet, comme la consultation électronique.
- L'administration électronique est assimilée à l'usage des TIC dans l'administration. Alors que la priorité est généralement donnée à la fourniture de services et au traitement, la définition la plus large comprend tous les aspects de l'activité de l'administration.
- L'administration électronique est définie comme la capacité de transformer l'administration publique au moyen des TIC ou de fait est utilisée pour décrire une nouvelle forme d'administration bâtie autour des TIC. Cet aspect est habituellement lié à l'usage de l'Internet.

Les définitions et les termes adoptés par les différents pays ont évolué, car les priorités ont changé et des progrès ont été réalisés concernant certains objectifs. C'est bien ainsi ; car le secteur est dynamique et les politiques et les définitions doivent demeurer pertinentes. Dans le contexte du projet de l'OCDE

sur l'administration électronique, l'expression « administration électronique » est définie comme suit :

### **Définition de l'administration électronique selon l'OCDE**

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.

Alors que l'importance relative de l'Internet dans le cadre général de l'utilisation des TIC dans l'administration restera un sujet de discussion pendant longtemps encore, le présent rapport s'intéresse davantage aux utilisations des TIC qui s'appuient sur l'Internet qu'aux autres applications mieux implantées des TIC. En effet, l'utilisation de l'Internet en est à ses débuts et de ce fait, elle suscite plus de questions auprès des administrateurs publics et des administrations en général que l'usage de technologies plus éprouvées. L'Internet, qui s'appuie sur l'utilisation existante des TIC au sein de l'administration, donne aux administrations de nouvelles possibilités de mieux faire leur travail et c'est principalement pour cette raison que les administrations le privilégient. Cependant, l'administration électronique ne se limite pas à l'usage de l'Internet ou à la fourniture de services en ligne. L'utilisation de l'Internet par les administrations ne peut pas, et en fait ne doit pas, être isolé de la « numérisation » plus large des activités des administrations dans leur ensemble ; c'est donc une question de degré.

### **1.3. Objectifs**

Comme il apparaîtra clairement au fil du rapport, il est généralement admis que pour être efficaces, les changements faisant intervenir les TIC doivent s'accompagner d'un changement organisationnel plus large. La simple introduction des TIC dans les organisations et les méthodes de travail existantes ne produiront pas l'amélioration souhaitée des résultats. Le présent rapport a pour but d'identifier ce qui doit changer pour que les avantages de l'administration électronique soient maximisés. Le rapport est conçu de manière à aider les praticiens de l'administration électronique et les parties intéressées par la modernisation et la réforme des administrations publiques. Il analyse les expériences et les bonnes pratiques des pays, met en évidence les enjeux fondamentaux et les impacts et présente des stratégies et des lignes directrices possibles en tant que cadre pour l'action des différents pays. Il n'existe pas de voie unique vers la bonne gouvernance à l'aide de l'administration électronique et l'action menée par chaque pays reflétera son

mode de gouvernance propre, ainsi que sa situation économique et sociale et ses priorités.

Du fait que les priorités du projet de l'OCDE consistaient à analyser l'administration électronique dans le cadre de la gouvernance publique, le présent rapport n'évalue pas l'activité des différents pays en matière d'administration électronique ni ne tente de classer ou de soumettre à une analyse comparative les progrès réalisés dans l'accomplissement des objectifs liés à l'administration électronique. Plusieurs organisations ont réalisé des analyses statistiques des initiatives en matière d'administration électronique, dont certains éléments sont présentés à l'annexe 2. Toutefois, les pays participant à l'étude de l'OCDE sur l'administration électronique estiment que les études statistiques existantes sont trompeuses. Elles ne donnent qu'une image superficielle de l'administration électronique et ne tiennent pas compte des priorités nationales, de la qualité des services ni des changements administratifs que le présent rapport juge essentiels pour l'administration électronique. De plus, les données existantes ne permettent pas de mesurer le degré de coopération entre les services ni la facilité d'utilisation – deux aspects essentiels de la présente étude. L'OCDE mène actuellement des travaux préparatoires en vue d'une analyse plus approfondie de cette question, notamment d'éventuelles évaluations quantitatives (voir la section portant le titre « Suivi et évaluation »).

Au contraire, le présent rapport s'efforce d'adopter une **démarche prospective** et de voir à plus long terme, en examinant les questions suivantes :

- Où en sommes-nous et dans quelle direction allons-nous ?
- Comment relever les défis de demain ?
- Comment passer à une optique à plus long terme ?

Plus précisément, le présent rapport examinera la **gamme complète des activités de l'administration publique** – planification et élaboration des politiques, fourniture de services, consultation électronique et gestion interne. Une attention particulière sera accordée aux expériences menées à l'échelon national, bien que les rapports entre le niveau d'administration national et les autres niveaux soient examinés, dans la mesure où ces derniers participent à la réalisation des objectifs des politiques nationales.

L'étude **porte essentiellement sur les questions de gouvernance et leurs incidences**, c'est-à-dire la façon dont l'administration électronique peut aider les administrations à mieux remplir leurs tâches en renforçant les objectifs de bonne gouvernance et des réformes administratives sont nécessaires pour que l'administration électronique soit un succès. Administration électronique et réforme se renforcent donc mutuellement. L'étude adopte le point de vue selon lequel l'intérêt des initiatives en matière d'administration électronique peut être évaluée au regard de principes de gouvernance établis de longue date, comme l'efficacité et l'obligation de rendre compte. Elle reconnaît que la

mise en œuvre d'initiatives en matière d'administration électronique remettra en question les cadres de gouvernance existants, comme ceux qui concernent le mode de fonctionnement des administrations publiques, et envisage des solutions possibles.

#### 1.4. Méthodologie

Les conclusions et observations présentées dans cette étude sont le résultat des discussions et des orientations du groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique. Ce groupe était composé de 12 pays : Allemagne, Australie, Canada, Corée, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Italie, Japon, Mexique et Pays-Bas. Les conclusions du rapport ont également été établies à partir des communications commandées pour une série de séminaires organisés dans le cadre du projet et des travaux de ces séminaires; des rapports et des informations élaborés par les pays membres ; de l'analyse des stratégies des pays en matière d'administration électronique, ainsi que d'autres documents. Comme le lecteur pourra le constater, les données relatives aux activités concernant l'administration électronique présentent des lacunes importantes, de sorte qu'il n'a pas été possible d'effectuer une analyse approfondie d'informations quantitatives comparables.

Les exemples et les informations utilisés dans le texte proviennent pour la plupart du groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique. Ce groupe de travail a également réalisé une étude pilote approfondie sur l'administration électronique en Finlande et de nombreux exemples et études de cas sont extraits du rapport « L'administration électronique en Finlande ». Les exemples nationaux présentés dans le rapport proviennent de tous les niveaux d'administration.

## Chapitre 2

### **Arguments en faveur de l'administration électronique**

Les réformes visant à améliorer la performance de la gestion publique demeurent une préoccupation de premier plan pour tous les gouvernements des pays de l'OCDE. Face aux contraintes nouvelles engendrées par la mondialisation, les impératifs budgétaires, l'évolution des sociétés et les attentes des usagers, il leur a fallu engager un processus de réformes continu, en dépit des changements importants survenus au cours des deux dernières décennies. S'il est possible de dégager des convergences, en particulier la nécessité de faire plus avec moins de moyens, les réformes se sont distinguées entre elles par leur échelonnement dans le temps, leur rythme et leur nature, reflétant les conditions de leur mise en œuvre et les stratégies adoptées dans chaque pays.

Les réformes ont couvert tout l'éventail des objectifs assignés à une bonne gouvernance des affaires publiques, soit : la légitimité, l'état de droit, la transparence, l'obligation de rendre compte, l'intégrité, l'efficacité, la cohérence, l'adaptabilité, la participation et la consultation. Dans de nombreux secteurs, les TIC ont joué un rôle déterminant dans la réalisation de la réforme. Bien que l'utilisation des TIC dans l'administration ait été principalement dictée par la recherche de gains de productivité et la réalisation effective des programmes engagés, l'attention, à une date plus récente, s'est focalisée sur d'autres objectifs d'une bonne gouvernance : améliorer les services, renforcer l'obligation de rendre compte et la transparence et faciliter la consultation et la participation.

Le présent chapitre examine les raisons pour lesquelles l'administration électronique doit être envisagée comme un outil de transformation de la gestion publique et d'élargissement des objectifs de l'action gouvernementale. Dans la pratique, s'il est vrai que les initiatives prises en matière d'administration électronique peuvent dans certains cas précis être motivées par un seul objectif clé, réduire les coûts par exemple, la plupart visent à atteindre plusieurs d'objectifs souvent antagonistes. Le présent chapitre, qui s'inspire des informations communiquées par les membres du groupe *ad hoc*, analyse les arguments en faveur de l'administration électronique :

- **L'administration électronique contribue à améliorer l'efficacité de l'administration.** Les TIC sont nécessaires pour dynamiser les réformes touchant aux modes de fonctionnement de l'administration publique. Le perfectionnement des systèmes d'exploitation internes – systèmes de financement, modalités d'achat et de paiement, communications internes et

échange d'informations – et des méthodes de traitement et d'exécution des programmes peuvent être un facteur d'efficacité et améliorer la performance.

- **L'élévation de la qualité des services** a été au cœur de la réforme de l'administration publique au cours des deux dernières décennies et le meilleur fonctionnement des services apportés par l'utilisation des TIC a été l'une des motivations essentielles des efforts en faveur de l'administration électronique. Ainsi, le recours à l'Internet a considérablement développé les services intégrés et centrés sur la satisfaction des clients, qui visent à s'affranchir de la structure de l'administration publique. On considère de plus en plus que les services en ligne s'inscrivent dans une stratégie de services plus large, avec à la clé d'importants avantages aux usagers et une efficacité sensiblement accrue. Étant donné que les usagers des services publics sont souvent obligés d'entrer en rapport avec l'administration, leur mécontentement à l'égard de la qualité de ces services peut rapidement devenir un problème politique majeur.
- Les TIC peuvent favoriser l'obtention de **résultats plus convaincants** dans des domaines essentiels de l'action gouvernementale, comme la santé, la protection sociale, la sécurité et l'éducation. Au bout du compte, les gouvernements et les administrations publiques ont pour vocation d'exécuter des politiques et les TIC peuvent considérablement faciliter cette tâche dans tous les grands domaines d'intervention. L'une des préoccupations majeures dans les pays membres est de recourir à l'Internet pour se montrer efficaces dans ces domaines.
- Une amélioration des dispositifs de gouvernance favorisera à elle seule la **réalisation des objectifs économiques des pouvoirs publics**. Plus concrètement, les conséquences pourront se faire sentir sur la production des TIC, la diffusion du commerce électronique et la productivité des entreprises et, indirectement, sur les besoins fiscaux, qui devraient diminuer grâce à l'efficacité accrue des programmes et aux gains de productivité irriguant l'économie dans son ensemble.
- L'administration électronique peut contribuer à **faire progresser le programme de réformes**. Articulée avec des objectifs de modernisation, la mise en place de l'administration électronique peut aider les administrations à concentrer leurs efforts sur les autres changements nécessaires pour relever les défis posés par la satisfaction des services et la pratique d'une bonne gouvernance. En même temps, elle fournit de précieux instruments de réforme et mobilise les hauts responsables et les employés des administrations en faveur de la réalisation de ces objectifs.
- Grâce à l'engagement des citoyens, l'administration électronique peut **améliorer la relation générale de confiance** entre le gouvernement et les administrations publiques. Parce qu'elle favorise les flux d'informations et

encourage la participation active des citoyens, l'administration électronique est de plus en plus considérée comme un outil précieux pour renforcer la confiance entre les administrations et les citoyens.

Réaliser ces objectifs peut supposer de faire des compromis entre efficacité et efficacie, efficacité et ouverture, obligation de rendre compte et satisfaction des usagers. Lorsque c'est le cas, il faut fixer des priorités, mais il ne faut pas présumer que de tels arbitrages sont inévitables. Plusieurs pays nordiques ont mis en place des instances spécifiques (médiateurs) pour traiter les plaintes des citoyens concernant la protection de la vie privée et la confiance, au bénéfice tant de la protection de la vie privée que de l'utilisation des données.

## 2.1. Administration électronique et efficience

La recherche de **gains d'efficience** est un motif puissant de l'utilisation des TIC dans l'administration et le plus souvent les stratégies nationales visent expressément cet objectif. L'utilisation des TIC dans l'administration a souvent été dictée par la nécessité d'économiser les ressources, qu'il s'agisse de réduire les dépenses générales ou d'affecter les crédits à des domaines jugés plus prioritaires. Les tâches de traitement de gros volumes, les réseaux répartis de centres de services, les procédures de paiement et les processus internes d'exploitation de l'administration publique, tels que les achats, la gestion des salaires et des ressources humaines, dépendent des TIC et resteront les cibles des efforts d'amélioration de la productivité.

### Encadré 1. **Italie : Transformer les relations entre le gouvernement et ses fournisseurs**

Afin d'accroître l'efficience et l'efficacie des programmes et de stimuler le commerce électronique, le ministère de l'Économie et des Finances a adopté en 2000 un système électronique de passation des marchés. Cette décision a été prise à la suite d'une étude dressant la liste des domaines dans lesquels l'efficience des mécanismes de passation des marchés pouvait être accrue. Elle correspond à l'un des objectifs du Plan d'action italien pour une administration électronique, c'est-à-dire, stimuler le développement économique, promouvoir le changement et la modernisation dans l'administration publique, et développer la société de l'information.

Dans le nouveau système électronique de passation des marchés on a transformé la méthode employée, instauré le recours aux TIC et réorganisé les procédures administratives. Trois canaux d'approvisionnement ou « plateformes », ont été créés : catalogues de produits en ligne, enchères électroniques et cybermarchés.

### Encadré 1. Italie : Transformer les relations entre le gouvernement et ses fournisseurs (suite)

Pour mettre en œuvre les nouvelles procédures électroniques de passation des marchés, il a fallu leur donner un fondement juridique, d'où la promulgation d'une nouvelle législation. Sur cette base, un nouveau modèle d'organisation pour la gestion des achats et un nouveau site Web en ligne a été mis en place. Dans le cadre de la réforme et de la centralisation des politiques et des procédures, on a veillé à respecter l'autonomie budgétaire des administrations – les décisions de passer des marchés restent entre les mains de chaque administration, le système électronique permettant simplement d'exercer plus efficacement cette responsabilité. Un nouveau site Web de passation de marchés en ligne a également été mis en place, inspiré de la plateforme type, qui permet de procéder en ligne à toutes les opérations d'appel d'offres et d'achats.

Le système électronique de passation des marchés a permis de réduire de 30 % le coût total des biens et des services achetés par le gouvernement. La possibilité de mener les transactions d'un bout à l'autre a conduit les fournisseurs désireux de traiter avec le gouvernement à adopter les pratiques du commerce électronique, et l'essor des passations de marchés en ligne aura finalement pour effet d'ouvrir d'autres champs d'activité tels que la collaboration avec les fournisseurs concernant le niveau des stocks et les nouvelles applications destinées à automatiser le processus d'achat.

Source : Culbertson (2002b).

Depuis peu, des applications fondées sur l'Internet ont été mises en place ; on exploite la possibilité de déposer des demandes en ligne pour réduire les coûts de la saisie des données et de leur vérification, abaisser les frais de communication avec les clients et au sein de l'administration. On veut optimiser aussi l'utilisation des ressources limitées, comme le personnel spécialisé ou les équipements, en améliorant les modalités d'enregistrement. On veut également remplacer les procédures de soumission sur papier et modifier les modalités de paiement et d'achat.

Avec la généralisation de services publics homogènes en ligne, l'efficacité devrait s'améliorer à l'avenir grâce à la multiplication des échanges de données au sein de l'administration et entre l'administration et certains secteurs d'activité du privé, notamment les soins de santé et les services d'aide sociale. Les mesures qui permettent de réutiliser les données (abstraction faite pour le moment de la qualité des services et d'une plus grande efficacité) peuvent accroître l'efficacité en réduisant la nécessité de collecter plusieurs fois les mêmes données auprès du même usager, de rapprocher et de vérifier les données et enfin, du point de vue de l'utilisateur, le

## Encadré 2. Améliorer l'efficacité des bureaux de statistiques

Les instituts de statistiques internationaux ou nationaux illustrent les avantages que peut apporter l'administration électronique en termes d'efficacité.

Les bureaux nationaux de statistiques (BNS) ont évolué pour répondre à la demande de plus en plus insistante des citoyens qui réclament des données statistiques plus étoffées et communiquées de façon plus économique, afin de pouvoir prendre des décisions ou d'évaluer la performance des pouvoirs publics. Cette évolution a été rendue possible grâce aux récentes avancées technologiques réalisées dans le domaine des TIC. Les changements intervenus dans les méthodes de travail ont été si fondamentaux que les BNS sont en général à la pointe du processus de l'administration électronique dans leur pays, fournissant des informations et des services interactifs de traitement des données et de partage d'informations avec d'autres organismes.

Les technologies avancées, et l'Internet en particulier, ont permis aux autorités nationales de la statistique de communiquer les données plus rapidement et plus économiquement. De nouvelles perspectives ont ainsi été ouvertes comme la création de bases de connaissances nationales par la mise à disposition sur l'Internet de grandes bases de données, ainsi que la création et la gestion de très grandes bases de données. Ces bases de données sont accessibles par l'Internet et permettent de fournir des produits à la carte, actualisés en temps réel. Beaucoup de gouvernements ont aussi développé, pour l'accès aux statistiques, des portails uniques qui renseignent les utilisateurs, même s'ils ignorent le nom de l'organisme d'où émanent les données, fournissant ainsi une information intégrée, affranchie des cloisonnements administratifs. Ils fonctionnent souvent dans le cadre d'un portail gouvernemental plus large.

Les bureaux nationaux de statistiques utilisent également les TIC pour exploiter la gamme de plus en plus diversifiée des outils statistiques en usage pour l'élaborer des données élémentaires et fournir aux usagers des produits prêts à l'emploi. Les TIC sont aussi utilisées pour répondre aux demandes des institutions internationales et se conformer aux normes internationales en matière de données et de méta données et pour proposer davantage d'informations gratuites, eu égard au fait que les statistiques officielles peuvent souvent être considérées comme un bien public essentiel. Grâce aux TIC, mais aussi à leur volonté de changement, beaucoup de bureaux de statistiques utilisent désormais des données provenant des fichiers de l'administration au lieu de les collecter eux-mêmes. Les formalités pour les citoyens et les entreprises ont ainsi été réduites et des économies budgétaires ont été réalisées. Les TIC ont aussi permis aux BNS de recourir à divers moyens juridiques, administratifs, méthodologiques et techniques pour collecter et

### Encadré 2. Améliorer l'efficacité des bureaux de statistiques (suite)

publier des données sans compromettre la vie privée des personnes interrogées en empêchant les divulgations directes ou indirectes. Les TIC permettent aussi des gains d'efficacité en cas de diffusion de données nécessitant des mesures de sécurité renforcées. Bien que le risque zéro n'existe pas en matière de confidentialité, les BNS peuvent maintenant réduire ce risque au minimum tout en publiant des données de meilleure qualité.

Les bureaux de statistiques utilisent les progrès des TIC pour accroître leur efficacité dans la fourniture du service public dont ils ont la charge, c'est-à-dire le recueil, la compilation et la diffusion de statistiques. Mais le succès enregistré doit autant au dynamisme, à l'engagement, à la planification, et à la mobilisation d'une multiplicité d'acteurs, qu'à l'utilisation des TCI.

Source : Finn et E. Giovannini (2002).

besoin pur et simple de certains services. S'il y a des progrès à faire, ils devraient porter en priorité sur la protection de la vie privée et sur la nécessité d'intégrer le fonctionnement des différents organismes concernés dans un cadre commun d'interopérabilité.

En outre, des économies importantes peuvent être réalisées grâce à la transformation des procédures commerciales. Plus récemment, l'attention s'est tournée vers l'Internet et les demandes en direct dans des domaines tels que la collecte de données en ligne pour réduire le coût de la saisie des données, les achats électroniques et d'autres applications du commerce électronique, la réduction des coûts de publication et de diffusion de documents et de données administratives grâce à la publication en ligne. Le partage de données communes en interne et entre organismes pour réduire les coûts de collecte et de compilation de données devient une priorité des efforts d'économie engagés par les administrations. Il apporte aussi des avantages considérables aux usagers des services publics.

De l'avis général, les projets de TIC, qui supposent une transformation en profondeur des processus administratifs, se révèlent plus efficaces que ceux qui ne requièrent pas une telle transformation. Bien que ce postulat se vérifie dans la plupart des cas, la contribution cumulée des **micro efficacités** ne doit pas être ignorée, même si les chiffres absolus obtenus peuvent paraître négligeables.

### Encadré 3. Le « Corridor vert » scandinave – échange de données à l'échelle internationale pour une efficacité accrue

Le système scandinave du « Corridor vert » est un cas exemplaire d'augmentation de l'efficacité ; dans ce système, l'échange d'informations par la voie électronique a aidé les fonctionnaires des douanes à gérer leurs tâches avec plus de rapidité et à moindre coût. En collaboration avec le secteur commercial suédois, les douanes finlandaises, le secteur commercial finlandais et les douanes russes, les douanes suédoises ont mis au point un système destiné à faciliter le passage de la frontière vers la Russie pour les opérateurs agréés. Le « Corridor vert » s'appuie sur l'accréditation des formalités douanières et une chaîne d'informations entièrement informatisée, qui va du négociant suédois ou finlandais aux douaniers russes en poste au point d'entrée. Par l'Internet, les douanes russes ont accès à la déclaration en douane soumise en ligne par le négociant et elles peuvent dès lors mieux planifier et exécuter les mesures de contrôle. Ce système permet des analyses communes des risques et garantit que les mesures de contrôle ne sont prises qu'en cas de risque présumé élevé.

Un négociant suédois ou finlandais agréé qui adhère au Corridor vert peut faire dédouaner ses marchandises en deux heures au plus à leur entrée sur le territoire russe, puisque toutes les informations nécessaires sont déjà disponibles lorsque les marchandises arrivent à la frontière. Des mesures spéciales garantissent l'authenticité des informations transmises et des signatures électroniques assurent la cohérence de l'expéditeur au destinataire. Le « Corridor vert » favorise la conformité à l'échelle internationale et s'appuie sur des solutions électroniques mises au point au sein du Bureau virtuel des douanes de l'administration suédoise. Un véritable partenariat est mis en place, car les services du Bureau des douanes virtuel sont également proposés aux commerçants finlandais et les informations communiquées sont disponibles pour chacune des trois administrations des douanes : suédoise, finlandaise et russe.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

Si la volonté d'accroître l'efficacité joue un rôle important dans la décision de mettre en œuvre des programmes d'administration électronique, la recherche de l'efficacité par le biais des TIC demande de prêter attention aux éléments suivants :

- Juger de l'efficacité dans les administrations est une tâche ardue. **Les réalisations de l'administration sont difficiles à quantifier** ; comme dans les autres industries de service l'amélioration de la qualité est difficile à mesurer ; l'enjeu politique de stratégies ou de projets particuliers peut légitimement l'emporter sur des considérations plus prosaïques de coûts ou d'économies.

#### Encadré 4. **Allemagne : Services en ligne et loi fédérale d'aide à l'éducation (BAFög)**

La BAFög a pour but de promouvoir la scolarisation et l'enseignement supérieur. Elle permet de financer l'éducation des enfants des familles à bas revenus par l'octroi d'un prêt. Les bénéficiaires doivent rembourser leur emprunt à la fin de leurs études. Les prêts pour les études scolaires ou universitaires représentent actuellement € 650 millions chaque année. Pour la première fois, les étudiants qui remboursent leurs emprunts BAFög ont la possibilité d'obtenir sur l'Internet des informations sur leurs dossiers, ainsi que des réponses à leurs questions et leurs demandes. Les interrogations peuvent concerner les possibilités de remboursements anticipés, les remises partielles de dette en fonction des résultats, ainsi que la dispense ou le report d'une échéance. L'utilisation de la BAFög en ligne permet aux bénéficiaires de solliciter en direct une réduction en fonction des résultats ou pour des raisons sociales avant de rembourser leurs emprunts.

Il s'agit de développer la coopération entre l'administration fédérale, les Länder et les municipalités sur les questions relevant de la BAFög, et d'approfondir la normalisation des processus de gestion pertinents. Le traitement électronique des remboursements a déjà permis d'économiser €4.5 millions la première année d'exploitation. Ces économies sont principalement imputables aux efforts d'optimisation des procédures, et les investissements dans ce service d'administration électronique ont été amortis en moins d'un an. Des économies supplémentaires sont encore possibles à tous les niveaux de l'administration.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

- Ces interrogations s'appliquent à l'évaluation des gains d'efficacité attribuables à l'administration électronique, ainsi qu'aux questions liées à l'évaluation de l'impact de l'utilisation des TIC en général. Au niveau des projets individuels, les estimations des efficacités potentielles se font souvent au début du projet, même s'il n'est pas rare dans une administration qu'un processus faisant appel aux TIC soit introduit très rapidement pour respecter des impératifs pratiques et politiques précis. Cependant, alors que l'on peut déterminer l'efficacité au niveau de projets individuels, il est difficile, **faute d'une méthodologie acceptée et de données comparatives pertinentes**, de tirer des conclusions quant à l'ampleur de l'impact global de l'administration électronique sur l'efficacité.
- Malgré ces difficultés, il faut pouvoir recenser et évaluer les gains d'efficacité escomptés à son niveau avant d'entériner un projet, afin de le comparer à d'autres propositions concurrentes. Dans ce contexte, il

conviendrait de s'interroger sur la **nécessité** du service ou du processus en question. A l'évidence, les organismes concernés se livrent à ce genre d'évaluations, mais il faudrait faire de même à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Un organisme peut dispenser les usagers d'un service de l'obligation de s'adresser aux pouvoirs publics, en réutilisant des données déjà collectées par un autre secteur de l'administration, ou s'appuyer sur des processus existants.

## 2.2. L'administration électronique améliore la qualité des services

L'amélioration des services administratifs constitue un objectif que l'on retrouve dans toutes les déclarations d'orientation concernant l'administration électronique examinées dans la présente étude. Étant donné l'importance accordée aux services en ligne et aux objectifs de ces services dans les politiques et dans les discours en général, on pourrait croire qu'il s'agit là de l'objectif unique de l'administration électronique. Cette approche a été utile pour susciter l'intérêt du public envers l'administration électronique, en articulant un projet (par exemple, des services en ligne pour une date précise) avec un objectif plus large de lancement d'initiatives plus ambitieuses en faveur de la société de l'information. Les objectifs des services en ligne ont aussi amené les administrations publiques à se pencher sérieusement sur les possibilités offertes par l'Internet et les technologies connexes, en les appliquant aux services existants.

Des **politiques de prestation de services spécifiques** ont été développées par les gouvernements pour améliorer la qualité de leurs services destinés aux usagers. On peut citer, en particulier, les chartes de qualité, les calendriers de mise en œuvre pour des services spécifiques, les normes de services organismes/usagers, la comparaison avec des organismes de prestation de services du secteur privé et les enquêtes auprès des usagers. Si l'on ne peut pas totalement exclure le désir de se doter de services en ligne pour le principe ou pour des raisons d'image, il n'en demeure pas moins que ces services sont de plus en plus développés dans le cadre de politiques de services plus ambitieuses empruntant des modalités diversifiées.

Un élément important de la réforme des pays membres et des stratégies de l'administration électronique est l'adoption d'une **politique centrée sur le client** visant spécifiquement à offrir aux citoyens et aux entreprises une interface cohérente avec l'administration qui reflète leurs besoins plutôt que la structure de l'administration. Cette préoccupation est présente depuis longtemps dans le grand mouvement de réforme de la gestion du secteur public et elle précède la généralisation de l'Internet comme mécanisme de prestation de services. Bureaux à guichet unique, bureaux de conseils, centres d'appels téléphoniques desservant l'ensemble des administrations et kiosques d'informations sont

autant de tentatives pour centraliser les informations et les services fournis par les différents organismes administratifs. L'introduction de services de gestion individuelle, qui rassemblent les ressources de plusieurs programmes pour mieux répondre aux besoins des particuliers, relève de la même logique.

La disponibilité de l'Internet a provoqué un saut quantitatif dans les efforts déployés pour mettre l'utilisateur au centre des préoccupations de tous les secteurs de l'administration et les pays membres lancent des initiatives visant à rassembler des informations et des services destinés à des groupes d'utilisateurs spécifiques. Les citoyens tirent avantage des services en ligne, puisqu'ils peuvent prendre connaissance des changements de politiques les concernant, d'activités locales spécifiques ou de propositions au niveau local et qu'ils peuvent réaliser plus commodément certaines transactions courantes avec les services publics comme les paiements.

Du point de vue des usagers, les TIC ont facilité l'intégration des services fournis par des organismes distincts. Jusqu'à présent, cette évolution a surtout concerné les services d'information accessibles sur l'Internet, comme les portails généraux des administrations et les portails secondaires axés sur un sujet particulier ou une catégorie d'usagers. Ces services requièrent un effort de coordination entre les organismes concernés, par exemple un accord sur les normes applicables aux méta données. Des services intégrés de transactions entre organismes commencent à voir le jour et sont sérieusement envisagés dans de nombreux pays membres.

Parmi les initiatives en ligne spécifiques adoptées pour améliorer la qualité des services, on peut citer :

- Développement de **portails en ligne** thématiques ou s'adressant à des groupes spécifiques, qui rassemblent des informations et des transactions relatives au sujet ou au groupe en question.
- Mécanismes permettant à des catégories d'usagers de **cibler** leurs demandes (par exemple la possibilité d'extraire d'un portail spécialisé des données sur les entreprises classées en fonction de leur taille) de façon à aider les petites entreprises à trouver plus aisément les informations qui les intéressent, ou faciliter l'accès à des informations par zone géographique.
- Utilisation de **listes d'adresses électroniques** pour communiquer des informations, par exemple publication par les bureaux nationaux de statistiques récentes, spécialement destinées à certaines catégories d'usagers.
- Services qui permettent à des **utilisateurs particuliers identifiés** d'accéder à des informations et à des services adaptés à leurs besoins. Il peut s'agir, par exemple, d'un accès à des informations ciblées ou de la possibilité de soumettre une déclaration d'impôt ou d'autres formulaires, ou d'une demande d'aide ou de la soumission d'observations en ligne. Ces services nécessitent une forme d'authentification liée aux impératifs de

confidentialité et de sécurité de la transaction concernée. De nombreux pays se sont rendu compte des avantages de systèmes d'authentification communs à plusieurs organismes et les projets *Gateway* (Royaume-Uni) et *Vault* (Irlande) visent à créer un point d'authentification commun pour une gamme de services. Ils constituent également un outil important dans la perspective de la personnalisation massive des services en ligne.

#### Encadré 5. **Canada : Guide pour l'initiative d'amélioration des services**

Ce guide est un outil de gestion pour la mise en œuvre de l'Initiative d'amélioration des services. Il s'adresse aux directeurs de programmes responsables de la fourniture de services au sein des ministères et des organismes fédéraux. Il propose une méthode détaillée et exhaustive de planification et de mise en œuvre des améliorations des services, fondée sur le point de vue du client et l'instauration de normes de service. Il comprend en annexe une description, étape par étape, des activités préconisées ainsi que des outils d'évaluation, des questionnaires et des lignes directrices.

Source : Initiative d'amélioration des services : [www.cio-dpi.gc.ca/si-as/howto-comment/howto-comment00\\_e.asp](http://www.cio-dpi.gc.ca/si-as/howto-comment/howto-comment00_e.asp).

#### Encadré 6. **Mexique : Portails orientés vers les usagers**

Le Gouvernement mexicain a créé récemment un portail d'accès à tous les secteurs de l'administration [www.gov.mx](http://www.gov.mx) qui organise les informations et les services d'une manière thématique plutôt qu'institutionnelle. Le système regroupe plus de 1 500 services d'information et de transaction proposés par plus de 100 institutions gouvernementales. Sous la rubrique « travail » par exemple, les utilisateurs trouveront non seulement le traditionnel site de rencontre employeurs/chercheurs d'emploi, mais aussi des renseignements sur le droit du travail, la fiscalité du travail, le logement public et les financements aidés pour les travailleurs à faible revenu, etc. De plus, les contenus sont reliés entre eux afin de fournir des connexions contextuelles telles que « jeunesse » et « prévention des drogues », ou « logement » et « sécurité ». Le regroupement de l'information et des services en canaux thématiques a été rendu possible grâce à la coopération horizontale entre 16 décideurs – un pour chaque canal thématique – et au travail de plusieurs douzaines d'agences.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

### 2.3. L'administration électronique accroît l'efficacité des politiques

Bien que l'accès et la commodité soient des moteurs déterminants d'une grande partie des activités de l'administration électronique, on reconnaît que le recours à cet instrument peut contribuer à l'obtention de résultats importants dans des domaines d'action stratégiques, comme la santé, l'éducation, la lutte contre la criminalité et la sécurité. En fait, les efforts visant à améliorer les résultats des politiques mises en œuvre toucheront l'ensemble des secteurs du ressort des pouvoirs publics. L'apport de l'administration électronique aux résultats de l'action gouvernementale peut prendre plusieurs formes mais, dans ce domaine, la réussite passe par l'exploitation des possibilités de mise en réseaux offertes par l'Internet pour faire partager plus efficacement des données à un ensemble de participants dispersés.

Les initiatives en matière d'administration électronique peuvent concerner des services en ligne qui permettent de dialoguer directement avec les utilisateurs finaux, par exemple pour fournir des informations et des facilités d'inscription pour dynamiser un programme de prestations sociales, ou des informations en ligne concernant les possibilités en matière d'éducation et de formation. Elles peuvent aussi viser à échanger des informations entre divers organismes publics et intermédiaires, par exemple, dans le secteur de la santé, où des accords sont conclus pour saisir et partager plus efficacement des données sur l'usage des médicaments et les services médicaux. L'objectif est de réduire le coût global et de fournir des soins de meilleure qualité au plan individuel. La Finlande et l'Australie se sont engagées sur cette voie.

L'amélioration de la perception des impôts, la baisse de la demande de soins de santé (due à un meilleur usage des informations en matière de santé) ou la diminution des indemnités de chômage versées (grâce à une meilleure adéquation entre demandeurs d'emploi et postes vacants au moyen de compilations d'offres d'emploi en ligne) peuvent avoir un impact considérable sur l'état des finances publiques.

En outre, l'administration électronique peut contribuer à améliorer les politiques sociales. Par exemple, elle peut aider les administrations à promouvoir des langues maternelles et fournir des informations sur les populations autochtones. Elle peut favoriser la création de communautés d'intérêt autour de questions d'intérêt public et fournir des informations à des catégories spécifiques ou privées de leurs droits.

Pour augmenter l'efficacité d'un programme grâce à l'usage des TIC, il importe de veiller aux points suivants :

- Un cadre d'analyse permettant de déterminer et d'évaluer la contribution potentielle à l'objectif pertinent de l'action gouvernementale. De nombreuses initiatives de l'administration électronique ont été élaborées en application d'une stratégie axée sur l'offre en comptant que la demande suivra. Si cette

approche est compréhensible au démarrage d'un service en ligne, il importe que les initiatives répondent à un besoin clairement défini des entreprises pour être couronnées de succès. Il faut pouvoir mesurer la demande potentielle, les résultats des actions mises en œuvre et les améliorations de la qualité que les initiatives en matière d'administration électronique peuvent entraîner.

- Reconnaître qu'il n'est pas simple de mettre en évidence les avantages d'une meilleure circulation des informations et des réseaux en général dans des secteurs tels que la santé et l'aide sociale et que les parties prenantes devront faire preuve de patience et d'un engagement sans réserve. Les délais doivent être réalistes et les avantages peuvent mettre beaucoup de temps à se matérialiser.

### **Encadré 7. Danemark : les avantages que le portail de la santé peut apporter à l'utilisateur**

La mise en place de l'administration numérique au Danemark passe obligatoirement par un effort collectif pour créer un portail commun dédié à la santé publique. Prenant appui sur l'initiative des régions danoises, le portail de la santé a été intégré dans l'accord économique de 2002 conclu entre le gouvernement, les régions et certaines administrations locales et a mis en lumière l'importance du projet en tant que cadre pour la communication électronique dans le domaine des soins de santé. La première phase du portail devrait être lancée à la fin de 2003 et se prolonger pendant toute l'année 2004.

Le portail de la santé a pour vocation générale de soutenir les objectifs généraux du service national de la santé (SNS) au Danemark, notamment l'amélioration des informations et des services, l'assurance de la qualité et une meilleure utilisation des moyens de traitement et de soins. On prévoit d'autoriser un accès ciblé au SNS, pour donner aux usagers la possibilité de se renseigner et de communiquer et, le cas échéant, de se faire une idée plus précise des traitements éventuels à leur disposition. En même temps, il convient de respecter le principe selon lequel les problèmes de soins de santé doivent autant que possible être réglés au niveau du traitement primaire (habituellement, les médecins généralistes).

Il faudrait absolument que le portail de la santé, qui est destiné à faciliter la communication entre les parties concernées par le SNS, soit considéré comme un instrument susceptible d'être intégré dans le travail clinique, de manière à permettre aux travailleurs de la santé de régler plus rapidement et plus efficacement les tâches prises en charge par le portail.

### Encadré 7. Danemark : les avantages que le portail de la santé peut apporter à l'utilisateur (suite)

La sécurité constitue la première préoccupation du portail de la santé. Les patients ne peuvent avoir accès aux données les concernant qu'après une authentification personnelle à l'aide d'une signature numérique. Les travailleurs de la santé ne peuvent consulter les données concernant un patient qu'après en avoir dûment obtenu l'autorisation et après authentification locale.

Le moteur de recherche devrait être le mode d'accès le plus fréquemment utilisé. Compte tenu des grandes quantités de données variées stockées dans le portail, la qualité des résultats de la recherche dépendra, pour une large part, de l'accessibilité et de la qualité des méta données. La production automatique de méta données et une utilisation des classifications correspondant à celle qu'en fait le SNS sont dès lors essentielles.

Le portail doit accompagner un processus cohérent de traitement des patients, notamment conforter les moyens à leur disposition pour se prendre médicalement en main et se traiter de façon autonome et pour contacter les travailleurs de la santé dont il ont besoin, et faciliter les procédures de transfert entre les travailleurs de la santé impliqués dans le traitement. Il est également envisagé de soutenir les patients souffrant d'une affection chronique grâce à la surveillance à domicile et à la télémédecine.

Pour éviter les doubles emplois, le portail utilise, autant que possible, des informations publiées sous les auspices des organismes publics compétents en matière de soins de santé. Ce principe sera renforcé par la création d'une autorité centrale responsable de la publication, épaulée par un réseau régional. Les rédacteurs seront responsables du développement ultérieur et de la mise à jour d'un éventail d'informations, notamment les domaines d'intervention des acteurs du SNS, des informations sur les listes d'attente à l'échelle nationale, des guides pratiques à l'intention des patients, des informations en matière de santé et de prévention, etc.

Au cours des deux premières années, les dossiers médicaux électroniques de patients de comtés sélectionnés devraient être intégrés. De plus, pour assurer un usage plus rationnel des médicaments et remédier à la consommation de mélanges inappropriés de médicaments, les profils médicaux personnels contiendront une analyse de l'utilisation des produits prescrits. Ces éléments d'information seront adaptés et échangés entre professionnels de la santé.

Les patients pourront aussi communiquer avec leurs médecins généralistes pour la fixation de rendez-vous électroniques, des consultations par courriel et des demandes de renouvellement de prescriptions. Par ailleurs, il est prévu de lancer un projet pilote relatif à la réception par les médecins généralistes des résultats d'examen de laboratoires médicaux. Le portail de la santé facilitera aussi les échanges d'informations entre les médecins généralistes et les hôpitaux concernant les examens, les recommandations cliniques, etc.

Source : Rapport du Danemark (2002).

- L'échange d'informations concernant des particuliers entre différents services administratifs – et entre les administrations et des organisations non gouvernementales ou des entreprises – soulève des questions touchant au respect de la vie privée. L'obligation de justifier ces échanges renforce la nécessité d'expliquer clairement les avantages escomptés.

## 2.4. L'administration électronique contribue à atteindre les objectifs de politique économique

L'ouvrage *La nouvelle économie : mythe ou réalité ?* (OCDE, 2001a) a analysé l'incidence des TIC sur la croissance économique et a fait valoir qu'il s'agissait d'un exercice difficile, en particulier en ce qui concerne l'action des pouvoirs publics. L'administration électronique peut aider les gouvernements à faire des économies, en supprimant certains postes de dépenses ; toutefois, l'impact économique dépendra de l'usage qui sera fait de ces économies. Il n'est donc pas possible de tirer de conclusions définitives quant à l'ampleur des incidences sur l'économie en général. En outre, comme nous le verrons, évaluer les conséquences pour un projet particulier présente des difficultés non négligeables.

Les services en ligne ont déjà joué un rôle déterminant dans l'**amélioration de la productivité des entreprises** et l'aide au démarrage de nouvelles entreprises. Dans de nombreux pays de l'OCDE, la simplification administrative constitue une priorité, en particulier en ce qui concerne les politiques et les services visant les petites entreprises, les obligations administratives pouvant affecter lourdement leur viabilité. Parmi les initiatives mises en œuvre, certaines visaient à alléger les exigences réglementaires en autorisant l'accès en ligne aux conditions d'enregistrement au registre du commerce, en permettant aux entreprises de remplir en ligne les déclarations d'impôt au moyen de leur propre logiciel de comptabilité. On a également favorisé l'accès en ligne ou la soumission de formulaires concernant l'assurance-chômage, ainsi que la transmission et l'échange entre différents organismes de données recueillies auprès des entreprises. Les administrations ont également développé des portails en ligne s'adressant aux entreprises, pour leur offrir un accès plus facile aux informations fournies par les organismes chargés d'aider les entreprises sur des questions telles que les tendances des marchés, les débouchés à l'exportation et les programmes d'assistance. Des portails ont été utilisés pour rassembler des données émanant d'un ensemble d'organismes, souvent à plusieurs niveaux administratifs.

L'administration électronique est également considérée comme un moyen de promouvoir des politiques de plus grande portée en matière de **société de l'information** et de **commerce électronique**. L'usage par l'administration d'applications en ligne pour la prestation de services et les procédures

### Encadré 8. Espagne : Le portail du tourisme : un marché des produits et des services touristiques

Développé par le gouvernement et lancé en juin 2002, le portail espagnol du tourisme *www.spain.info* rassemble des informations et des services provenant de bases de données publiques et privées (le gouvernement central, les 17 administrations régionales autonomes, les autorités locales, les voyageurs privés, les agences de voyage, des hôtels individuels, des restaurants, etc.). L'information est partagée horizontalement et verticalement avec d'autres portails, comme les sites Internet municipaux, les portails commerciaux, les sites de voyage et les offices de tourisme du gouvernement. Le portail fournit aux touristes et aux agences de voyage, en neuf langues et dans une large gamme de présentations (par exemple multimédia et images 3D), des informations chiffrées et coordonnées pour planifier, organiser et réserver des voyages, et permet aux employés des offices de tourisme de donner des informations à jour, adaptées aux besoins de chaque touriste. Le portail donne aux régions, aux municipalités et aux opérateurs privés toute latitude de poursuivre leurs propres stratégies touristiques sans faire le travail en double. Un site extranet à vocation commerciale permet aux entreprises et aux communautés d'acheter et de vendre leurs produits, et fournit un système de réservation, les transactions financières s'effectuant sur le lieu de vente.

Source : Holmes (2002b).

administratives peut avoir valeur d'exemple et contribuer à la diffusion du commerce électronique et de l'Internet dans l'ensemble de l'économie. Cet objectif est commun aux stratégies nationales concernant la société de l'information et l'administration électronique, bien qu'en la matière la réussite demeure difficile à évaluer. Cette stratégie peut comprendre notamment les éléments suivants :

- L'administration joue le rôle d'**utilisateur « à la pointe du progrès »** ; elle adopte les nouvelles applications pour contribuer à leur généralisation dans tous les secteurs d'activité. Par exemple, les administrations ont été incitées à utiliser la carte à puce ou certaines applications de sécurité spécifiques, dans l'espoir de constituer ainsi une masse critique en vue d'une diffusion plus large. Dans l'optique de la promotion de l'innovation, ces approches peuvent se révéler intéressantes, surtout si les crédits suivent.
- Le développement ou l'adoption de **politiques** et de **normes** susceptibles de s'appliquer au secteur de l'État et aux activités relevant du secteur public de façon plus générale, dans le but de promouvoir des normes communes et d'influencer le marché potentiel ; La Suède et l'Australie, par exemple, ont adopté des mesures en vue de créer une infrastructure d'authentification

commune entre l'administration et le secteur bancaire, de manière à limiter les dépenses et promouvoir le système et, ce faisant, à améliorer la situation financière des deux parties.

- Les prestations offertes par l'administration électronique peuvent être considérées comme une raison d'**adopter l'Internet** ; de ce fait, elles ne contribueraient pas uniquement aux objectifs de politique sociale visant à réduire la fracture numérique, mais aussi, de façon plus générale, à la promotion de l'accès en ligne dans la société civile « effet de réseau » et, donc, à encourager la demande de services en ligne et de commerce électronique.
- La **consommation directe de produits et de services liés aux TIC** par les pouvoirs publics peut être considérable et elle est souvent plus stable que la demande du secteur privé ; La demande de capacités de communications qui émane de l'administration, en particulier dans les zones non métropolitaines, peut influencer les décisions du marché de déployer des capacités. En outre, la demande de TIC par l'administration peut accroître la demande de biens et de services produits localement dans ce secteur, élément d'ailleurs souvent pris en compte dans les politiques publiques d'achat de TIC. L'administration peut également contribuer au développement des compétences en matière de TIC dans l'économie.

## 2.5. L'administration électronique peut contribuer à faire progresser le programme de réforme publique

Il ne suffit pas de numériser les informations ou de les proposer en ligne pour voir se matérialiser les avantages annoncés de l'administration électronique. Les services de l'administration électronique restent confinés à l'intérieur du circuit administratif en place et sont donc subordonnés aux moyens et au bon vouloir des administrations. L'expression « administration électronique », telle qu'elle est utilisée dans le projet de l'OCDE sur l'administration électronique, s'applique à l'usage des TIC en tant qu'outil visant à *mettre en place une administration de meilleure qualité*. Par conséquent, l'introduction de l'administration électronique n'est pas une mesure anodine ; il s'agit de s'appuyer sur les TIC pour transformer les structures, les modalités de fonctionnement et, plus important encore, la culture administrative.

La réforme de l'administration publique était au programme des pouvoirs publics de la plupart des pays de l'OCDE bien avant l'apparition de l'expression « administration électronique ». Cependant, celle-ci est un point important des programmes de réforme en cours, parce que : 1) elle sert d'outil de réforme ; 2) elle renouvelle l'intérêt pour la réforme de la gestion publique ; 3) elle met en lumière les incohérences internes ; 4) elle fait ressortir l'engagement envers les objectifs de bonne gouvernance.

En tant qu'outil de réforme, l'usage des TIC au sein de l'administration facilite le contrôle de l'efficacité et de l'efficacités de la fourniture de services car il établit un lien entre les résultats individuels et les objectifs globaux des projets. Les TIC ont été utilisées pour simplifier et améliorer la transparence des procédures de gestion financière, de gestion personnalisée et de gestion des ressources humaines. Toutefois, ces outils ne sont efficaces que s'ils sont associés à des objectifs de gestion publique et s'inscrivent dans une stratégie globale de gestion du changement.

Le courrier électronique et les technologies de communication électronique ont jeté les bases de la très médiatisée administration en réseau ou non hiérarchisée, car ils ont permis la rédaction de documents en collaboration, un échange plus large d'informations et le suivi des documents en instance d'approbation. Une des grands avantages de l'administration électronique est qu'elle permet d'intégrer les services et les procédures pour aboutir à une administration plus cohérente dans son fonctionnement. Idéalement, les cloisonnements qui séparent les tâches ou les différentes fonctions au sein de l'administration publique devraient disparaître. L'administration électronique peut créer des réseaux permettant la circulation des informations entre les différentes parties de l'administration, indépendamment des limites et/ou des hiérarchies législatives ou administratives. En fait, on peut se demander si les organismes publics peuvent ou non conserver leurs structures compartimentées et leurs territoires actuels, tout en essayant de gérer une interface simple et unique avec les citoyens par le biais de l'administration électronique.

L'administration électronique a également contribué à renouveler l'intérêt pour la réforme de la gestion publique en captivant l'imagination tant des responsables politiques que du personnel des administrations publiques. Si le risque de surévaluer les avantages de l'administration électronique ne doit pas être écarté, celle-ci suscite néanmoins de l'intérêt en raison des perspectives qu'elle ouvre en termes d'amélioration des services et de participation. Dans de nombreux pays, les syndicats du secteur public ont soutenu les initiatives en faveur de l'administration électronique. En particulier dans le contexte d'une contraction de la population active, l'administration électronique peut offrir à certains des emplois plus qualifiés alors même que certains emplois moins qualifiés disparaissent. Par ailleurs, l'intérêt de l'administration pour les TIC a donné un regain d'importance au développement des compétences des travailleurs, ainsi qu'aux questions de recrutement et de fidélisation du personnel.

De surcroît, l'administration électronique a un effet d'entraînement sur la réforme, en laissant entrevoir une amélioration des services. Lorsque les pays amorcent la mise en œuvre, ils prennent conscience que la technologie seule ne suffit pas et que les pratiques et les structures du milieu de travail doivent

également être réformées. L'administration électronique suscite les attentes des citoyens, d'où une pression accrue sur l'administration. Par exemple, Statskontoret, l'organisme suédois chargé des procédures administratives, fait remarquer que ce n'est pas parce que l'on a créé un site Web que l'on peut se dire pour autant au service des citoyens 7 jours 7 et 24 heures sur 24 : « l'agence 24/7 doit, par ses choix et sa mise en œuvre de modalités de service et de services en ligne, s'intégrer dans le contexte de l'administration électronique au sens large. Cela requiert une collaboration active entre les différents organismes ou un plan et une stratégie définis par le gouvernement au niveau de l'administration centrale. » (*The 24/7 Agency. Statskontoret, 2000*).

### Encadré 9. Suisse : « Live+ » – Transmission sur l'Internet des débats du Parlement

Live+ retransmet en direct les débats de la Chambre basse (le Conseil national) et de la Chambre haute (le Conseil des états) du Parlement suisse (l'Assemblée fédérale), en les accompagnant d'informations complémentaires permettant de situer les débats dans leur contexte. Les utilisateurs du Web suivent les débats en direct dans une fenêtre sur l'écran de leur ordinateur et, dans deux autres fenêtres, ils peuvent de façon interactive retrouver des informations sur l'orateur et le sujet en discussion. Il appartient aux internautes de décider jusqu'où ils souhaitent se renseigner sur un sujet en particulier.

Live+ est un système Internet de transmission audiovisuelle, produit par les services du Parlement suisse en association avec la télévision suisse. Il a été lancé en 1999, à la suite des demandes de la part des citoyens, des médias et des autorités cantonales d'une plus grande transparence du travail des deux chambres du Parlement. Live+ met les débats à la portée d'une plus large audience que la télévision. Par exemple, les ambassades suisses et les expatriés peuvent maintenant suivre les débats en direct. À partir du même site Web, les utilisateurs peuvent aussi accéder à d'autres informations sur le Parlement, comme le calendrier des sessions, le Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale et des données sur les travaux des comités.

Site Web du Parlement : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

Source : Holmes (2002b).

Enfin, l'administration électronique suscite des questions de bonne gouvernance qui sont au cœur d'un grand nombre de débats actuels concernant la façon d'améliorer les relations entre les pouvoirs publics et les citoyens. Comme l'a noté le Conseil de l'OCDE au niveau des ministres (2001), la bonne gouvernance constitue un élément essentiel de l'éventail des

politiques qui soutiennent la croissance économique et le développement. En contribuant à réduire la corruption, à favoriser l'ouverture et la confiance au sein des institutions publiques, l'administration électronique peut aider à atteindre les objectifs de politique économique et à renforcer la confiance des citoyens dans l'administration.

On a fait grand cas de la capacité des nouvelles technologies d'accroître la transparence de l'administration et sa responsabilité de rendre compte à la société civile. Cependant, on ne peut pas prendre pour acquis que l'accès à certains services en ligne va automatiquement augmenter la transparence de l'administration publique. Certes, la capacité accrue de diffusion de l'information qui caractérise l'Internet intensifie la pression exercée sur l'administration en faveur d'une plus grande transparence. Cependant, il appartient aux administrations de déterminer, en concertation avec les citoyens, le secteur privé et la société civile, le meilleur moyen de préserver l'intérêt public, de concilier les efforts visant à mieux gérer les connaissances et la demande de protection de la vie privée et de faire droit aux revendications en faveur d'une plus grande transparence et d'une diffusion publique, à un coût raisonnable.

Il convient de garder à l'esprit les motivations, les moyens et les contraintes des administrations publiques auxquelles on demande de mener à bien des projets d'administration électronique. Après le 11 septembre, par exemple, les objectifs légitimes de sécurité l'ont souvent emporté sur les préoccupations relatives à la transparence. Il ne s'agit pas de déterminer si l'un de ces domaines est plus important que l'autre, mais bien de se demander si les pays ont utilisé les bons critères pour choisir entre les diverses préoccupations que suscite la gouvernance.

La modernisation des structures et des procédures administratives en vue de répondre à la demande d'administration électronique aura des incidences fondamentales sur le mode de fourniture des services. Par exemple, le modèle actuel de l'administration publique en place dans la plupart des pays de l'OCDE limite l'échange d'informations parce que la collecte et l'usage des données sont segmentés, à l'instar de l'administration elle-même. Toutefois, cette séparation liée aux fonctions sert aussi à protéger la vie privée des citoyens. La mise en place d'une administration plus cohérente entraînera, pour les pouvoirs publics, l'obligation de trouver un juste équilibre entre la protection de la vie privée des citoyens et l'objectif de mieux répondre aux besoins par des services plus efficaces et plus dynamiques. Ce qui commence comme une mesure destinée à mettre au point des programmes et des services davantage axés sur les besoins des usagers se transforme en une opération de gouvernance (Lenihan, 2002).

### Encadré 10. Royaume-Uni : Faire participer les citoyens à un « nouveau » gouvernement – le Parlement écossais

Depuis 2000, le Parlement écossais s'est lancé dans l'utilisation des TIC pour donner corps à ses principes d'ouverture, de responsabilité et de participation des citoyens au processus parlementaire. Il a mis en œuvre une stratégie novatrice d'administration électronique destinée à associer les citoyens et à soutenir les activités du nouveau Parlement et de l'administration gouvernementale.

L'utilisation du Web par le Parlement écossais [www.scottish.parliament.uk](http://www.scottish.parliament.uk) est un exemple original et évolutif de la manière dont les TIC peuvent être mises à contribution pour informer et faire participer les citoyens au processus démocratique, ce qui contribue à accroître la transparence et la responsabilité du Parlement envers les citoyens. Elle prévoit l'information du public concernant les fonctions et la mission du Parlement. La télédiffusion sur le web est utilisée pour retransmettre les sessions du Parlement et les réunions des comités. Le Parlement utilise aussi les TIC pour associer plus directement les citoyens au processus démocratique, en leur permettant d'adresser des pétitions en ligne au Parlement. Le site Web contient une grande quantité de documents et de ressources dédiés aux pétitions, dont : la manière de soumettre une pétition, un registre des pétitions, et les suites données. Les citoyens sont également encouragés à s'impliquer directement en se joignant à des « groupes de discussion » interactifs sur le site Web. D'autres ressources basées sur le Web permettent aux citoyens de contacter leurs représentants au Parlement écossais et fournissent une liste avec des liens vers les ministères et les comités où ils jouent un rôle.

Source : Culbertson (2002b).

## 2.6. Engagement et confiance des citoyens

L'engagement des citoyens peut contribuer à instaurer et à renforcer une relation de confiance entre les administrations et les citoyens. Elle est essentielle pour parvenir à une bonne gouvernance et, au-delà, pour réaliser des objectifs économiques et sociaux plus larges. En l'absence de confiance, l'état de droit, la légitimité des décisions prises par les pouvoirs publics et des programmes spécifiques de réforme peuvent être mis en cause. Alors que la relation dans son ensemble repose sur une subtile combinaison de facteurs, les TIC peuvent faciliter la participation des citoyens à l'élaboration des politiques, promouvoir la mise en place d'une administration ouverte et responsable et concourir à la lutte contre la corruption. Dans un premier temps, les citoyens sont impliqués dans les processus d'information, de

consultation et de retour d'information en tant qu'usagers des services proposés. À un stade plus avancé, ils peuvent être associés à l'élaboration des politiques.

L'accès aux mécanismes d'information, de consultation et de participation peut avoir des conséquences durables pour la promotion de la bonne gouvernance. Par nature, cette initiative témoigne non seulement de la volonté des pouvoirs publics et des administrations d'accepter le contrôle des citoyens et l'obligation de rendre compte, mais aussi de leur désir de faciliter ce contrôle en augmentant la portée et l'efficacité de ces processus. C'est une démarche judicieuse : ouvrir les processus décisionnels peut améliorer la qualité des décisions car cela donne aux responsables une image plus juste du contexte et des conséquences des choix qui leur sont proposés.

La nature des services en ligne facilite la collecte d'informations sur les expériences des utilisateurs. Dans une certaine mesure, les données relatives à l'usage de l'Internet peuvent être une source d'informations sur les pages consultées, le cheminement suivi par l'utilisateur pour obtenir l'information et les endroits où il a abandonné la procédure. Une politique de retour d'informations plus dynamique fondée sur de brefs questionnaires en ligne ou certains retours d'informations, peut néanmoins apporter des informations qualitatives reflétant directement les expériences des utilisateurs. Soigner la présentation de l'information en ligne peut réduire le nombre de contacts ultérieurs coûteux, par exemple en cas de formulation incorrecte de formulaires de candidature. Les transactions réalisables en ligne peuvent générer des économies considérables.

Les retours d'informations émanant des utilisateurs peuvent aider à modifier la configuration des services dans le sens d'une efficacité accrue. Par exemple, les réactions des utilisateurs concernant la conception des formulaires ou le mode de présentation des informations permettent de vérifier que les citoyens sont bien au fait de leurs droits et de leurs obligations.

La consultation et la participation éclairée peuvent déboucher sur des politiques qui répondent mieux aux besoins des parties prenantes et aussi accroître le soutien et la confiance dans les institutions publiques et dans leurs politiques. Les administrations élaborent activement des applications en ligne dans ces domaines et de nombreux pays mettent également sur pied des politiques axées sur la « démocratie électronique », qui abordent parfois les questions du vote électronique et de l'engagement politique.

Néanmoins, bien que les nouvelles TIC offrent des perspectives appréciables d'accroître la participation des parties prenantes dans l'élaboration des politiques, elles soulèvent aussi quantité d'interrogations inédites pour l'administration. Comment garantir le droit d'accès des citoyens à l'information à l'ère des services en ligne ? Quels aspects de la structure, de

l'organisation et de la répartition des ressources actuelles des administrations faut-il modifier pour satisfaire aux nouvelles normes applicables dans les relations avec les citoyens ? Quel statut faut-il accorder aux réponses données en ligne par les fonctionnaires aux questions des citoyens ou à leurs contributions à un forum de discussion électronique ?

### Encadré 11. **Corée : Améliorer la transparence en mettant en place un système électronique de passation des marchés publics**

Dans le passé, les fournisseurs des projets gouvernementaux obtenaient des informations sur les appels d'offres grâce à des réseaux de relations personnelles et faisaient des offres « pré-arrangées » entre l'organisme chargé des achats et le fournisseur. De plus, les modalités de paiement impliquaient de nombreuses visites au service des achats. Ce genre d'interactions, qui repose sur le contact direct entre le fournisseur et l'entité publique responsable des achats, a toujours été une porte ouverte à la corruption.

Le Système G2B (*Government to Business*) permet le traitement en ligne des marchés publics, depuis la publication de l'appel d'offres jusqu'au paiement final. Le portail d'achat donne accès en un seul clic ([www.g2b.go.kr](http://www.g2b.go.kr)) aux informations sur les achats. L'utilisation de ce système a permis de réduire de façon draconienne les contacts directs pour le dépôt des offres et le règlement, et les procédures de passation des marchés ont été rendues publiques, améliorant ainsi leur transparence et leur crédibilité.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

### Encadré 12. **Mexique : Prévenir la corruption dans les achats**

Le site [www.compranet.gob.mx](http://www.compranet.gob.mx) a été créé pour traiter tous les achats effectués par le gouvernement fédéral et a été étendu aux états et à certaines villes. Le système a joué un rôle central pour assurer la transparence des procédures d'achat du gouvernement. Il prévoit des moyens électroniques pour effectuer des offres, des recherches spécifiques, ainsi que des recherches, tant sur les vendeurs que sur les acheteurs. Les citoyens peuvent aisément savoir qui a acheté quoi, à qui et à quel prix.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

## Chapitre 3

# Obstacles externes au développement de l'administration électronique

**C'** est une chose que d'identifier les avantages potentiels de l'administration électronique, c'en est une autre que d'en tirer concrètement parti. La mise en œuvre de projets dans le domaine des TIC, en particulier lorsqu'il s'agit de projets à grande échelle susceptibles d'améliorer considérablement la qualité et l'efficacité des services, peut poser un certain nombre de problèmes, dont beaucoup sont précisément liés au fonctionnement même de l'administration. Les obstacles externes auxquels se heurte l'administration électronique tiennent souvent à des défaillances, à des éléments manquants ou à la rigidité des structures de l'administration qui, à tous les niveaux, offrent la possibilité de recourir à l'administration électronique. Il est souvent impossible, en conséquence, de concrétiser la cyber-administration dans une optique globale, intégrant tous les niveaux d'administration. Les obstacles législatifs et réglementaires, financiers et technologiques, ainsi que le fossé numérique, entre autres, peuvent entraver la mise en œuvre de l'administration électronique. Le chapitre sur la mise en œuvre de l'administration électronique analysera les obstacles internes (notamment une coopération insuffisante pour pouvoir assurer des services sans rupture), tandis que les obstacles externes dont il est ici question doivent être examinés en tenant compte de l'ensemble de l'administration pour être surmontés.

### 3.1. Obstacles législatifs et réglementaires

La réussite des initiatives et des processus d'administration électronique passe, dans une large mesure, par la création d'un cadre juridique approprié régissant son fonctionnement, tâche qui incombe aux pouvoirs publics. Une condition essentielle à remplir pour introduire et faire accepter les procédures administratives en ligne consiste à leur accorder explicitement le même statut légal que les procédures équivalentes sur papier. En outre, les cadres actuels de gestion des affaires publiques basés sur le principe selon lequel les organismes publics travaillent de manière autonome (par exemple en matière de gestion des performances, d'obligation de rendre compte et de partage des données) peuvent entraver la collaboration et l'échange d'informations entre organisations. La complexité des réglementations et des exigences auxquelles doivent se conformer les organismes publics risque de dresser un autre obstacle ; en effet, si ces derniers ne sont pas à même de discerner à quoi ils seront astreints, ils seront sans doute peu enclins à investir dans un projet qui ne répondra peut-être pas

aux conditions requises. Enfin, pour que les initiatives d'administration électronique puissent gagner du terrain, il est indispensable de garantir la protection de la vie privée et la sécurité des données.

Il se peut que l'accumulation de règles et de réglementations applicables à l'utilisation des TIC impose des obligations aux organismes publics eu égard aux ressources. Le recours aux TIC étant très largement répandu au sein de l'administration, il peut s'agir de conditions requises en matière d'acquisition et de financement, d'exploitation et de sécurité du réseau, de dotation en personnel et de qualifications, de conception des services, de suivi et de reddition de comptes. Selon toute vraisemblance, plusieurs organismes publics en auront été les initiateurs, et non une instance unique ou une entité centrale de coordination de l'administration électronique. Il serait intéressant de réexaminer périodiquement l'ensemble des réglementations et des exigences en matière d'acquisition et d'utilisation des TIC. Dans un premier temps, en dresser l'inventaire aiderait à cerner les domaines dans lesquels les réglementations en vigueur sont redondantes ou font double emploi : une procédure d'examen périodique arrêtée d'un commun accord permettrait de supprimer les prescriptions devenues superflues.

### **Reconnaissance de la validité des processus d'administration électronique**

Faute d'instaurer l'équivalence légale des formalités accomplies par voie numérique et sur papier, les services et procédures d'administration électronique ne dépasseront guère un stade de diffusion limité au minimum. Dans les pays de l'OCDE, les autorités sont conscientes de la nécessité d'établir un cadre permettant d'effectuer des transactions électroniques ayant force juridique, tant dans la sphère de la cyber-administration que dans celle du commerce électronique, et elles ont pris des mesures à cet effet.

Par exemple, la reconnaissance de la validité juridique de la signature numérique est indispensable si celle-ci doit être utilisée pour soumettre des formulaires électroniques contenant des informations personnelles ou financières sensibles dans le cadre de l'administration électronique. En 2002, 26 des 30 pays de l'OCDE avaient promulgué des lois reconnaissant la validité de la signature numérique, mais ils sont beaucoup moins nombreux à avoir lancé des applications concrètes au-delà de la phase pilote. Dans nombre de pays, on attend du secteur privé qu'il pallie cette carence.

Pour donner suite au mandat que lui ont confié les ministres, le Groupe de travail sur la sécurité de l'information et la vie privée (GTSIVP) prépare actuellement une enquête visant à évaluer les problèmes et les obstacles interjuridictionnels associés aux services d'authentification. Cette enquête permettra de rassembler des informations sur les cadres législatifs/juridiques/politiques régissant l'authentification électronique et des conclusions sur

les réglementations applicables aux entités qui assurent ces services d'authentification. Ces travaux aideront à déterminer dans quelle mesure il est possible d'établir des « passerelles » entre les divers cadres législatifs/juridiques/politiques pour assurer une reconnaissance inter juridictionnelle des services d'authentification et faire en sorte que la signature électronique ait force légale.

### **Complexité des exigences**

Un autre problème tient à la confusion sur la nature exacte des exigences auxquelles doivent se conformer les organismes publics qui mettent en œuvre l'administration électronique. Ces organismes peuvent avoir besoin de précisions sur ce qu'ils devraient faire ou non, surtout dans les domaines de la sécurité des données et des normes techniques. Pour les organismes de petite taille en particulier, qui disposent de peu de ressources, le coût du réaménagement d'un projet d'administration électronique lancé sur la base de normes erronées pourrait se révéler prohibitif. Il peut se produire un cercle vicieux lorsque l'ignorance de la réglementation en vigueur conduit à mal concevoir des projets d'administration électronique, d'où un gaspillage de ressources qui entraîne par contrecoup un durcissement de la réglementation.

L'écheveau des obligations imposées par les pouvoirs publics en matière de passation de marchés concernant les TIC, d'aide à l'industrie, de clauses contractuelles, de conformité avec des exigences de sécurité et d'autres normes peut alourdir les coûts et allonger les calendriers de réalisation. Qui plus est, des services administratifs intégrés faisant intervenir plusieurs instances ne manqueront pas d'ajouter à la complexité de la mise en œuvre.

L'un des principaux défis que sont appelés à relever les responsables de la coordination de l'administration électronique est celui d'associer aux spécifications en vigueur des orientations informelles/réglementaires explicites. Les autorités devraient analyser comment il conviendrait de clarifier la réglementation en vigueur et de l'expliquer aux responsables de la mise en œuvre de l'administration électronique, et comment exercer par la suite une influence sur la prestation des services.

### **Cadres de collaboration**

L'administration électronique peut améliorer la coopération entre les divers organismes publics et organisations, laquelle se heurte toutefois à plusieurs obstacles réglementaires. Par exemple, les règles en matière d'obligation de rendre compte, conçues pour garantir une utilisation responsable des ressources publiques en définissant clairement les attributions de chacun, risquent de faire obstacle à la collaboration car il se peut que les responsabilités ne soient pas nettement établies dans des projets

### Encadré 13. Signatures numériques dans les pays de l'OCDE

	État de la législation en matière de signature électronique
Allemagne	Promulguée
Australie	Promulguée
Autriche	Promulguée
Belgique	Promulguée
Canada	Promulguée
Corée	Promulguée
Danemark	Promulguée
Espagne	Promulguée
États-Unis	Promulguée
Finlande	Projet de loi
France	Promulguée
Grèce	Promulguée
Hongrie	Promulguée
Irlande	Promulguée
Islande	Promulguée
Italie	Promulguée
Japon	Promulguée
Luxembourg	Promulguée
Mexique	Projet proposé
Norvège	Promulguée
Nouvelle-Zélande	Promulguée
Pays-Bas	À l'étude
Pologne	Promulguée
Portugal	Promulguée
République slovaque	Promulguée
République tchèque	Promulguée
Royaume-Uni	Promulguée
Suède	Promulguée
Suisse	Réglementation à titre expérimental <sup>1</sup>
Turquie	Projet de loi

1. La Suisse a déployé des efforts considérables pour rattraper le retard pris dans l'élaboration de la législation relative à l'administration électronique, mais le processus de confirmation de la législation complète en matière de signature électronique se poursuit. Il n'a pas encore été promulgué de loi reconnaissant l'équivalence entre les signatures traditionnelle et électronique. A titre expérimental, une réglementation a été adoptée (sous forme de décret) concernant les conditions de reconnaissance à titre volontaire des fournisseurs de services de certification. Ce décret a pour objet de promouvoir la fourniture à un vaste public de services sûrs de certification électronique ainsi que d'encourager l'utilisation et la reconnaissance juridique de la signature numérique.

Source : OCDE, à partir de données tirées de [www.bmck.com/home-transactions.htm](http://www.bmck.com/home-transactions.htm).

communs. De même, la gestion des performances obéit à des distinctions précises concernant les tâches de chacun et la latitude est faible pour évaluer des projets communs. Enfin, les lois promulguées pour protéger la vie privée et la sécurité des données sur les citoyens peuvent empêcher l'échange d'informations entre les différents services de l'administration (voir ci-après).

### **Vie privée et sécurité**

Il est peu probable que les citoyens recourent aux services d'administration électronique en l'absence de garanties quant à la protection de leur vie privée et à la sécurité des données qui les concernent. Les administrations ont, elles aussi, grand intérêt à conserver la confiance des citoyens (par exemple en veillant à ce que les renseignements fournis ne fassent pas l'objet d'une utilisation abusive). La difficulté à protéger la vie privée des individus peut entraver gravement la mise en œuvre de l'administration électronique. C'est pourquoi il est essentiel de mettre les initiatives d'administration électronique au diapason des attentes de la collectivité dans ce domaine pour susciter la confiance. L'enjeu, pour les responsables de la coordination et de la mise en œuvre de la cyber-administration, est d'observer les principes admis de respect de la vie privée tout en permettant d'étendre les bienfaits de l'Internet et des autres technologies aux citoyens. Il importe tout particulièrement de trouver cet équilibre au moment d'envisager des services administratifs intégrés faisant intervenir des échanges de données entre organismes publics.

Il appartient aux pouvoirs publics de montrer la voie à suivre pour instaurer une culture de protection de la vie privée et de sécurité, rôle qu'ils devraient assumer en remplissant leur mission de conception des politiques publiques, en tant que propriétaires, exploitants et utilisateurs des systèmes et des réseaux. Dans leur position d'utilisateurs, ils ont en commun avec les entreprises, les autres organisations et les particuliers un rôle à jouer pour sécuriser l'utilisation des systèmes et des réseaux d'information.

L'OCDE a été la première organisation intergouvernementale à publier des lignes directrices sur la politique internationale pour la protection de la vie privée dans le traitement de données informatisées. En 1980, les Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel (Lignes directrices sur la vie privée) ont été adoptées, sous la forme d'une Recommandation du Conseil de l'OCDE. Elles ont été suivies de la Déclaration sur les flux transfrontières de données de 1985 et, à une date plus récente, de la Déclaration des ministres relative à la protection de la vie privée sur les réseaux mondiaux, adoptée par les ministres des pays de l'OCDE à la Conférence d'Ottawa intitulée « Un monde sans frontières : concrétiser le potentiel du commerce électronique mondial ». À l'occasion de cette conférence, les ministres ont réaffirmé « leur

engagement à l'égard de la protection de la vie privée sur les réseaux mondiaux, afin d'assurer le respect de droits importants, de construire la confiance dans les réseaux mondiaux et d'empêcher des restrictions inutiles aux flux transfrontières de données de caractère personnel ».

La révision des *Lignes directrices de l'OCDE régissant la sécurité des systèmes et réseaux d'information : Vers une culture de la sécurité*, adoptée par le Conseil de l'OCDE en juillet 2002, répond à l'évolution permanente du contexte dans lequel s'inscrit la sécurité en œuvrant pour l'instauration d'une culture de la sécurité – c'est-à-dire en faisant de la sécurité un objectif prioritaire dans le développement des systèmes d'information et des réseaux, ainsi qu'en induisant chez tous les acteurs concernés de nouveaux modes de pensée et de comportement à l'égard de l'utilisation des systèmes d'information, de la communication ou de la réalisation de transactions par les réseaux.

#### **Encadré 14. Protection de la vie privée compte tenu des liens nécessaires entre fichiers électroniques**

La France avait pour priorité principale de protéger la vie privée face à la menace qu'impliquait l'utilisation grandissante de fichiers électroniques et les usages possibles des nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC), et en particulier la possibilité de rapprochement de fichiers contenant des données personnelles. Dans le même temps, certains pays ont tenté de simplifier les formalités administratives à l'aide des NTIC en reliant divers fichiers de manière à ne plus devoir demander aux citoyens de fournir à plusieurs reprises les mêmes données de caractère personnel. D'autres pays se sont efforcés d'améliorer l'efficacité de leur administration en l'autorisant à mettre en relation des informations sur une même personne. La France ne s'oppose nullement aux efforts visant à accroître l'efficacité des services administratifs dispensés au citoyen, ni à ceux qui cherchent à simplifier les formalités administratives, elle exige seulement que l'on veille en permanence à la protection des droits des personnes lorsque le traitement automatisé de données personnelles est mis en œuvre.

La loi du 6 janvier 1978 « *Informatique et libertés* » reconnaît à la personne un certain nombre de droits en matière de traitement automatisé d'informations nominatives par les secteurs public et privé, à l'instar de la plupart des textes de loi sur la protection des données et de la Convention n° 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, que la France a ratifiée. Ces droits sont les suivants : le droit de la personne de demander à quiconque s'il détient des informations la concernant, celui d'avoir connaissance de ces informations,

#### Encadré 14. Protection de la vie privée compte tenu des liens nécessaires entre fichiers électroniques (suite)

soit directement, soit indirectement en recourant à un intermédiaire s'il s'agit de données intéressant par exemple la défense nationale ou la sûreté publique, le droit de rectification des données, celui de s'opposer à la conservation d'un fichier la concernant lorsque la tenue d'un tel fichier n'est pas imposée par la loi, ou le « droit d'être oublié », permettant à la personne de demander la suppression d'un fichier de certaines données nominatives transitoires.

Un autre droit fondamental a trait à l'obligation faite aux organismes désireux d'adopter le traitement automatisé des données personnelles d'informer au préalable les personnes de l'utilisation qui sera faite de données les concernant. Tout projet de traitement automatisé d'informations nominatives doit faire l'objet, avant son exécution, d'une soumission pour avis motivé (ou d'une déclaration, s'agissant des traitements les plus courants) auprès de la *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL : [www.cnil.fr/index.htm](http://www.cnil.fr/index.htm)), organisme institué aux termes de la loi du 6 janvier 1978. La CNIL examine les utilisations proposées des données et s'assure de la transparence, afin que les personnes concernées puissent exercer les divers droits qui sont les leurs.

L'administration responsable du traitement des informations nominatives est tenue d'informer la CNIL de la (ou des) finalité(s) du traitement qu'elle souhaite mettre en place, et de solliciter son avis à cet égard. Elle doit aussi préciser quelles données seront enregistrées à cette fin, la durée de leur mise en mémoire et les catégories de personnes qui y auront accès. Le contenu du traitement doit correspondre à la finalité déclarée et ne doit pas être utilisé à d'autres fins, sous peine de constituer une infraction pénale. Cela signifie que la finalité d'un fichier appelé à être partagé entre plusieurs administrations doit être clairement spécifiée et recueillir un avis favorable de la CNIL.

L'une des priorités des pouvoirs publics est de faciliter l'accès des citoyens à l'administration en réduisant le nombre d'organismes auxquels ils doivent s'adresser, en simplifiant les formalités administratives, en abrégant la durée de traitement des demandes et en mettant davantage l'administration à l'écoute du citoyen. En application des dispositions de la loi « *Informatique et libertés* » du 6 janvier 1978, le lancement du portail personnalisé de chaque citoyen « *mon.service-public.fr* » est en cours. Ce portail permettra à terme à l'utilisateur d'obtenir un ensemble d'informations personnelles et d'accéder à des services en ligne, de manière anonyme ou non, selon le cas. L'objectif de cette initiative est de développer progressivement les portails personnalisés et les comptes d'utilisateurs de façon à permettre aux citoyens d'accéder aux dossiers contenant leurs informations personnelles et de faciliter les contacts et les relations entre usagers et administration.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

## 3.2. Obstacles budgétaires

Dans les pays de l'OCDE, les administrations opèrent dans des structures verticales de financement, conformément au principe de base de la gestion publique qui veut que l'on garde en place un organisme public responsable de la réalisation des objectifs organisationnels et que lui soient fournies les ressources nécessaires pour les atteindre. Néanmoins, il arrive que ces cadres budgétaires ne tiennent pas compte des besoins spécifiques de certains projets d'administration électronique, et notamment de ceux qui réclament des financements à long terme et la coopération de tous les organismes concernés. Pour maximiser les avantages de la cyber-administration, il faut s'attaquer aux aspects liés à son financement.

Selon un commentateur (le *Harvard Policy Group*), la relation est pratiquement inverse entre la méthode classique d'établissement des budgets publics et les investissements dans les TIC.

Tableau 1. **Méthode classique d'établissement des budgets et budgétisation des investissements dans les TIC**

Principaux éléments de la méthode classique d'établissement du budget de l'État	Caractéristiques des investissements de grande valeur dans les TIC
Dépenses annuelles (ou biennales)	Investissements pluriannuels
Résultats par programme	Résultats des entreprises ou performances globales
Coûts/avantages financiers	Coûts/avantages financiers et non financiers
Intensité d'effort dans les processus opérationnels	Modifications des processus opérationnels
Activités de caractère permanent	Lancement d'activités nouvelles
Contrôle	Innovation

Source : Harvard Policy Group (2001)

### Problèmes budgétaires spécifiques

Plusieurs caractéristiques des dispositions budgétaires en vigueur dans les pays de l'OCDE vont à l'encontre d'une mise en œuvre efficiente de l'administration électronique. Les cadres budgétaires actuels prévoient le financement des projets pris isolément, et rares sont les mécanismes permettant de tenir compte de la responsabilité partagée propre à de nombreux projets de cyber-administration.

Financement de l'administration électronique :

- Pour autant qu'il soit opéré un choix explicite, la mise en œuvre de l'administration électronique prendra sans doute rarement le pas sur d'autres objectifs impératifs des politiques publiques, notamment en matière d'éducation, de sécurité et de santé. Même si la plupart des propositions de mise en œuvre de l'administration électronique feront valoir comme arguments en leur faveur les résultats des programmes plutôt

que les progrès de l'administration électronique en soi, il appartient en dernier ressort aux autorités de déterminer le **volume des ressources** à consacrer compte tenu de leurs objectifs généraux.

- En raison de la difficulté à évaluer les coûts et les avantages potentiels des projets d'administration électronique, il n'est guère aisé de concevoir des scénarios de financement de ces projets et de comparer les options envisageables dans la perspective de l'établissement de budgets.
- Le traitement de certaines dépenses dans le domaine des TIC comme étant des dépenses d'équipement et non des dépenses récurrentes pose un problème épineux. Les dépenses dans les TIC ne sont pas toutes des dépenses d'équipement ou d'investissement, mais elles s'accompagnent de frais de maintenance et de coûts récurrents de personnel, ou bien elles concernent des projets à petite échelle. Cependant, si des projets de grande envergure ne sont pas considérés comme des investissements, ils devront rivaliser avec d'autres propositions de financements récurrents de caractère plus urgent et, vus sous cet angle, ils paraîtront onéreux.
- Les périodes budgétaires peuvent poser des problèmes à la cyber-administration. Nombre de projets en ce domaine sont pluriannuels et nécessitent en conséquence des engagements de dépenses sur de longues périodes, s'étendant parfois largement au-delà des horizons budgétaires annuels ou pluriannuels. Ces projets supposent un engagement à dépenser des recettes futures et les gouvernements répugnent, ce qui peut se comprendre, à immobiliser des ressources pour financer de futures dépenses. La préférence ira probablement à des projets qui n'exigent pas d'engagement de cette nature.
- Un certain nombre de **rigidités budgétaires** entravent le recours à des mécanismes de financement partagé. Le dispositif vertical actuel peut poser des difficultés lorsqu'il faut demander un financement conjoint, allouer des crédits au titre d'un projet exécuté par un autre organisme public, ou mettre des ressources financières en commun. Rares sont les mécanismes de financement partagé et il peut s'avérer difficile d'évaluer les avantages que retire un organisme d'un projet commun (et, partant, la hauteur de sa contribution).
- L'**établissement des budgets en fonction des performances** risque de créer des désincitations à coopérer, en récompensant les démarches autonomes au détriment des projets menés en commun (se reporter à la section sur les obstacles législatifs et réglementaires).
- Il n'existe aucun cadre régissant le **partage des bénéfiques**. Les organismes publics n'ont guère d'incitations à éliminer les systèmes redondants en recourant au partage de systèmes avec d'autres instances, sauf s'ils peuvent tirer profit d'une partie des économies réalisées.

## Solutions possibles

Un certain nombre de mesures peuvent aider à vaincre les obstacles budgétaires susmentionnés. Les dispositions décrites ci-après sont de nature à faciliter le **financement de l'administration électronique** :

- Il y aurait intérêt à **classer dans la catégorie des dépenses d'équipement** les grands projets dans le domaine des TIC, ce qui suppose une mise de fonds importante ou plusieurs au départ, dont découlent une série d'avantages. Cela permettrait de comparer plus équitablement ces propositions aux autres postes de dépenses récurrentes ou, dans certains systèmes, de retirer des projets d'investissement des cadres budgétaires relatifs aux opérations de fonctionnement. La classification de ces grands projets parmi les dépenses d'équipement faciliterait le financement des projets d'administration électronique et contribuerait à résoudre les problèmes liés aux échéances budgétaires.
- Dans un certain nombre de pays, les dépenses affectées à l'administration électronique doivent obtenir une approbation **indépendante**, émanant de l'office de coordination de l'administration électronique, afin de s'assurer qu'il n'y a ni double emploi ni incompatibilité avec des stratégies et des architectures plus vastes. Des règles claires et des procédures de concertation bien structurées aideront à préserver la confiance des organismes publics à l'égard de cette démarche.
- Les **partenariats public-privé** peuvent être utilisés pour échapper aux contraintes budgétaires et surmonter de ce fait plusieurs obstacles, notamment liés à l'obtention de capitaux, aux échéances budgétaires et aux désincitations à l'innovation et à la coopération. Par exemple, en faisant appel à un partenaire privé afin qu'il construise l'infrastructure requise pour ensuite la prendre en location ou le rémunérer autrement selon le principe de l'usager-payeur, le capital initial nécessaire sera moindre, au risque toutefois d'alourdir les coûts à long terme.
- Le **financement de l'innovation** centralisé et spécifique peut être mis au service de démonstrations novatrices et à haut risque qui, sans cela, ne seraient pas financées. Il serait possible de trouver des arrangements pour augmenter ce financement au moyen de fonds liés (ou complémentaires) apportés par d'autres organismes publics ou des partenaires privés, ou bien à l'aide de capitaux d'amorçage fournis par un fonds central escomptant le recouvrement (total ou partiel) de l'investissement.
- Une méthode établie d'un commun accord pour l'**évaluation des coûts et des avantages** de l'administration électronique serait utile pour jauger et financer des projets promis au succès (se reporter à la section du chapitre 4 sur le suivi et l'évaluation).

- La possibilité qu'auront les organismes publics de **se réserver les économies** imputables aux initiatives d'administration électronique aura de l'importance dès lors qu'elle incitera ces organismes à rechercher l'efficacité.

Les modalités de partage budgétaire sont essentielles, compte tenu de l'interdépendance de nombre de projets d'administration électronique à travers tous les axes programmatiques et organisationnels classiques. En partant du principe que le gros des financements alloués à la cyber-administration sera fourni par les budgets des organismes publics (et devrait l'être), le processus budgétaire peut être mis à profit pour promouvoir la coordination des initiatives en la matière. Les éléments suivants sont de nature à favoriser les **initiatives d'administration électronique** :

- Un **registre central** des initiatives d'administration électronique en quête de financements permettrait aux organismes publics et aux coordonnateurs de la cyber-administration de consulter l'éventail des propositions nouvelles et de déceler d'éventuels projets équivalents.
- Un **fonds centralisé** peut encourager certaines activités, notamment des initiatives de coopération prises par des organismes publics.
- Selon le **modèle de l'organisme pilote**, un organisme public finance un projet dont bénéficient d'autres organismes aussi bien que lui-même.
- Une autre possibilité serait que **plusieurs organismes coordonnent leurs démarches** pour obtenir les fonds nécessaires, par exemple en scindant un projet en segments. (Cette manière de procéder risque toutefois de poser des problèmes de mise en œuvre dus à la segmentation du projet, notamment parce qu'il se peut que certains organismes réussissent à obtenir le financement alors que d'autres n'y parviennent pas.)
- En cas de **financement commun**, plusieurs organismes assurent ensemble le financement d'un projet commun. Il importe de pouvoir officialiser de tels arrangements en leur conférant un caractère quasi-contractuel, dans un souci de clarté pour toutes les parties, ainsi que pour appliquer une méthode uniformisée de gestion et de mise en œuvre du projet.
- Les **formules de paiement pratiquées par les organismes publics** font intervenir des mécanismes par lesquels l'organisme chargé de la coordination finance la réalisation du projet, tandis que ceux qui recourent au service mis en place payent ensuite pour l'utiliser. L'avantage que présente ce fonctionnement sans obligation tient au fait que les organismes font appel au service ainsi proposé s'ils le considèrent utile. Cette approche encourage aussi l'organisme coordonnateur à répondre aux besoins des organismes concernés.

### Encadré 15. Royaume-Uni : Mécanismes novateurs de financement

En 1998, le gouvernement a mis en place le *Capital Modernisation Fund*, fonds sans rapport avec les affectations de crédits aux différents ministères, pour financer les investissements novateurs résultant de propositions de projets. Les financements ainsi mobilisés, disponibles parce que les affectations classiques de crédits n'avaient pas été dépensées en totalité, ont été largement utilisés pour des projets relatifs aux TIC. D'après le site Web du Trésor public, « le *Capital Modernisation Fund* a été créé pour financer les investissements d'équipement destinés à améliorer les services publics. Pour 2000-2001, il a été alimenté d'un montant de 200 millions de GBP dans le cadre de la proposition budgétaire de 2000 visant à le porter à 2.7 milliards de GBP entre 1999 et 2001-2002 ». Les financements sont attribués par concours en fonction des critères suivants :

- Degré d'innovation des méthodes de prestation de services prévues par le projet.
- Qualité et fiabilité de l'évaluation économique préalable du projet.
- Influence sur l'efficacité et l'efficacé du service.
- Contribution du projet à la réalisation des objectifs du ministère.
- Degré de nouveauté du projet.
- Solidité du dispositif d'exécution, de gestion, de comptabilité, de suivi et d'évaluation du projet.

Parmi les projets ayant réussi à obtenir des financements, se trouvaient des initiatives d'administration électronique. Durant la première phase (1999-2000), on peut citer notamment : un montant de 470 millions de GBP alloué dans le cadre de la stratégie nationale en matière de technologies de l'information – *National IT Strategy* – afin d'ouvrir 1 000 centres d'enseignement des technologies de l'information dans tout le pays ; 1.1 million de GBP pour faciliter diverses initiatives de passation des marchés par voie de commerce électronique, dont la création d'une « centrale publique d'achats » pour la passation de marchés de faible valeur, qui a permis d'économiser plus de 10 millions de GBP par an ; et un montant de 600 000 GBP pour mettre en place la passation des marchés par voie électronique des missions diplomatiques et des bureaux du Commonwealth à l'étranger. Durant la deuxième phase, 23.3 millions de GBP ont été affectés à la transformation de la *Crown Court* et à l'accélération de la justice pénale par une gestion plus efficace des affaires jugées par la *Crown Court* et par une amélioration de la qualité du service offert à l'utilisateur. Cette transformation comportait la mise en place d'un système informatique sur PC pour la présentation des éléments de preuve par voie électronique, se traduisant par

### Encadré 15. **Royaume-Uni : Mécanismes novateurs de financement** (suite)

un gain de temps considérable dans le traitement des affaires complexes ; la transcription électronique des procédures judiciaires à partir d'enregistrements audio numériques des minutes des procès ; ainsi qu'une amélioration de la diffusion de l'information par l'affichage, via un kiosque d'information, de renseignements concernant le stade d'avancement des procédures et via une source informatique réservée exclusivement à la consultation.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique

### Encadré 16. **Canada : Critères appliqués par le fonds de la réserve centrale**

L'initiative « Gouvernement en direct » (GED) vise à encourager la refonte et l'intégration des services pour mieux répondre aux besoins des particuliers et des entreprises, ainsi que pour favoriser l'efficacité de l'administration au niveau opérationnel et dans la prestation des services. Elle est conçue dans une optique privilégiant l'écoute du client et adopte une perspective offrant à ce dernier une vision d'ensemble de l'administration, avec des économies d'échelle importantes, sans entamer en rien les obligations de rendre compte ou les responsabilités au niveau ministériel.

Le fonds de la réserve centrale, qui a joué un rôle de catalyseur en stimulant la coopération horizontale entre les ministères fédéraux, bénéficie également à d'autres juridictions. La possibilité de transférer des crédits supplémentaires vers des comptes de ministères a permis au gouvernement de rechercher des occasions de collaboration, parfois plus complexes et coûteuses au départ, mais rentables pour l'investissement à terme, compte tenu des économies réalisées en offrant des solutions, des systèmes et une infrastructure communs pour mettre en relation les ministères qui en ont besoin. L'administration a également pu, de ce fait, insister pour que soient respectées des normes strictes en matière de documentation, de gouvernance et de notification. Cette démarche centralisée a accéléré la mise en œuvre avec succès de services basés sur l'Internet, notamment dans les ministères dont la rigueur des budgets discrétionnaires n'avait pas permis d'adopter ces moyens technologiques d'emblée. Il existe aujourd'hui un vaste réseau en expansion de personnel clé coopérant en dehors des enceintes ministérielles qui stimule un partage efficace des connaissances sur les meilleures pratiques, des outils techniques et des principaux enseignements à tirer de l'expérience acquise.

### Encadré 16. **Canada : Critères appliqués par le fonds de la réserve centrale** (suite)

Des comités interministériels ont passé rigoureusement au crible les premiers projets mis en œuvre et ceux qui avaient donné de bons résultats ont reçu un financement approprié du fonds de la réserve centrale. Dans la plupart des cas, ces financements ne couvraient qu'une partie du coût du projet, le reste étant financé par les ministères de tutelle et leurs partenaires contributeurs. Citons trois exemples de projets répondant aux attentes, qui ont largement bénéficié de la démarche centralisée de l'initiative GED :

- Info-aînés Canada, projet mené sous l'impulsion du ministère des Anciens combattants avec la participation de multiples partenaires et juridictions pour répondre aux besoins d'informations plus exhaustives et de meilleure qualité, spécialement conçu en fonction des besoins et d'un niveau réaliste de compétence en informatique des Canadiens âgés ainsi que de leurs familles, aides-soignants, prestataires de services et organisations de services de soutien.
- Recherche sur l'état de la demande du cyberclient, projet mené sous l'impulsion du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, qui permet aux particuliers de vérifier en direct où en est leur demande d'immigration. Ce projet recouvre la protection et la transmission de données de caractère personnel, aussi était-il logique de le retenir en tant que prototype pour un réseau de communications électronique hautement sécurisé.
- Le Site du Canada – projet mené sous l'égide de « Communication Canada » –, qui compte sur des informations communiquées par presque tous les ministères fédéraux, est un portail à plusieurs niveaux constitué de trois « passerelles » et d'un seul point d'entrée au site pour accéder à tous les renseignements détenus concernant les interactions entre l'administration et ses clients. Cette entreprise de grande envergure a absorbé des montants considérables au titre du développement, de la maintenance et du marketing, montants qui n'ont pu être mobilisés que grâce à une direction, une coordination et un financement centralisés.

L'initiative GED est propice à une approche globale de l'administration, c'est pourquoi elle finance les ministères afin qu'ils travaillent avec des partenaires pour élaborer des solutions communes. Des crédits supplémentaires, même à la marge, peuvent influencer le rythme de la restructuration des services ou les stratégies des ministères à cet égard. Cette approche a accéléré la tendance à adopter un mode de gestion plus horizontal dans tous les ministères et ouvert une nouvelle voie pour la communication et la coopération.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

### Encadré 17. **Italie : La coordination des ressources financières affectées à l'administration électronique**

En 2002, le ministère italien de l'Innovation et de la Technologie a lancé une initiative de mise en œuvre d'administration électronique au niveau local pour cofinancer (à concurrence de 120 millions d'EUR) des projets proposés par les différentes collectivités locales (régions, provinces et communes). L'un des objectifs précis de cette initiative était de coordonner les différentes sources de financement afin d'optimiser l'utilisation des ressources financières limitées disponibles à l'échelon central. A cet effet, dans l'appel d'offres lancé pour choisir les projets des collectivités locales qui seraient cofinancés, des critères spécifiques ont été proposés pour favoriser les projets cohérents avec le plan stratégique régional de développement de l'administration électronique.

Afin de se conformer à ces critères, les initiateurs des projets ont commencé à coordonner leurs initiatives avec les plans stratégiques régionaux, tandis que la plupart des administrations régionales fournissaient des ressources financières complémentaires pour les projets retenus. Par ce mécanisme, la majeure partie des projets choisis ont été financés par trois sources financières différentes : des fonds nationaux, des fonds régionaux et des fonds des administrations locales.

Chacune de ces sources porte en elle une volonté particulière de réussite des projets. En outre, les régions du sud de l'Italie ont décidé d'utiliser les fonds structurels de l'Union européenne destinés à promouvoir le développement régional, ce qui a beaucoup renforcé l'engagement à cet égard.

En résumé, le recours aux appels d'offres, par opposition aux transferts classiques de crédits, a conduit les collectivités locales qui proposaient des projets de cyber-administration à prendre des engagements plus fermes et l'impératif de cohérence des projets avec les plans stratégiques régionaux (venant s'ajouter à la cohérence nécessaire avec le plan d'action national en matière d'administration électronique) a entraîné une convergence des différentes ressources financières pour développer l'administration électronique.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

- Un **prélèvement obligatoire** auquel seraient assujettis les organismes publics permettrait de donner suite à des projets qui ne pourraient pas se concrétiser autrement. Néanmoins, ce type de prélèvement pourrait être difficilement négociable.
- L'établissement des budgets en fonction des performances pourrait **tenir compte de la responsabilité partagée** pour créer des incitations ou favoriser des projets communs.

### Encadré 18. États-Unis : Financement conjoint des projets par plusieurs organismes publics

La loi *Clinger-Cohen* (également dénommée auparavant *Information Technology Management Reform Act*) encourage implicitement les projets entrepris par plusieurs organismes publics en donnant pour instruction à l'*Office of Management and Budget (OMB)* de formuler « des lignes directrices visant les investissements dans les technologies de l'information engagés par plusieurs organismes et concernant l'ensemble de l'administration », ce qui a incité l'OMB à publier des principes directeurs sur la planification de l'équipement dans le cadre de son document d'orientation générale sur les ressources en matière d'information intitulé « *Managing Information Resources* » (OMB, circulaire n° A-130). La loi confère aussi à l'OMB le pouvoir de réorienter les crédits d'un organisme à l'autre pour financer des projets qui en concernent plusieurs. Elle permet, enfin, le financement conjoint de projets par plusieurs organismes publics (« *pass the hat* » *funding*), pratique qu'interdisent par ailleurs la plupart des lois portant ouverture de crédits aux États-Unis, lesquelles exigent généralement qu'un seul organisme public assume le financement et la responsabilité de rendre compte des projets.

L'OMB n'a pas usé, jusqu'à une date récente, de cette faculté de réaffecter les crédits. En mai 2002, il s'en est prévalu pour venir à l'appui d'une initiative d'administration électronique visant à gérer l'élaboration de règlements en ligne. En juillet 2002, l'OMB a annoncé son intention d'y recourir afin d'épauler la réorganisation des fonctions administratives envisagée par l'Administration dans sa proposition de créer le *Department of Homeland Security*, en limitant les investissements engagés isolément par différents organismes dans des projets qui devaient être regroupés.

Cette faculté d'organiser des financements conjoints a également joué un rôle important à deux occasions au moins, s'agissant d'initiatives d'administration électronique : elle a permis de financer les activités du *Chief Information Officers (CIO) Council* au niveau fédéral ([www.cio.gov](http://www.cio.gov)), principale instance de coordination des activités fédérales relatives aux TIC, ainsi que l'initiative *FirstGov*.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

### Encadré 19. Mexique : Coordination des processus budgétaires

Le gouvernement du Mexique a créé le SAETI, système d'administration stratégique des technologies de l'information au service de la planification, de la budgétisation et de l'évaluation des projets de tous les organismes fédéraux dans le domaine des TIC. Ce système facilite la mise en relation des projets de TIC et des objectifs primordiaux, décèle les doubles emplois et aide à évaluer les résultats des investissements dans les TIC.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

### 3.3. Évolution technologique

Un certain nombre de difficultés technologiques risquent d'entraver la mise en œuvre des programmes et initiatives d'administration électronique. C'est là une question très complexe et seuls quelques grands problèmes et des solutions très générales seront mis en évidence dans la présente section. Les problèmes essentiels concernent notamment les systèmes existants, les infrastructures partagées et la lenteur des progrès par rapport au rythme rapide de l'innovation technologique.

#### **Systemes existants**

Les administrations publiques ne cessent de consacrer des investissements considérables aux TIC et il y aura toujours de nombreux systèmes de TIC différents en place. Néanmoins, les systèmes existants (conçus à des fins précises) peuvent manquer de souplesse et leur incompatibilité rend difficile la mise en œuvre de nouvelles applications nécessitant le partage de données ou d'autres interactions entre des systèmes disparates. Ces systèmes risquent aussi de faire augmenter les coûts, par exemple ceux du transfert de données. En fait, la difficulté à intégrer les systèmes informatiques existants avec de nouvelles initiatives peut dresser un obstacle important à la mise en œuvre de l'administration électronique. L'intégration des systèmes de traitement et de gestion de l'information de l'arrière-guichet avec l'Internet pour offrir aux clients une interface en ligne est au cœur des préoccupations dans les activités relatives à la cyber-administration.

Il s'agit d'un problème complexe, et les solutions proposées évolueront au fil du temps. Aujourd'hui, la nécessité de disposer de services administratifs intégrés pour réaliser des transactions sans rupture a stimulé l'application de solutions utilisant des intergiciels et des services sur le Web. Il s'agit d'une technologie d'intégration de logiciels à la norme XML (langage de balisage extensible) qui facilite l'échange de données entre des systèmes différents. Les coordonnateurs de l'administration électronique qui encourageront l'adoption de dispositifs, de normes et de définitions applicables dans l'ensemble de l'administration inciteront à présenter des propositions spécifiques visant la création de services intégrés faisant intervenir plusieurs organismes publics.

#### **Infrastructure partagée**

Des normes non uniformes et des infrastructures incompatibles d'un ministère ou d'un organisme public à l'autre risquent d'empêcher leur collaboration et de freiner le développement de l'administration électronique. En outre, les infrastructures modernes ont un coût qui peut dresser un obstacle considérable à la concrétisation des initiatives de cyber-administration. Une solution consiste à partager l'infrastructure entre

plusieurs organismes publics. Néanmoins, elle peut s'avérer difficile à mettre en place en raison de contraintes budgétaires (se reporter à la section 3.2) et de difficultés de coopération.

- Les pouvoirs publics sont à même de faciliter les choses en définissant les conditions technologiques essentielles pour la prestation de services électroniques. En effet, des normes techniques et une infrastructure communes seraient propres à améliorer l'efficacité au sein de l'administration. D'importantes économies sont en outre possibles si celles-ci sont considérées dans une optique globale, permettant d'éliminer des systèmes superflus et de réduire les obstacles juridiques et technologiques à la coopération entre les diverses organisations. Une approche nationale peut, par ailleurs, aller de la mise en œuvre de systèmes partagés à l'application des mêmes règles et/ou normes à des systèmes distincts mais interconnectés. Par exemple, certaines procédures de l'arrière-guichet, notamment la gestion des ressources humaines et les salaires, peuvent donner lieu à des économies d'échelle.

#### Encadré 20. **Finlande : Infrastructure partagée**

En Finlande, les initiatives d'administration électronique à grande échelle ou concernant plusieurs organismes publics ont généralement été planifiées par le ministère des Finances ou celui de l'Intérieur, soit ces derniers y ont largement participé, ou encore, ils y ont apporté leur soutien. Ces ministères sont en mesure de jouer le rôle de catalyseur, tout comme de médiateur officiel ou non, au service des intérêts des organismes participants. Par exemple, le projet JUNA, la carte d'identité des citoyens, le portail des citoyens et le projet TYVI ont tous été lancés, soit par le ministère de l'Intérieur, soit par celui des Finances.

Dans ce pays, les travaux sur l'interopérabilité sont menés dans le cadre du JUHTA, Comité consultatif pour la gestion de l'information dans l'administration publique. Jusqu'à présent, Ce comité a défini plus de 40 normes dans le domaine des technologies de l'information. L'insatisfaction ne peut être évitée, néanmoins, car il y aura toujours un décalage entre les évolutions du système technique, les services à assurer, les possibilités technologiques et les règles qui les régissent.

Source : Rapport de l'OCDE sur l'administration électronique en Finlande (2003).

### **Préparer le changement technologique**

Les administrations sont appelées à relever le défi consistant à stimuler le développement de l'administration électronique alors même que de grandes

incertitudes subsistent quant à la vitesse du progrès technologique et qu'il est difficile de prévoir précisément les répercussions futures des politiques. S'associer avec le secteur privé est une démarche possible pour faire face au risque technologique, mais il est difficile de nouer des partenariats lorsque les pouvoirs publics s'efforcent d'instaurer des normes qui ne se sont peut-être pas encore imposées sur le marché (voir encadré ci-dessous sur la carte d'identité intelligente en Finlande).

Les grands axes de réflexion eu égard aux nouvelles technologies sont notamment les suivants (OCDE, 2002a) :

- Neutralité du cadre juridique et réglementaire du point de vue de la technologie pour éviter de condamner des solutions envisageables prometteuses.
- Flexibilité des cadres réglementaires généraux et adaptation des lois en vigueur au monde numérique.

#### Encadré 21. Finlande : Carte d'identité intelligente

La carte d'identité électronique finlandaise est une carte intelligente. Elle est destinée à remplacer la carte existante d'identification des citoyens par une carte à puce qui remplit non seulement toutes les fonctions de l'ancienne carte, mais comporte en outre de nouvelles capacités électroniques : elle peut servir à l'identification électronique et à la signature numérique ; au cryptage de documents sensibles ; à la facilitation de l'échange d'informations entre citoyens, entreprises et organismes publics ; ainsi qu'à la sécurisation des transactions électroniques.

L'usage de cette carte est encore relativement peu répandu faute de coopération entre les secteurs public et privé pour mettre au point des solutions axées sur l'utilisateur et des services interactifs. Dans les normes de sûreté publique plus strictes (cryptage renforcé des données), il n'a pas été tenu compte de l'exploitation de technologies mises sur le marché par le secteur privé, ni des aspirations ou des besoins réels des usagers potentiels. De ce fait, le développement des services électroniques est relativement lent et la carte est sous-utilisée.

La coopération avec le secteur privé pour concevoir des applications électroniques de la carte a peut-être contribué à accroître le nombre d'utilisateurs, mais elle a aussi été bénéfique car elle a permis de surmonter des obstacles technologiques et de créer un cadre commun pour la mise en œuvre des applications.

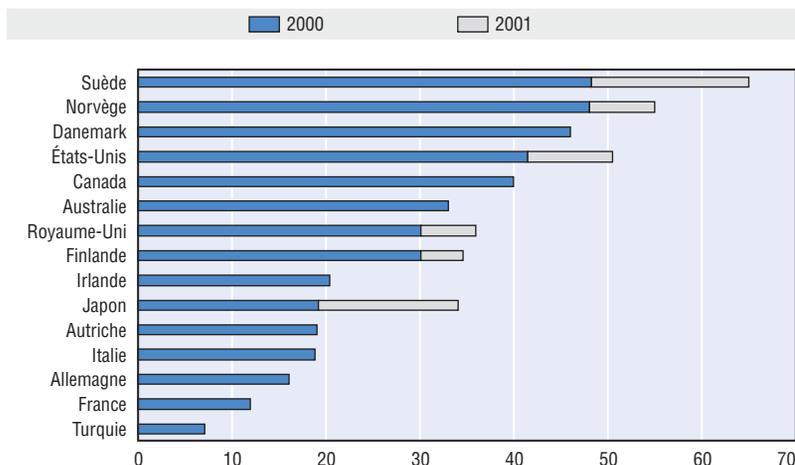
Source : Rapport de l'OCDE sur l'administration électronique en Finlande (2003).

- Participation de tous les acteurs concernés aux processus réglementaires.
- Obligations de résultats plutôt que spécifications techniques dans la passation de marchés portant sur de nouvelles technologies.
- Recherche permanente de la coopération internationale pour harmoniser les démarches à l'égard des aspects transnationaux.

### 3.4. Le fossé numérique

Le fossé numérique constitue un obstacle à l'administration électronique dès lors que des personnes n'ayant pas accès à l'Internet ne peuvent pas bénéficier des services en ligne (OCDE, 2002a). Dans les pays de l'OCDE, la proportion de la population connectée ne cesse de croître, mais une grande partie ne l'est pas encore aujourd'hui (voir figure 1 et annexe 3). Bien que l'administration électronique puisse améliorer les services dispensés aux citoyens par d'autres moyens (notamment, l'amélioration des procédures administratives internes), l'impossibilité de fournir des services en ligne à toute la population risque de freiner les projets de cyber-administration.

Graphique 1. **Ménages ayant accès à l'Internet, 2000 et 2001**



Note : S'agissant du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, accès à l'Internet par un ordinateur domestique ; dans les autres pays, accès à l'Internet par tout autre système (ordinateur, téléphone, télévision, etc.). Les données de l'année 2001 ne concernent que les pays retenus.

Source : Perspectives des technologies de l'information de l'OCDE : Les TIC et l'économie de l'information - Édition 2002, fondées sur la base de données sur les TIC et des sources nationales.

De surcroît, ce sont déjà les catégories sociales défavorisées qui ont moins accès à l'Internet, par exemple les ménages à faible revenu par rapport à ceux qui disposent d'un revenu élevé. Les interventions des pouvoirs publics sont fréquemment ciblées sur cette population défavorisée, qui entretient des

relations plus suivies avec l'administration que les autres catégories sociales. Nombre de ces interactions sont complexes – établissement de l'identité, ouverture de droits à prestations sociales, interventions complexes dans le domaine médico-social – et ne se prêtent pas bien à un traitement en ligne. Il importerait, certes, que ces catégories sociales puissent se renseigner sur l'administration et les services qu'elle dispense, mais elles ne bénéficieraient peut-être pas de l'amélioration de la qualité des services et des plus grandes possibilités de choix qu'offrent les services en ligne.

L'existence même des services d'administration électronique peut inciter les particuliers à se connecter à l'Internet. Cependant, la plupart des citoyens effectuent assez rarement des transactions avec l'administration et ce ne sera pas là, en général, le motif principal d'achat d'un ordinateur personnel et de connexion à l'Internet. Or, l'obtention de renseignements administratifs, les possibilités de consultation et de participation (au niveau local surtout), de même que les usages éducatifs, l'accès à une boîte aux lettres électronique, l'utilisation de la messagerie et de l'ordinateur domestique, entre autres, peuvent se révéler très utiles. C'est pourquoi, ne serait-ce que pour développer l'administration électronique, il est important que les gouvernements poursuivent les politiques et les initiatives spécifiques en vue de réduire le fossé numérique. Ces politiques, parallèlement à la stratégie globale de promotion des services administratifs en ligne, pourraient privilégier les services administratifs fréquemment utilisés qui sont précieux pour les catégories sociales dont les possibilités d'accès sont limitées.

## Chapitre 4

# Mise en place de l'administration électronique

Pour concrétiser les promesses de l'administration électronique, les pays membres de l'OCDE se doivent d'adopter une approche mieux coordonnée pour la mettre en place. Les gouvernements s'emploient activement à élaborer des politiques et des plans et à lancer des initiatives en matière d'administration électronique, ainsi qu'à coordonner les initiatives existantes afin d'améliorer l'intégration des services. L'intégration de l'Internet au sein des autres technologies a manifestement stimulé le recours aux TIC dans l'administration et offert de nouvelles solutions, mais elle a aussi soulevé de nouveaux problèmes.

La plupart des pays membres ont créé ou sont en train de créer de nouvelles unités organisationnelles pour faciliter la mise en place de l'administration électronique. D'autres ont confié ces fonctions à des structures préexistantes. Les fonctions peuvent être différentes suivant les cas, mais le principal défi que les unités concernées doivent relever consiste à concilier deux exigences : d'une part, améliorer la coordination et les approches communes et, d'autre part, ne pas cesser d'encourager la flexibilité, l'innovation et la responsabilité individuelle.

Vu la complexité et l'ampleur des problèmes de mise en place, le Groupe de travail sur l'administration électronique de l'OCDE s'est focalisé sur les problèmes auxquels tous les membres sont confrontés dans cette mise en place. Améliorer les services et faire participer plus étroitement les citoyens au processus d'élaboration des politiques sont de hautes priorités pour l'administration électronique. Mais la réforme concomitante et indispensable des services administratifs d'arrière-guichet (qui intéresse notamment le changement organisationnel, la direction, la coordination centrale, la collaboration et le décloisonnement des services publics, les compétences en administration électronique, les partenariats entre secteurs public et privé, la gestion des risques et des coûts, le suivi et l'évaluation) exige d'être mise en œuvre à tous les niveaux d'administration et sera l'un des domaines où la tâche sera la plus difficile.

#### 4.1. Stratégie et plan

Si elles sont dotées d'une stratégie et d'un plan, les administrations peuvent définir leur ligne d'action dès le départ, assurer un suivi attentif du déroulement des activités, guider les initiatives individuelles et procéder à de nombreux ajustements à mi-parcours. Lorsque cela est possible, l'administration électronique devrait impliquer une stratégie, des objectifs généraux au niveau national et un processus de planification axé sur des buts et objectifs précis.

## Stratégies

Une stratégie commune est indispensable à l'administration électronique pour amener les agences à participer et à coordonner leurs activités. Elle permet aussi de mobiliser les dirigeants politiques et de les convaincre de l'importance de l'administration électronique. Ce n'est pas une finalité en soi, mais un moyen pour réaliser les objectifs d'action prioritaires.

Dans les pays de l'OCDE, les organismes à la pointe en matière d'administration électronique suivent une stratégie. Celle-ci peut découler d'un engagement politique pris à un échelon supérieur ou bien elle peut avoir été arrêtée par un directeur général ou le responsable d'un service spécialisé dans les technologies de l'information doté d'une détermination et de ressources suffisantes. Le fait que cette stratégie concerne l'ensemble de l'administration ou qu'elle soit propre à une seule organisation change considérablement les choses. Quel que soit leur degré de sophistication dans les services fournis, les organisations qui suivent uniquement une stratégie qui leur est propre peuvent ne pas avoir conscience des problèmes de coordination qui se posent au-delà du champ de leurs propres services.

Une stratégie commune à l'ensemble de l'administration permet d'articuler les initiatives en matière d'administration électronique avec les objectifs stratégiques et de réforme plus généraux. Elle peut encourager la coordination entre les ministères, être un facteur d'équilibre et d'équité et aider à garder le cap sur une période de plusieurs années. Une vision claire de la réforme à mener est le garant d'une cohérence et d'une détermination soutenues. C'est pourquoi le soutien des responsables politiques est indispensable à la stratégie de l'administration électronique. Ces derniers contribuent à la faire connaître et à lui donner plus de poids. Une stratégie est certes nécessaire, mais ce n'est pas un facteur suffisant et il faut que l'administration soit informée de l'orientation de la réforme, de sa motivation et de son bien-fondé.

Les stratégies les plus efficaces en matière d'administration électronique s'appuient sur des contributions émanant de parties prenantes très diverses. De plus en plus, les utilisateurs (citoyens comme entreprises), les organisations non gouvernementales et les fonctionnaires sont associés au processus de définition d'une stratégie en matière d'administration électronique. L'appropriation de cette stratégie est ainsi rendue possible et on peut s'assurer qu'elle peut être traduite en plans d'action réalistes.

## Objectifs de l'administration électronique

Les objectifs en matière d'administration électronique se distinguent de la stratégie d'ensemble. Ils traduisent les valeurs générales exprimées par cette stratégie en éléments plus concrets, généralement en leur donnant des bases

**Encadré 22. Mexique : Programme de bonne gouvernance**

Le Président du Mexique, Vicente Fox, a établi un programme de bonne gouvernance comportant six axes d'action, qui sont tous interdépendants, l'un d'entre eux portant sur l'administration électronique. Chaque année, le président négocie avec le responsable de chaque organisme les résultats à atteindre dans le cadre du programme, qui englobent notamment les buts et les objectifs en matière d'administration électronique, ainsi que les retombées de ces derniers sur l'épargne, la qualité, l'innovation et la transparence. Après plusieurs décennies de défiance du public et de corruption généralisée, le gouvernement mexicain est maintenant au pied du mur et il doit changer rapidement et véritablement ses pratiques. En 2001, il a adopté un code d'éthique qui a été présenté à la quasi-totalité des responsables de niveau élevé et intermédiaire de l'administration fédérale.

Source : Groupe de travail sur l'administration électronique de l'OCDE.

pratiques plus solides, qui reflètent les programmes, les procédures ou les résultats effectifs. Ils peuvent indiquer soit un objectif général, soit l'orientation souhaitée d'un programme (par exemple servir un plus grand nombre de citoyens), soit un objectif plus précis (par exemple « servir tous les citoyens concernés d'ici à 2005 »). Les objectifs peuvent donc former une hiérarchie de planification à l'intérieur de laquelle les organisations déterminent des cibles spécifiques à l'appui des objectifs plus généraux de l'administration, qui contribuent à la mise en œuvre de la stratégie d'ensemble en matière d'administration électronique.

Le processus de planification de l'administration électronique, conduit au sein de l'administration centrale, permet d'établir et de faire connaître la stratégie et de la traduire en buts et en objectifs. Les buts servent non seulement à indiquer vers quelle direction les activités et les efforts doivent tendre, mais aussi à établir les priorités, voire à faire avancer les activités. La planification à l'échelle de l'administration et la formulation d'objectifs peuvent aussi améliorer la coordination entre les organismes publics, servir à déterminer les critères permettant de concilier les approches divergentes et indiquer quelles sont les approches à privilégier et les ressources à partager pour surmonter les difficultés.

Les objectifs peuvent être fixés au niveau du pays, des ministères, des organismes ou des projets, en prenant en compte la spécificité de chaque secteur ou organisation. Par exemple, certains pays ont décidé de fixer des objectifs assez précis au niveau national afin de mettre la pression pour faire

avancer plus vite les initiatives en matière d'administration électronique. On peut fixer des objectifs au niveau national pour :

- Obtenir le soutien des plus hauts responsables politiques et administratifs dans tous les ministères et les amener à s'impliquer et engager leur responsabilité.
- Faire adopter la législation requise et obtenir les ressources centrales nécessaires.
- Créer des mécanismes de coordination et de coopération utiles.
- Motiver/prendre des mesures d'incitation pour que soient réalisés des projets transversaux dans l'administration.
- Veiller à ce que les cibles soient intégrées aux processus de gestion du budget et des performances pour créer/faciliter des mécanismes de pilotage au niveau ministériel.
- Veiller à l'appropriation/prise de responsabilité par le niveau central à l'égard de la coordination, du suivi et de l'évaluation d'ensemble de la stratégie nationale.
- Faire en sorte que le pilotage de la stratégie nationale verticale soit coordonné avec la gestion horizontale des secteurs administratifs (pour résoudre l'équation centralisation/décentralisation).

S'ils n'ont pas de repères pour mesurer le degré de réalisation des objectifs, les organismes sont globalement moins incités à agir. Faute d'objectifs précis, les ministères et les organismes ont du mal à savoir ce qu'ils doivent faire ou comment ils doivent établir l'ordre de priorité de leurs initiatives. Si les objectifs sont l'articulation entre la stratégie d'ensemble et les actions concrètes, ce que l'on perçoit parfois comme une absence d'orientation et de stratégie en matière d'administration électronique révèle peut-être un manque de clarté des buts et des objectifs.

De nombreux pays se sont fixé des objectifs qui sont l'élément central de leurs stratégies en matière d'administration électronique, la mise en place de services en ligne à une date déterminée étant un objectif courant. Agir ainsi peut être important pour donner l'impulsion nécessaire et obtenir l'engagement du public. Toutefois, ne pas atteindre ces objectifs, voire donner l'impression qu'ils ne seront pas atteints, peut susciter un sentiment d'amertume chez ce dernier. Il faudra déployer beaucoup d'énergie et d'attention pour résoudre le problème. Les délais nécessairement longs requis pour atteindre des objectifs ambitieux peuvent aussi poser problème. Les objectifs peuvent ne plus être tout à fait d'actualité et ne plus correspondre aux nouvelles idées et politiques élaborées ; les rigidités qu'imposent ces objectifs peuvent se révéler incompatibles avec les cycles de changement sur l'Internet.

En réalité, de nombreux objectifs nationaux reposent sur des informations inexacts concernant la demande des citoyens, les ressources de

### Encadré 23. **Allemagne : Le Manuel de l'administration électronique, un outil pour une gouvernance en ligne efficace et efficiente**

L'axe majeur de l'initiative allemande « *BundOnline 2005* » ([www.bund.de/bundonline2005](http://www.bund.de/bundonline2005)) est un plan ambitieux de mise en place d'une infrastructure d'administration électronique normalisée à la couverture étendue. Pour atteindre cet objectif ambitieux en un temps limité, l'Allemagne a préféré exploiter les ressources existantes pour développer et mettre en place les processus d'administration électronique. Les administrations publiques sont de plus en plus nombreuses à adopter les processus électroniques utilisant les TIC (technologies de l'information et de la communication). En raison des exigences spécifiques auxquelles ces processus doivent répondre, en particulier sur le plan de la fiabilité des données, la sécurité des TI revêt une importance croissante. Il faut donc accorder une attention particulière aux impératifs en matière de sécurité des TI lorsque l'on (ré)organise les processus de transaction des administrations publiques. L'application des TIC permet d'optimiser les processus – mais la réussite passe dans une grande mesure par une bonne organisation et une optimisation des processus existants et des structures sur lesquelles ils s'appuient pour répondre à certains impératifs tels que l'efficacité et la facilité d'utilisation. Les personnes chargées de repenser les processus sont donc l'élément moteur de ces activités.

Outre le fait qu'il faut disposer des connaissances et des compétences de spécialistes dans le domaine juridique et celui des TIC, un facteur clé de la réussite est de parvenir à introduire la gestion de l'administration électronique sous la forme d'un projet au sein de chaque organisme public. Dans le cadre du plan directeur allemand pour l'administration électronique, le Manuel de l'administration électronique est un instrument qui doit servir à former, qualifier et sensibiliser les équipes d'administration électronique. Le manuel fait une place de choix aux meilleures pratiques et aux approches pragmatiques visant à intégrer les aspects liés à la sécurité dès qu'un projet d'administration électronique est lancé. Il est important de chercher à motiver tous ceux qui participent à ces activités afin de donner des bases solides à une administration électronique sécurisée.

Le Manuel de l'administration électronique se compose d'une série de modules rédigés à l'intention de clientèles différentes comme les hauts responsables, les responsables de l'administration électronique et les experts en matière de sécurité des TIC. Il explique comment élaborer et mettre en place des processus d'administration électronique et décrit plusieurs solutions techniques et non techniques. Tous les auteurs sont des spécialistes dans leur domaine.

Source : « *E-Government handbuch* », Bonn ; Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik/ Office fédéral pour la sécurité de l'information, [www.e-government-manual.de](http://www.e-government-manual.de).

### Encadré 24. Commission européenne : Objectifs du programme eEurope

La Commission européenne a joué un rôle important en identifiant les bienfaits réels et potentiels de la société de l'information et en donnant l'impulsion nécessaire pour que tous les membres de la communauté progressent dans ce domaine. Le programme eEurope est une initiative politique visant à « faire passer chaque citoyen, chaque foyer et chaque école, chaque entreprise et chaque administration, à l'ère numérique et à la communication en ligne. Cette initiative vise aussi à créer une Europe qui maîtrise le numérique, avec le soutien d'une culture d'entreprise disposée à financer et à développer de nouvelles idées, veiller à ce que l'ensemble de ce processus inclue la dimension sociale, obtienne la confiance du consommateur et renforce la cohésion sociale ».

Afin d'atteindre ces objectifs, le programme eEurope a défini des actions prioritaires et fixé des objectifs afin de fournir aux jeunes une formation aux technologies de l'information, assurer un accès rapide et bon marché à l'Internet, accélérer le commerce électronique, développer des systèmes d'authentification sûrs pour les particuliers (cartes à puce), accroître l'implication électronique des personnes handicapées, améliorer les soins de santé en ligne et renforcer l'administration électronique. Comme dans d'autres domaines, des objectifs spécifiques ont été fixés pour l'administration électronique (autrement dit pour simplifier l'information du public en ligne) en ce qui concerne l'information et la prestation de services électroniques et des indicateurs ont été élaborés pour mesurer les efforts accomplis par les pays vers la réalisation de ces objectifs.

Source : eEurope, « Une société de l'information pour tous », Communication concernant une initiative de la Commission pour le Conseil européen extraordinaire de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000.

l'État et les évolutions technologiques. Si l'on ne dispose pas de plans indiquant comment les réaliser, les objectifs généraux ne sont pas d'une grande utilité et ils peuvent même aller à l'encontre du but recherché s'ils sont trop irréalistes. Il convient toutefois de les distinguer des objectifs à court terme plus spécifiques, qui s'appuient les uns sur les autres et sont négociés avec les ministères et les organisations ou élaborés en consultation. De tels objectifs peuvent se révéler utiles pour faire avancer les activités, obtenir l'adhésion des dirigeants et améliorer la transparence.

Les mesures des performances, faites dans le cadre de la stratégie et des objectifs nationaux, peuvent aussi contribuer à améliorer la transparence car elles fournissent des indicateurs en fonction desquels les performances peuvent être déterminées (voir la section relative au suivi et à l'évaluation).

### Encadré 25. Finlande : Des objectifs explicites

Presque tous les organismes et ministères finlandais qui ont répondu à l'enquête de l'OCDE utilisée pour établir le rapport sur « L'administration électronique en Finlande » ont indiqué qu'ils avaient introduit des objectifs explicites dans leurs plans concernant l'administration électronique (90 %) et que la plupart de ces derniers expliquent aussi clairement comment atteindre ces objectifs (87 %). Il était plus rare de trouver des plans et des cadres d'évaluation pour le suivi de ces objectifs. Plus de la moitié des organismes interrogés ont déclaré que leurs plans indiquaient comment procéder au suivi des objectifs. Les plans qui contenaient un cadre d'évaluation étaient encore moins nombreux (50 %).

Source : Rapport de l'OCDE sur l'administration électronique en Finlande (2003).

## 4.2. Guichet

Le terme « guichet » désigne l'administration telle qu'elle est vue par ses administrés, autrement dit l'information et les services fournis ainsi que les rapports entre l'administration d'un côté et les citoyens et les entreprises de l'autre. La mise en œuvre d'initiatives en matière d'administration électronique concerne deux domaines relevant du guichet : la mise en place de services en ligne et l'engagement des citoyens.

### Services en ligne

Pour étudier les services en ligne, dans le but de réaliser des examens par pays comme celui intitulé « L'administration électronique en Finlande », l'OCDE a adapté un modèle pour la prestation de services en ligne émanant du *National Audit Office* australien<sup>1</sup>. Plusieurs études internationales concernant le développement de services en ligne ont été menées en s'appuyant sur un modèle similaire, mais la manière dont il convient de déterminer les étapes de la prestation de services en ligne ne fait pas l'unanimité. C'est en particulier la définition de la dernière étape, probablement la plus complexe, qui semble soulever le plus de difficultés. Cela n'a rien de surprenant étant donné l'expérience limitée dont on dispose pour le moment en matière de services en ligne<sup>2</sup>. Le modèle australien définit quatre stades possibles de prestation de services en ligne.

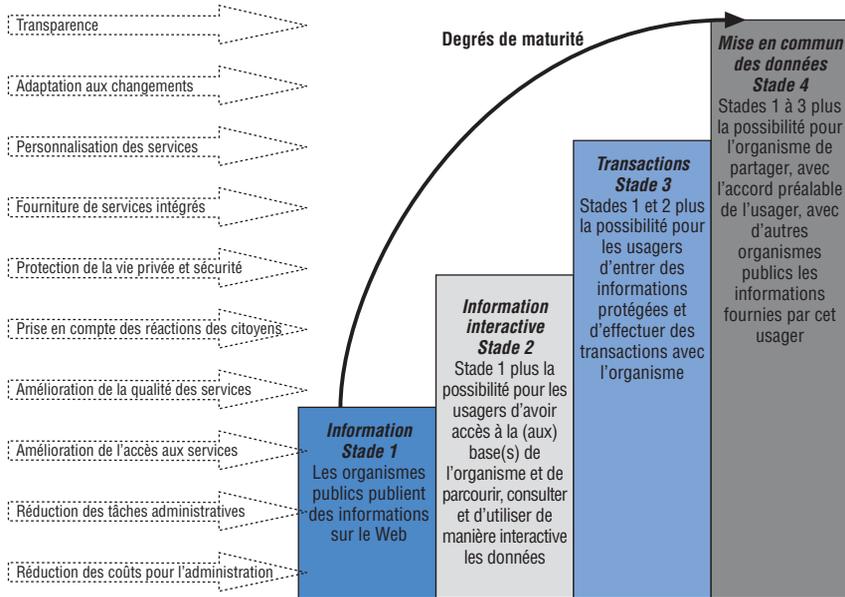
**Stade 1 : Information.** On utilise un site Web pour publier des informations sur le(s) service(s). Comme ce stade correspond principalement à la numérisation des informations disponibles et à leur diffusion en ligne, c'est celui qui a nécessité jusqu'à présent le moins d'investissements dans la reconception des processus.

**Stade 2 : Information interactive.** Au stade 1 s'ajoute la possibilité pour les utilisateurs d'accéder à la base ou aux bases de données des organisations et de consulter, parcourir, et utiliser de manière interactive les données. Alors qu'au stade 1 les informations sont généralement statiques, le développement des services au stade 2 permet aux utilisateurs d'avoir accès à la base de données d'une organisation pour obtenir des informations mises à la disposition du public et de les utiliser de manière interactive pour effectuer des recherches et des calculs électroniques sur la base de leurs propres critères. Les services fournis aux stades 1 et 2 sont axés sur la fourniture d'informations aux utilisateurs. Les services fournis au stade 2 exigent cependant de s'interroger davantage sur la manière dont les citoyens et les administrations utiliseront ces informations, sur les règles à appliquer pour rendre publiques et accessibles certaines informations, sur le public cible et les types d'outils qui peuvent enrichir l'expérience des utilisateurs, en facilitant leurs recherches et/ou en leur permettant de les personnaliser.

**Stade 3 : Transactions.** Aux stades 1 et 2 s'ajoute la possibilité pour les utilisateurs de saisir des informations protégées et d'effectuer des transactions avec l'organisation. Le développement des services en ligne au stade 3 permet aux usagers de saisir des informations protégées et d'effectuer des transactions électroniques. A ce stade de la prestation de services, il faut que les agences gouvernementales répondent en temps réel aux demandes de services des particuliers et des entreprises. Celles-ci doivent donc repenser leurs normes en matière de services en ligne, la sécurité et la protection de la vie privée, leurs procédures administratives internes et les relations entre agences pour offrir des services intégrés.

**Stade 4 : Mise en commun des données.** Aux stades 1, 2 et 3 s'ajoute la possibilité pour l'organisation de partager avec d'autres organismes publics les informations personnelles, lorsque la loi l'autorise et/ou avec le consentement préalable de l'utilisateur. Il est particulièrement difficile de définir un modèle de prestation de services en ligne lorsque ceux-ci sont aussi sophistiqués. Dans certains pays, la mise en commun des données entre ministères ou agences est limitée à cause de la législation sur la protection de la vie privée (voir la section relative aux barrières). Pourtant, la mise en commun des données peut engendrer des économies importantes pour les administrations publiques, contribuer à faciliter les procédures et simplifier la notification des informations pour les citoyens et les entreprises. Tout rapprochement des données doit être approuvé par la loi ou explicitement autorisé afin d'éviter le recoupement non autorisé ou illégal de données (y compris le recueil de données anonymes pour la recherche). Le degré de transparence des activités des organismes collectant les données et la confiance dont bénéficient les autorités chargées de la protection des données est décisif tant pour l'exactitude et la qualité des données que pour la protection des droits des citoyens.

Graphique 2. **Stades de la prestation de services en ligne et objectifs clés en matière de prestation de services**



Source : OCDE.

### Qualité des services

Il est important de garantir la qualité des services, aussi bien en ligne que hors ligne. La compréhension des besoins des usagers est le fondement de services performants. Les déploiements initiaux de services en ligne ont connu des difficultés, mais l'on dispose aujourd'hui d'informations de plus en plus riches sur ce qui marche et ce qui ne marche pas.

Pour être efficaces, les services n'ont pas besoin d'être complexes. De simples services d'information peuvent être d'une grande utilité pour les usagers, même si la valeur ajoutée découlant de la possibilité d'effectuer des transactions en ligne est faible. Au vu des différentes étapes que suit la mise en place de services en ligne on peut penser qu'il est impératif d'arriver le plus rapidement possible au stade des transactions complexes et que la cote de l'administration électronique d'un pays en pâtira s'il n'en est pas ainsi. Une compréhension des demandes et des préférences des usagers est cependant nécessaire. Parfois des informations simples et pertinentes répondent aux besoins de ces derniers et le passage au stade des transactions en ligne n'apportera pas nécessairement une grande valeur ajoutée.

Il se peut qu'il faille vérifier si les services en ligne sont adaptés aux mécanismes de recours et d'examen en place dans l'administration. L'argument

### Encadré 26. Danemark : mécanismes d'information sur les réactions des utilisateurs

Le projet « *Top of the Web* » procède chaque année à une évaluation de tous les sites Web du secteur public et des opinions des utilisateurs sur les services. Les établissements publics se fondent sur les évaluations des sites Web par le public pour améliorer la qualité des services qu'ils fournissent aux citoyens. Peu d'entre eux veulent se retrouver en queue de liste. L'évaluation *Top of the Web* utilise une série de critères pour définir les caractéristiques d'un site Web public de grande qualité. Les critères de convivialité, d'intérêt pratique et d'ouverture sont pris en compte.

**Convivialité** : Les utilisateurs doivent pouvoir naviguer sur le site sans effort quel que soit leur niveau de compétence.

**Intérêt pratique** : Les utilisateurs doivent pouvoir tirer parti des informations fournies, lesquelles doivent être à jour et être utilisables en libre service de la manière qui leur convient.

**Ouverture** : Les utilisateurs doivent savoir qui prend les décisions et comment ils peuvent influencer sur le processus décisionnel. Promouvoir l'ouverture suppose également de satisfaire les besoins des utilisateurs, par exemple en leur donnant les moyens de poser des questions et de recevoir des réponses en ligne.

Source : Groupe de travail sur l'administration électronique de l'OCDE.

selon lequel les services en ligne doivent être intégrés au sein de cadres plus larges conforte l'idée que les mécanismes d'examen existants devraient couvrir la prestation de services en ligne. Il peut être utile de faire le point pour déterminer si les mécanismes existants sont adaptés et, en particulier, quelles sont les compétences requises pour exercer un contrôle efficace.

Des services intégrés sont susceptibles d'être plus efficaces que des services offerts séparément à un même groupe de clients. Si les services en ligne offrent plus de possibilités d'intégration avec d'autres mécanismes de prestation, la mise en place de services regroupés dans le cadre d'une stratégie globale concernant les canaux de prestation peut permettre d'assurer les services de manière à la fois efficace et efficiente (voir ci-dessous).

#### Stratégie concernant les canaux d'information

Il est clair que les services d'administration électronique doivent être développés dans le cadre d'une stratégie plus générale concernant les canaux de fourniture de services, surtout en raison de la fracture numérique. La formulation d'objectifs pour la mise en place de services en ligne a contribué à enrichir la gamme des services offerts aux utilisateurs. Toutefois, la mise en œuvre de ces services en les intégrant à d'autres canaux dans le cadre de la transformation globale d'un service déterminé permet

### Encadré 27. **Finlande : Stratégie concernant les canaux de fourniture d'informations**

On observe de près actuellement les réactions du public aux tentatives du gouvernement finlandais de limiter, dans certains cas, certains canaux de fourniture d'informations traditionnels. Voici deux exemples :

- Les versions papier et sur disque du manuel du citoyen, document d'information finlandais, ont été supprimées dès que ce document a été mis en ligne. La raison invoquée était de faire en sorte que les informations communiquées soient constamment à jour. Pour justifier cette décision, le ministère des Finances signale que le nombre d'utilisateurs du manuel ayant un accès en ligne au portail des citoyens a plus que doublé par rapport au nombre d'utilisateurs de la version papier.
- Dans le cadre d'un accord de 1999 sur le projet JUHTA visant à développer la collecte électronique de données, l'Office de statistique de la Finlande demande dorénavant aux établissements de l'enseignement obligatoire de répondre à un questionnaire en utilisant l'Internet où elle a conçu une série de formulaires Web. La décision a été prise en consultation avec les établissements d'enseignement, en tenant compte de leurs besoins et de leur accès au Web. Les résultats ont été positifs et l'Office de statistique de la Finlande va aussi probablement essayer de mettre en œuvre une stratégie ne passant que par un seul canal pour collecter des informations financières auprès des municipalités.

Source : Rapport de l'OCDE sur l'administration électronique en Finlande (2003).

d'adopter une approche structurée pour répondre aux besoins de certains groupes de consommateurs. Cette approche est essentielle pour cibler les services sur une clientèle donnée. Elle permet aussi de replacer l'utilisation des services en ligne en contexte, le canal des services en ligne étant un point d'accès qui complète plus qu'il ne concurrence les canaux plus traditionnels. Une approche intégrée est aussi plus efficace à plus long terme car les infrastructures et les données peuvent être utilisées de manière plus intensive.

Préserver le choix est un impératif dans toute stratégie privilégiant le client. Proposer d'autres canaux (par exemple téléphone, kiosques, guichet, etc.) et même une palette de points d'accès en ligne contribuera à assurer l'accès et l'efficacité. Le choix de l'approche est en soi un élément précieux pour la qualité du service. Le principe d'un accès « sans obstacle » aux services administratifs doit être adopté.

### Encadré 28. Canada : Transformation des services multicanaux à l'échelle de toute l'administration

Initialement, le projet de Gouvernement en direct (GED) du Canada portait exclusivement sur la fourniture de services électroniques via l'Internet. Toutefois, afin de répondre aux attentes et aux préférences des particuliers et des entreprises, sa portée a été élargie de manière à privilégier les services ciblés sur une clientèle donnée sur toute la gamme des canaux de fourniture de services (Internet, contact interpersonnel, téléphone). Cela exige un degré de coordination et d'intégration beaucoup plus grand dans l'ensemble de l'administration et dans la stratégie que le Canada poursuit aujourd'hui. Les moyens électroniques sont considérés comme l'instrument qui permettra d'améliorer la fourniture de services multicanaux. Il faut également que soient mises en œuvre à l'échelle de toute l'administration diverses stratégies pour assurer la fourniture de services ciblés sur la clientèle, modulés, rentables, accessibles, fiables et sécurisés. Des changements ont été apportés au projet GED et dans la structure de gestion des initiatives de mise en place de services pour encourager le passage à une approche plus large des services multicanaux et préparer le terrain en vue d'une gestion sur le long terme de la prestation de services mieux intégrés. La structure du comité interministériel qui pilote le projet a été renforcée pour que le concept de services multicanaux soit pris en compte, et les comités qui apportent un appui aux commissions où siègent des administrateurs de haut rang se sont vu confier des responsabilités plus étendues.

Au cours de l'année écoulée, des activités ont été menées pour appuyer l'amélioration des services multicanaux et la prestation de services en ligne essentiels dans cinq domaines clés :

- **Transformation des services et intégration des services multicanaux :** adopter une approche ciblée sur l'utilisateur dans la prestation de services en ligne, par contact interpersonnel et par téléphone, en tenant compte exclusivement des priorités et des attentes de la clientèle.
- **Une infrastructure commune et sécurisée :** mettre en place une plate-forme de services en ligne à l'échelle de l'entreprise qui permet l'intégration des services et permet un accès sécurisé par l'Internet, par téléphone et par contact interpersonnel.
- **Cadres politiques et normatifs :** s'occuper des questions de protection de la vie privée et de sécurité dans le cadre de la gestion de l'information pour que le public ait confiance dans les services en ligne et lier la transformation des services à la satisfaction de la clientèle.
- **Communications et marketing :** encourager, par le biais de consultations, de l'information du public et du marketing, l'utilisation de la gamme des services en ligne offerts d'une manière compatible avec la capacité de l'administration d'assurer des prestations de haute qualité, tout en rassurant les citoyens sur l'engagement de l'administration de respecter leurs préférences quant aux canaux utilisés.

### Encadré 28. Canada : Transformation des services multicanaux à l'échelle de toute l'administration (suite)

- **Ressources humaines** : doter le personnel de l'administration des compétences nécessaires pour s'adapter aux changements et exercer efficacement ses fonctions de fournisseur de prestations ciblées sur la clientèle au sein de services multicanaux intégrés basés sur les nouvelles technologies.

A partir du moment où une nouvelle structure de gestion est en place, les stratégies menées dans chacun des cinq domaines clés commencent à porter leurs fruits.

Source : Rapport du Canada (2002a).

### Engagement des citoyens<sup>3</sup>

Les TIC peuvent être utilisées pour fournir des informations aux citoyens, les consulter et les faire participer au processus de prise de décision. La diffusion d'informations, la consultation et la participation en ligne visent à améliorer le processus de prise de décision à l'aide de différents dispositifs (Macintosh, 2002) :

- Atteindre un public plus vaste et dialoguer avec lui pour élargir la participation.
- Fournir des informations pertinentes sous une forme qui est plus accessible et plus compréhensible pour le public visé afin qu'il participe en connaissance de cause (par exemple, en veillant à ce que les contenus en ligne soient accessibles aux personnes handicapées – voir encadré plus loin).
- Communiquer avec un public plus large en faisant appel à une panoplie d'outils technologiques de consultation et de participation compte tenu de la diversité des compétences techniques et des aptitudes à la communication des citoyens.
- Faciliter l'analyse des contributions de manière à soutenir l'action des décideurs et à améliorer les mesures prises.
- Répercuter vers les citoyens des informations pertinentes et utiles pour garantir ouverture et transparence dans le processus d'élaboration des politiques.
- Suivre et évaluer le processus en vue de son amélioration constante.

Il faut toutefois analyser les problèmes de conception et les choix ci-après (Macintosh, 2002) :

- Concilier la nécessité d'offrir un accès simple aux systèmes avec celle de recueillir des données personnelles dans des buts divers, authentification et évaluation par exemple.

### Encadré 29. Espagne : Les canaux multiservices mis en place par l'administration catalane : la « .Cat »

En 2002, l'administration catalane a créé une société publique appelée « .Cat », qui est une société Internet et un point de contact unique avec les pouvoirs publics. Les actionnaires sont l'administration catalane (la *Generalitat*) et un consortium regroupant les 800 autorités locales catalanes. La .Cat ne produit pas elle-même de services, mais elle met en forme les services offerts par l'ensemble du secteur public et les propose aux citoyens et aux entreprises. Les services sont fournis par le biais de multiples canaux auxquels un portail .Cat donne accès. La société fait également office de coordonnateur des relations avec les clients, utilisant la gestion relations clients et la gestion automatisée du flux de travaux pour mesurer la qualité de la prestation de services et donner à l'administration une image plus complète des citoyens et des entreprises qu'elle dessert.

La mission de la .Cat est de simplifier les relations des citoyens avec l'administration en créant de nouveaux canaux d'interaction, puis en assurant l'interconnexion de tous les canaux et procédures. Le portail .Cat abrite tous les canaux qui proposeront à terme 200 services, points d'information et transactions, organisés autour des événements de la vie courante. Aucune transaction n'est effectuée sur les sites Web des départements ; toutes les interactions entre l'administration et les citoyens auront lieu sur la plate-forme de la .Cat. Les cadres dirigeants de la .Cat travaillent en collaboration avec les services administratifs pour établir les priorités quant aux services à mettre en ligne et celle-ci a toute latitude pour gérer l'ensemble de la prestation de services électroniques. Par exemple, la .Cat est autorisée à isoler dans chaque département les éléments communs afin de proposer une offre globale.

Portail Cat : [www.cat365.net](http://www.cat365.net).

Source : Holmes (2002b).

- Concilier la nécessité de prévoir des interfaces génériques normalisées avec celle de tenir compte des attentes de publics très variés.
- Permettre une navigation aisée et souple d'un thème à l'autre.
- Décider de la quantité d'informations qu'il convient de fournir aux particuliers pour qu'ils soient bien informés sur les problèmes traités et soient ainsi aptes à contribuer au débat.
- Enfin, concilier les droits d'accès, la protection de la vie privée et la sécurité avec les problèmes de transparence, de responsabilité et de confiance.

#### Quand, qui et comment ?

Le rapport de l'OCDE « Promesses et limites de la démocratie électronique : les défis de la participation citoyenne en ligne » (OCDE 2003b) examine un certain nombre d'études de cas nationales portant sur la consultation en ligne. Ce

### Encadré 30. Japon : Directives pour rendre les contenus des sites Web accessibles aux personnes handicapées

Afin de faciliter l'utilisation des sites administratifs et d'accroître le nombre de participants, le Japon a jugé important de permettre aux personnes handicapées d'accéder facilement aux sites Web de l'administration. Ses directives fournissent aux créateurs de contenus pour le Web (créateurs de pages d'accueil, concepteurs de pages Web) et aux créateurs de sites Web des outils et des méthodes pour leur permettre de créer des contenus Web dépourvus de toute barrière qui peuvent être présentés sous diverses formes. Il faut entre autres :

- Veiller à représenter les contenus différemment en faisant appel au son et à l'image.
- Éviter le recours exclusif aux informations basées sur la couleur.
- Utiliser de manière appropriée les balises et les feuilles de style.
- Veiller à la clarté dans l'emploi du langage naturel.
- Faire en sorte que les tableaux créés puissent être convertis.
- Faire en sorte que les utilisateurs puissent évoluer vers de nouvelles technologies si nécessaire.
- Faire en sorte que les pages soient accessibles même si les utilisateurs n'ont pas adopté ou n'utilisent pas de technologies très récentes.
- Faire en sorte que les utilisateurs puissent maîtriser des contenus qui évoluent avec le temps.
- Garantir l'accessibilité de l'interface utilisateur.
- Faire en sorte, au stade de la conception, qu'il ne soit pas nécessaire d'utiliser un équipement spécifique (dispositif).
- Prévoir des mesures d'urgence.
- Respecter les normes techniques et les directives pour l'Internet.

Pour créer des contenus compréhensibles et faciles à parcourir, il faut :

- Donner des informations sur le contexte et la structure des pages.
- Expliquer clairement le système de navigation.
- Veiller à la clarté et à la concision des documents.

Source : Directives élaborées par le Groupe d'étude pour l'amélioration d'un environnement « sans obstacle à l'information » (créé conjointement par l'ancien ministère des Postes et Télécommunications et le ministère de la Santé et de la Protection sociale en 1998) sur la base de la Directive 1.0 relative à l'accessibilité des contenus du Web, publiée en mai 1999 par la Web Accessibility Initiative du World Wide Web Consortium.

### Encadré 31. **Italie : Rendre les sites Web de l'administration accessibles aux personnes handicapées**

L'objectif de ce projet de loi est de garantir que les produits – en règle générale matériel de bureau, logiciels et pages Internet – répondent aux critères d'accessibilité aux personnes souffrant de handicaps tels que déficiences visuelles ou auditives, mobilité réduite ou troubles de la dextérité. Il prescrit, pour la première fois, que les informations fournies en ligne par les administrations italiennes doivent être accessibles aux personnes handicapées et que toute nouvelle technologie de l'information acquise par l'administration doit être accessible à tous, y compris aux personnes handicapées. De plus, ce projet de loi a été conçu de façon à pouvoir être adapté en fonction de l'évolution de toutes les technologies mises au service des personnes handicapées.

Enfin, pour éviter que ce projet de loi ne soit pas davantage qu'une déclaration de principes, les dispositions suivantes y ont été introduites : règles concernant les appel d'offres et les contrats pour l'achat de technologies pour l'administration publique ; introduction d'un calendrier pour la mise en place de sites Web pour les personnes handicapées.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

rapport soulève trois questions clés que l'on est rapidement amené à se poser si on se penche sur la participation en ligne des citoyens à l'élaboration des politiques, qui sont : quand ? qui ? et comment ?

**Quand ?** La plupart des études de cas contenues dans le rapport décrivent des initiatives de participation électronique au stade de la **détermination du programme d'action**. Cela n'a rien de surprenant car c'est à ce stade que les citoyens ont le plus de possibilités de faire des suggestions, que le débat public et les nouveaux outils des TIC sont destinés à faciliter. C'est peut-être aussi révélateur du caractère expérimental ou exploratoire de ces initiatives en ligne, étant donné que c'est le stade auquel la participation électronique est la plus susceptible de compléter, et non de bousculer, les méthodes traditionnelles d'élaboration des politiques. Dans certains pays on peut trouver des exemples d'outils en ligne conçus pour être utilisés à tous les stades du cycle décisionnel ; dans d'autres la participation électronique intervient à un stade spécifique (par exemple, celui de la formulation ou du suivi). Quant à savoir si l'absence d'exemples de participation en ligne aux stades de la mise en œuvre et de l'évaluation signifie que ceux-ci se prêtent moins à ce type de participation, ou simplement qu'elle est moins courante, la question elle n'est pas encore tranchée.

**Qui ?** Les études de cas montrent la **grande diversité des organismes publics** qui envisagent actuellement de recourir aux nouvelles technologies

pour associer les citoyens à la prise de décision aux côtés des collectivités locales, des administrations nationales et des parlements, ainsi que des organismes intervenant au niveau intergouvernemental ou international (par exemple la Commission européenne). A l'évidence, les objectifs et la portée des essais de participation électronique de ces organes et les groupes sur lesquels ils sont ciblés diffèrent considérablement. Néanmoins, tous apportent de précieux renseignements sur les possibilités, la dynamique et les limites de l'information, de la consultation et de la participation en ligne en matière d'élaboration des politiques. Les groupes visés diffèrent aussi selon les cas et il peut s'agir de l'ensemble des citoyens (par exemple dans une région donnée), de toutes les parties intéressées (indépendamment de toute considération géographique) ou de sous-groupes spécifiques de la population (par exemple, groupes marginalisés, chefs d'entreprises, jeunes).

**Comment ?** La plupart des études de cas montrent à quel point il est important d'**intégrer** les méthodes électroniques et les méthodes traditionnelles de participation citoyenne au processus de décision que ce soit pour apporter des informations sur un problème politique ou sur l'exercice de participation électronique proprement dit (par exemple, au moyen d'affiches ou de brochures ou par le biais de la presse locale) ou pour proposer aux citoyens différents moyens de s'exprimer (par exemple, par courrier postal, téléphone, fax, courrier électronique ou sur des forums de discussion traditionnels ou en ligne coordonnés). Il importe aussi d'encourager activement les consultations en ligne (par exemple en distribuant des dépliants ou des autocollants ou en postant des bannières publicitaires sur des sites Web). Les technologies choisies pour la participation électronique sont plus ou moins sophistiquées – mais elles associent le plus souvent un site Web spécialisé avec une messagerie électronique. D'autres reposent sur des logiciels spécialisés pour la gestion des débats en ligne ou font appel à des forums de discussion protégés par un mot de passe réservés aux utilisateurs inscrits. Il est également essentiel que les débats en ligne soient modérés avec compétence et de manière constructive.

### **Accès à l'information**

L'Internet est l'instrument de communication de choix pour donner aux citoyens accès à tout moment et en tout lieu aux informations de l'administration. Les TIC offrent de puissants outils de recherche, de sélection et d'intégration des vastes sommes d'informations détenues par les administrations publiques ainsi que de présentation des résultats sous une forme exploitable individuellement par chaque citoyen.

L'accès des citoyens aux informations concernant les activités publiques et administratives demeure un préalable essentiel de la responsabilisation des pouvoirs publics, qui renforce les mécanismes formels de représentation. Cette ouverture, que ce soit dans la prise de décision, le traitement des demandes ou

les marchés publics, peut, grâce au regard extérieur exercé par les citoyens et les organisations de la société civile, améliorer le comportement éthique et l'application systématique des lois et des règlements.

La fourniture d'informations en ligne peut aussi contribuer de façon non négligeable à prévenir la corruption. Des informations concernant les droits et le coût des services peuvent rendre plus transparent le processus de décision et réduire les risques de comportement arbitraire. Des systèmes qui aident les demandeurs à comprendre les dispositions complexes régissant leurs droits et peuvent être incorporés aux informations fournies et contribuer ainsi à réduire les soupçons de corruption en clarifiant le processus de décision. Le suivi en ligne du traitement d'une demande peut aussi favoriser la transparence et diminuer les risques de corruption, en particulier lorsqu'il est assorti à des délais prédéfinis des procédures d'approbation.

Les systèmes d'aide qui guident les demandeurs dans les procédures complexes ou les dispositions législatives régissant les droits peuvent aussi démontrer, par l'usage, aux citoyens que les lois et les règlements sont appliqués de manière équitable. Il peut en résulter une diminution du nombre de recours administratifs et judiciaires, qui coûtent cher tant aux administrations qu'aux usagers. L'accès aux droits sera également facilité si l'on aide les demandeurs potentiels et leurs défenseurs à mieux comprendre les options qui s'offrent à eux.

### Encadré 32. **Corée : Prévenir la corruption en améliorant la transparence dans l'administration**

Autrefois, les citoyens avaient non seulement à craindre de payer des frais excessifs dus aux retards dans le traitement de leurs demandes, mais, en outre, ils étaient dans l'incapacité de suivre le traitement de celles-ci. Pour remédier à ces problèmes, le pays a adopté la « procédure en ligne d'amélioration des demandes des usagers », qui permet d'accéder sur l'Internet aux informations concernant la demande, son traitement et la décision de l'administration.

Désormais, les usagers trouvent sur l'Internet des informations sur les demandes, les conclusions de leur examen et les agents de l'administration responsables pour tous les organismes publics, notamment les administrations et les collectivités locales (voir par exemple le système OPEN de l'administration métropolitaine de Séoul à l'adresse <http://open.metro.seoul.kr>).

Ce système a introduit beaucoup de transparence dans les services de l'administration en éliminant les lourdeurs dans le traitement des demandes des usagers et en réduisant les délais.

Source : Groupe de travail sur l'administration électronique de l'OCDE.

Les informations de l'administration peuvent aussi être considérées plus généralement comme une ressource commune utile à l'individu dans divers processus sociaux et économiques qui, dans la grande majorité des cas, n'entraînent pas de démarches auprès de l'administration. Grâce aux procédures en ligne, les pouvoirs publics peuvent se positionner comme une source d'information autorisée et, pour ce faire, de nombreuses administrations s'appuient sur les programmes d'information utilisés par les entreprises et d'autres acteurs. Certains des sites Web publics les plus populaires sont consacrés à la météorologie et à la généalogie, qui ne relèvent pas vraiment des grands axes de l'action publique.

L'accès et l'accessibilité sont deux aspects clés si l'on veut permettre aux citoyens d'obtenir des informations en ligne, comme l'a souligné un rapport publié récemment sur la consultation en ligne par le *Government Online International Network* (Pologne, 2001, p. 9) :

- **Accès** : « la possibilité réelle de consulter ou d'obtenir par des moyens électroniques des informations administratives ».
- **Accessibilité** : « la facilité avec laquelle on peut effectivement utiliser la possibilité de consulter électroniquement des informations administratives ». Cette définition a le mérite de mettre l'accent sur le point de vue des utilisateurs ultimes des informations administratives et leur capacité à trouver, assimiler et utiliser les informations pertinentes. Le rapport propose sept critères pour déterminer le degré d'accessibilité des informations en ligne : facilité d'identification et de localisation ; disponibilité ; facilité d'utilisation ; coût abordable ; fiabilité ; clarté et réponse à des besoins spéciaux (par exemple ceux des personnes handicapées).

On peut améliorer l'accessibilité des informations en ligne par divers moyens : en fournissant des informations par rapport à des « événements de la vie » ou à des problèmes politiques spécifiques, en utilisant des moteurs de recherche ; à l'aide de feuilles de style et de logiciels permettant de rendre les textes administratifs plus intelligibles ; en établissant des traductions multilingues de documents officiels ; en mettant en ligne des glossaires. Les mesures qui facilitent l'accès des **personnes handicapées** aux informations disponibles sur le Web et la fourniture d'informations dans diverses **langues locales** sont également nécessaires pour des raisons d'équité.

### Consultation

Grâce au degré d'interactivité sans précédent qu'offrent les TIC, il est possible d'élargir et d'enrichir les consultations des citoyens et des autres acteurs clés par l'administration au moment de la prise de décision. Dans le même temps, ces nouveaux outils posent des problèmes considérables aux pouvoirs publics en raison des implications techniques, politiques et

constitutionnelles de leur utilisation. Ceux-ci soulèvent en effet un certain nombre de questions : Comment les pouvoirs publics peuvent-ils accorder une égale attention et une véritable écoute à tant d'interlocuteurs différents ? Comment ces contributions seront-elles intégrées dans le cycle décisionnel ? Quel est le rôle des médiateurs traditionnels (comme les organisations de la société civile) et des représentants élus (comme les membres du parlement) ?

Les administrations soucieuses de recueillir les opinions et les suggestions des citoyens sur les questions, au sujet desquelles on prévoit d'organiser une consultation en ligne, ont un certain nombre d'outils à leur disposition : les portails ou sites Web dédiés aux consultations publiques, les listes de diffusion ; les forums de discussion en ligne, les services de médiation en ligne qui facilitent les débats ; les aides que peuvent apporter les TIC pour les consultations hors ligne. L'expérience actuelle des pays de l'OCDE montre clairement l'importance de veiller à ce que les débats publics en ligne soient modérés avec compétence, de manière indépendante et avec efficacité.

Dans un souci de transparence et de responsabilité, il faut aussi que les administrations mettent au point des outils en utilisant les TIC qui permettent d'analyser les contributions du public et d'assurer un retour de l'information vers les citoyens pour qu'ils sachent comment leurs observations et leurs suggestions ont été utilisées pour prendre des décisions sur les politiques à mener.

Un certain nombre de questions doivent être examinées au moment du lancement de consultations en ligne (Macintosh, 2002) :

- Qui définit les critères d'analyse des contributions des citoyens ?
- Comment intégrer les contributions électroniques au processus de décision ?
- Comment détermine-t-on l'importance relative donnée aux contributions électroniques par rapport aux autres contributions ?
- Comment, et dans quelle mesure la technologie, peut-elle confirmer ou mettre en lumière les points d'accord et de désaccord ?
- La technologie peut-elle être une aide adéquate pour analyser le contenu des contributions et en faire la synthèse ?

Comme on a pu le constater depuis longtemps avec les consultations traditionnelles hors ligne, plus la consultation en ligne intervient à un stade précoce du cycle décisionnel, plus elle donnera de résultats. La consultation en ligne pose aussi certains problèmes spécifiques, comme le fait qu'intrinsèquement elle repose sur une auto-sélection de participants ayant accès à l'Internet, ce qui engendre le risque d'une surreprésentation d'un faible segment de la population. Toutefois, on peut parer à ces risques par des mesures visant à élargir l'accès (par le biais des kiosques publics, des cybercafés et des foyers municipaux et aussi grâce à la télévision et à d'autres

plates-formes numériques) et par des investissements suffisants des administrations pour promouvoir et appuyer les consultations en ligne.

### **Participation du public**

Pour reprendre la définition donnée dans la publication de l'OCDE *Des citoyens partenaires* (2001e), la participation active des citoyens à la prise de décision est « une relation basée sur un partenariat avec les administrations, dans laquelle les citoyens s'emploient activement à définir le processus et le contenu de la prise de décision. Elle reconnaît aux citoyens une compétence égale pour déterminer les priorités, proposer des choix de mesures et orienter le dialogue sur les politiques à mener – même si c'est au gouvernement que revient la responsabilité de la décision finale ou de la formulation des politiques. » (Des citoyens partenaires, OCDE 2001e.) On trouve peu d'exemples concrets au niveau national, que ce soit en ligne ou hors ligne, d'une affirmation aussi ferme du partenariat unissant l'administration et les citoyens.

Des formules de participation en ligne du public sont actuellement expérimentées dans les pays de l'OCDE. On citera le recours aux pétitions en ligne (adressées à l'administration ou aux instances parlementaires) ; les référendums en ligne et les espaces de travail en ligne partagés utilisés pour débattre et élaborer des choix de mesures. La participation des citoyens peut aussi prendre la forme d'un volontariat dans la fourniture des services publics, par exemple dans le cadre d'activités communautaires.

Pourtant, seulement une poignée de pays de l'OCDE ont commencé à utiliser, de manière expérimentale, les outils en ligne et les espaces de discussion qui laissent aux citoyens une grande liberté pour proposer des modes de participation, déterminer les questions à débattre, soumettre leurs propres propositions et peser sur le résultat final (OCDE, 2001, p. 58). Si nombre des barrières aux formes novatrices de participation en ligne sont d'ordre technique, il en est d'autres qui tiennent davantage à une résistance culturelle dans la prise de décision aux nouvelles formes de partenariat avec les citoyens et la société civile et aux facteurs qui conditionnent le processus de décision traditionnel dans les démocraties représentatives.

### **Défis pour l'avenir**

Les principaux défis à relever en matière de participation électronique concernent les aspects suivants (Macintosh, 2002) :

- **Expression et écoute individuelles et collectives.** Pour le citoyen, la technologie doit lui garantir que sa voix ne sera pas perdue dans la masse du débat. Une solution consiste à concevoir des technologies qui donnent aux individus les moyens électroniques d'entrer en contact avec d'autres qui partagent leur point de vue. La technologie doit mettre à la disposition du public des espaces virtuels dans lesquels une voix isolée peut devenir celle de tout un groupe.

Pour l'administration, la difficulté consiste à savoir comment écouter chaque individu et lui répondre. Une approche plus collective serait possible en encourageant la formation de communautés en ligne et en développant des outils de participation en ligne au service de ces communautés.

- **Habilitation.** La seconde difficulté consiste à utiliser les TIC afin d'encourager les citoyens à engager une réflexion constructive sur les problèmes publics et à prendre part au débat contradictoire. Il faut donc donner au public des informations accessibles et compréhensibles et lui offrir la possibilité de participer au débat grâce à des outils tels que les forums de discussion utilisant les nouvelles technologies. Cela implique aussi de s'efforcer de faire participer des groupes jusque là exclus de la prise de décision (par exemple les groupes marginalisés, les jeunes). On a besoin d'outils de participation en ligne qui donnent aux citoyens la possibilité de participer à la prise de décision collective, et de la comprendre, mais aussi d'acquérir les compétences qui feront d'eux des citoyens actifs.
- **Cohérence.** Il faut que les administrations aient une vision globale du cycle décisionnel et conçoivent des technologies qui appuient les processus d'information, de consultation, de participation, d'analyse, de retour de l'information et d'évaluation. Les contributions fournies à chaque étape de ce cycle doivent être disponibles aux autres étapes du processus pour mieux formuler les politiques et mieux informer les citoyens. Il conviendrait de voir si les techniques de gestion du savoir peuvent être une aide à la prise de décision et dans quelle mesure.
- **Apprentissage.** La participation en ligne à l'élaboration des politiques est un phénomène nouveau et les exemples de bonnes pratiques sont rares, d'où la nécessité de s'appuyer sur l'expérience des autres et d'effectuer des travaux de comparaison. Les administrations nationales devraient s'inspirer des initiatives novatrices de participation en ligne menées au niveau local, au sein des parlements et dans d'autres pays. Il va de soi que tout système de participation en ligne qui donne de bons résultats dans un contexte donné doit être adapté à la culture, aux traditions et aux objectifs des autres unités administratives qui souhaiteraient l'imiter.
- **Évaluation.** On a besoin d'outils pour évaluer quelle contribution la participation en ligne a, ou n'a pas, apporté à la prise de décision. Il faut comprendre comment les avantages et les impacts de l'utilisation des technologies doivent être évalués si l'on veut élargir le processus de décision pour que le public y contribue plus largement. Étant donné que les administrations encouragent de plus en plus le développement des TIC pour permettre au citoyen de participer à l'examen des questions relevant de l'action des pouvoirs publics, on a donc aussi besoin de savoir si la participation en ligne répond aux objectifs tant des administrations que des citoyens (voir aussi la section relative au suivi et à l'évaluation).

### 4.3. Arrière-guichet

Le terme « arrière-guichet » fait référence aux opérations internes d'une organisation qui soutiennent les processus principaux et qui ne sont pas accessibles ou visibles par le grand public. La mise en place de l'administration électronique va de pair avec un certain nombre de réformes de l'arrière-guichet. D'une part, l'administration électronique aidera à la mise en œuvre de ces réformes, alors que d'autre part, l'administration électronique a besoin de ces réformes pour être efficace. Les opérations relatives à la notion d'arrière-guichet décrites dans cette section comprennent les éléments suivants :

- Changement organisationnel.
- Direction.
- Coordination centrale.
- Collaboration.
- Compétences.
- Partenariats publics-privés.
- Gestion des risques et des coûts.
- Contrôle et évaluation.

Ces domaines seront examinés tour à tour dans cette section.

#### **Changement organisationnel**

Les TIC ont modifié, depuis leur introduction dans les années 50 et 60, la manière dont les administrations publiques fonctionnent. Les TIC ont une influence à la fois sur l'efficacité et sur les changements organisationnels dans la mesure où elles augmentent les possibilités de mise en œuvre de la flexibilité dans le travail, offrent des outils pour une prise de décisions et une fourniture de services plus efficaces et mieux coordonnées et ouvrent des possibilités de repenser les processus traditionnels.

L'utilisation des TIC a une incidence sur l'efficacité des opérations en transformant des tâches de traitement de masse ainsi que des processus administratifs internes comme la tenue des fichiers du personnel et les paiements aux fonctionnaires et aux contractants. D'autres économies peuvent découler d'économies d'échelle, par exemple dans le cas d'achats par voie électronique et d'une réduction de la corruption lorsque les TIC sont utilisées pour promouvoir la transparence. Toutefois, dans le contexte de l'administration, si un processus déterminé peut être amélioré, **il se peut que les gains de productivité ne se traduisent pas par des économies sur les programmes**. Pour l'essentiel, les économies réalisées grâce aux améliorations des processus résultent généralement d'une réduction des ressources en personnel, à mesure que les tâches de routine sont automatisées. Toutefois, il se

peut qu'il ne soit pas possible dans la pratique de réduire effectivement les effectifs du personnel. En ce cas, les gains d'efficacité obtenus grâce à l'amélioration d'un processus courant peuvent être réaffectés afin d'améliorer la qualité de service, les agents dont on n'a plus besoin pour les activités de traitement ordinaires étant disponibles pour apporter une aide à leurs collègues qui ont à traiter des problèmes plus complexes.

L'introduction des TIC dans le secteur public doit aussi s'accompagner de changements des processus afin de tirer le meilleur parti de l'administration électronique. Trop souvent, les TIC sont appliquées à une structure organisationnelle existante sans réfléchir à la manière dont celle-ci pourrait être améliorée. Les gouvernements ont tendance à utiliser la technologie comme renfort pour fournir une interface intégrée entre les utilisateurs et une structure administrative complexe. Par exemple, la création de portails Internet nationaux a souvent consisté à réaménager les informations existantes sans que cela implique un changement fondamental des processus et des procédures ou la mise en place de cadres de collaboration. Au sein des organismes publics, des mesures d'incitation visant à améliorer l'échange d'information et la collaboration faciliteraient la mise en œuvre du changement organisationnel.

L'introduction des TIC a ouvert des possibilités de repenser les processus organisationnels afin d'améliorer la fourniture des services. Les indications dont on dispose en ce qui concerne aussi bien le secteur privé que le secteur public renforcent l'idée selon laquelle les TIC doivent être considérées comme un élément d'un programme de réformes qui permet aux organismes publics de parvenir à une meilleure efficacité et d'atteindre d'autres objectifs en matière de gouvernance. Les pays membres comprennent la nécessité d'un ensemble de changements, concernant à la fois les TIC et des aspects autres que les TIC. Les avantages recherchés – meilleurs résultats, plus grande efficacité – exigent d'avantage qu'une simple introduction des TIC dans les organisations et les méthodes de travail existantes.

Les TIC peuvent favoriser l'adoption de nouvelles pratiques organisationnelles en améliorant les interactions et l'échange d'information. Cela a eu un impact sur l'utilisation des TIC pour accomplir certaines tâches au sein de l'administration, mais aussi, plus généralement, sur les attentes et les habitudes de travail d'une nouvelle génération qui grandit dans la société de l'information. Si l'on commence seulement à s'intéresser à l'effet à long terme de ces changements, beaucoup prévoient que l'amélioration des communications aboutira à des hiérarchies moins stratifiées et à des modes de fonctionnement reposant de plus en plus sur les réseaux et la coopération.

Pour que l'administration électronique produise les avantages attendus, il faudra modifier les modes de fonctionnement des administrations publiques. Ce processus a déjà commencé. Dans la présente section du

rapport, on examinera les grands changements organisationnels qui sont nécessaires pour créer un changement durable autour de l'administration électronique et les caractéristiques organisationnelles qui pourraient résulter du lancement d'initiatives en matière d'administration électronique.

### **Types de changement organisationnel**

Il est possible que des activités de portée limitée dans le domaine des TIC telles que le développement d'un site Web pour la publication de documents et la fourniture de services, n'exigent pas de modifications complexes. Toutefois, à long terme, cela exigera des changements organisationnels de grande envergure, notamment lorsque les sites Web commenceront à offrir des services plus élaborés et plus complexes.

Le défi que constitue la fourniture de services intégrés aboutit à brouiller quelque peu les rôles et les fonctions au sein de l'administration dans la mesure où il est demandé aux organismes de coopérer pour fournir des services en fonction des besoins des citoyens et des entreprises, et non de leur propres structures internes. La mise en commun de l'information et le partage des tâches que cela nécessite font qu'il est beaucoup plus difficile d'assurer un contrôle interne au sein de l'administration publique. S'il est peut-être moins nécessaire de contrôler ou de superviser directement l'exécution des différentes tâches, de nouveaux problèmes se poseront comme la gestion des performances des équipes constituées au sein des organismes et en associant plusieurs organismes, la prévention des abus liés aux données partagées et la motivation des personnes qui pratiquent le télétravail ou font partie d'équipes virtuelles.

Les processus de réorganisation peuvent nécessiter une nouvelle répartition des rôles et des attributions entre les différents domaines fonctionnels ou entre les services centraux d'un organisme et les services locaux. Le recours accru au partage des données au sein d'un organisme peut perturber les dispositifs en place, en rendant inutile le stockage de certaines données (et leurs exploitants) et exiger un effort concerté de gestion pour favoriser l'acceptation des nouveaux dispositifs. Le recours accru au partage de données, l'amélioration des communications et une prise de décisions plus cohérente peuvent faciliter la délégation du pouvoir de décision aux niveaux inférieurs d'un organisme. Cela peut aussi favoriser la création d'unités spécialisées au niveau local ou d'unités axées sur des groupes de clients spécifiques tout en préservant la cohérence globale.

Au niveau de l'ensemble de l'administration, un changement organisationnel est nécessaire pour harmoniser les méthodes de travail et améliorer la coordination et la collaboration entre les différents organismes. La fourniture efficace de services exige que les différentes unités organiques au sein de l'administration soient capables d'interagir et de coopérer

efficacement. Les projets inter-administrations associant différents organismes devraient être fondés sur le partage des connaissances et dirigés par des spécialistes disposés à mettre en commun leurs compétences.

### **Résistance interne au changement**

Jusqu'à présent, les structures administratives ont fait montre d'une certaine résistance face au changement technologique. Les bureaucraties traditionnelles dominent toujours l'administration publique, malgré les réformes en cours qui se caractérisent par un recours plus large à des organismes ayant bénéficié de transferts de compétences, la suppression ou l'externalisation d'activités non essentielles et l'accroissement de la flexibilité des performances pour les responsables de l'administration publique.

Lorsqu'on planifie le changement organisationnel, il faut s'attacher à deux questions fondamentales : la volonté et la capacité d'adopter de nouvelles méthodes de travail et la nécessité d'une compréhension et d'un soutien de la part des hauts responsables. La résistance interne peut empêcher l'adoption des pratiques nécessaires en milieu de travail pour tirer le meilleur parti des TIC.

Au sein des organismes publics, pour que l'introduction de l'administration électronique soit couronnée de succès, il faut que les agents publics comprennent le rôle et les tâches qui sont attendus d'eux dans le cadre des processus fondés sur les TIC. Par exemple, les nouvelles méthodes doivent s'accompagner d'une redéfinition des emplois, de programmes de formation et de stratégies de communication structurées. Le fait que les agents soient parties prenantes aux réformes peut aussi les dissuader de tenter de contourner les réformes organisationnelles en reproduisant de manière informelle les processus traditionnels. Le dialogue avec les parties prenantes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisme est essentiel à la réussite du processus.

Comme lors de l'introduction de l'administration électronique dans l'ensemble de l'administration, l'appui du personnel de direction constitue une condition préalable à la réussite du changement organisationnel. Cela implique essentiellement du temps et de la compréhension de la part du personnel dirigeant, éléments qui peuvent parfois être absents. Les exemples de réformes importantes couronnées de succès concernant les TIC montrent que la compréhension par les hauts responsables des effets des réformes envisagées, de leurs risques et de leurs avantages est nécessaire pour que ces réformes soient acceptées par le personnel et par les principales parties prenantes comme les responsables politiques. Cet engagement apporte la garantie que les actions seront conformes aux discours.

Pour qu'il y ait engagement au plus haut niveau, il faut que les personnels dirigeants soient disposés à engager le processus qui consiste à modifier la culture de l'organisation en adoptant de nouvelles méthodes de travail. Cela

suppose aussi que les syndicats et les différents agents soient désireux et capables d'adopter de nouvelles pratiques de travail, comme une prise de décisions plus décentralisée, le travail en équipe, l'échange d'informations entre agents de même niveau, de nouveaux modes de recrutement et des rémunérations et des mesures d'incitations propres à favoriser les changements souhaités.

## Défis

L'analyse de l'OCDE sur l'utilisation des TIC par les entreprises a souligné l'importance que revêtent des marchés du travail flexibles et des cadres juridiques régissant les activités fondées sur les TIC ainsi que la nécessité, de manière générale, de réduire les obstacles à l'initiative et à l'innovation (Murphy, 2002). Alors que les pouvoirs publics doivent tenir compte de tout un ensemble de facteurs, les cadres d'administration publique devront permettre aux ministères et aux organismes publics d'adopter les nouvelles pratiques liées à l'administration électronique.

Afin de parvenir à un changement organisationnel durable, il faut améliorer les cadres de gouvernance publique. Si ces cadres diffèrent beaucoup suivant les pays, ils comprennent normalement les principaux éléments suivants :

**Les politiques de gestion des ressources humaines** doivent prévoir une rémunération et des conditions de travail flexibles, la mise en place d'équipes, la gestion de la rentabilité dans le cadre d'équipes croisées et d'équipes en ligne, la souplesse des horaires de travail afin de concorder avec les pics de demandes, et une réorganisation des emplois pour couvrir un large éventail de besoins de la clientèle et de programmes gouvernementaux.

**Les cadres juridiques** doivent fournir aux fonctionnaires des éléments sûrs quant à leur utilisation des TIC, par exemple en matière de responsabilité concernant les conseils en ligne, le statut des processus de prise de décision électronique, de l'authentification et des processus de commerce en ligne.

**Les cadres de confidentialité et de protection des données** doivent clarifier la situation en ce qui concerne le partage des informations au sein de chaque agence et entre elles, les droits et responsabilités des fonctionnaires, et les droits des citoyens.

En se basant sur ce qui précède, l'on peut tirer certaines conclusions provisoires :

- L'utilisation des TIC par l'administration ne doit pas être considérée comme une fin en soi mais comme un moyen pour faciliter la réussite des objectifs de l'action gouvernementale et des entreprises. L'utilisation des TIC se fera donc au cas par cas, en fonction d'objectifs et de besoins spécifiques. La forme qui en résultera et le fonctionnement d'organisations spécifiques

### Encadré 33. Canada : Mise en place d'une force de travail souple au sein des structures de politiques et de responsabilité existantes et en évolution

Le public attend de l'administration qu'elle fournisse des services de haute qualité en s'appuyant sur différents supports, notamment l'Internet, et qu'elle recoure aux pratiques et aux technologies les plus efficaces. Pour répondre à ces attentes, une force de travail plus souple est nécessaire, capable d'adapter rapidement les processus gouvernementaux à l'évolution des besoins et des circonstances. Ceci implique des changements culturels fondamentaux et un engagement en matière de création « d'organisations d'apprentissage ».

Le Bureau de gestion du changement (*Organisational Readiness Office*), au sein de la Direction du Dirigeant principal de l'information du Conseil du Trésor du Secrétariat du Canada, a adopté une stratégie basée sur la collectivité afin de traiter les problèmes de ressources humaines associés à la transformation des services dans les communautés chargées des technologies de l'information, de la gestion des informations et de la fourniture de services. Les membres de ces communautés sont des fonctionnaires qui jouent des rôles stratégiques essentiels dans la transformation et la possibilité de fourniture de services par voie électronique.

Les initiatives menées par la municipalité, telles que le recrutement basé sur les compétences, un recours accru à des groupes pré-qualifiés, la compétition générique pour des postes de cadres, les référentiels de descriptions de tâches et le *e-Learning Gateway* démontrent que la législation et les réglementations existantes ne constituent pas des barrières insurmontables aux pratiques de gestion modernes nécessaires pour mettre en place un agenda de transformation des services.

Source : Fine (2002).

**refléteront des applications particulières** et les changements adoptés pour exécuter leurs fonctions et réaliser leurs objectifs.

- L'incorporation de nouvelles technologies sera un **processus continu**, reflétant les nouveaux progrès des technologies et la maturité des technologies existantes jusqu'au stade où elles peuvent être appliquées dans un contexte administratif opérationnel. Si l'accent est mis actuellement sur l'Internet et ses fonctionnalités courantes, il s'agit d'un processus dynamique, qui comporte des phases où les rythmes de développement et de changement sont différents.
- Si les différents processus peuvent être transformés, les changements sont plus longs au sein des organisations. Plus l'organisation est grande et complexe, plus cela prend du temps. Pour les administrations publiques en général, le rythme de changement est encore plus lent.

- Il se pourrait que certaines méthodes de travail se généralisent à l'avenir avec un recours accru à la mise en commun de données et à la constitution de réseaux, une automatisation plus poussée des processus et une meilleure collaboration entre les organismes publics et au sein de ceux-ci. Il n'y aura **pas de modèle unique** pour les organisations en matière d'administration électronique. Même s'il en existait un, il serait rapidement périmé.
- Ceux qui s'occupent des questions d'organisation de la gestion publique devraient jouer le rôle de **facilitateurs** plutôt que de développer de grands programmes de restructuration des administrations publiques autour des nouvelles technologies. Des cadres sont nécessaires pour l'utilisation des TIC et ils doivent faire l'objet d'un réexamen pour s'assurer qu'ils sont toujours bien adaptés. Les cadres de gouvernance interne généraux pour l'administration publique doivent être réexaminés afin de veiller à ce qu'ils favorisent, plutôt qu'ils ne l'entravent, l'adoption des réformes basées sur les TIC.
- L'engagement des hauts responsables est essentiel pour mener à bien des changements organisationnels complexes. Les changements importants par définition entraînent des perturbations et peuvent en particulier soulever des problèmes politiques et de gestion généraux qui dépassent l'organisation concernée. La question des suppressions d'emplois que pourraient entraîner les initiatives en matière de TIC est particulièrement délicate. Les coordinateurs pour l'administration électronique peuvent aider les dirigeants en veillant à la mise en commun des expériences et à l'adoption d'approches fondées sur les bonnes pratiques (voir section sur le *leadership* ci-dessous).
- L'engagement du personnel en première ligne au stade du lancement du projet est de plus en plus considéré comme une façon efficace de réduire l'écart entre concept et réalité tel qu'il apparaît lorsque l'on considère les projets de réforme initiaux et le résultat final.

### **Leadership**

La mise en place de l'administration électronique peut être difficile, risquée et onéreuse. Il est de plus en plus demandé aux administrations de transposer une vue globale en services publics efficaces tout en faisant face aux limites de temps, au manque de ressources et aux pressions politiques. Le coût qu'entraînera le ralentissement de l'élan de la réforme peut être élevé.

L'exercice de l'autorité ne consiste pas uniquement à motiver les gens et à créer des mesures incitatives ou des opportunités d'action. L'administration électronique concerne aussi le changement, et de nombreux progrès dans ce domaine ont été réalisés grâce à l'enthousiasme de certaines personnes et agences. Mais une résistance au changement peut aussi se produire, notamment quant au degré de changement nécessaire, si des services

intégrés doivent être introduits afin d'assurer une meilleure efficacité et autres améliorations de services. Alors que la forme et les dispositifs adoptés dépendront grandement du contexte de l'environnement administratif et politique de chaque pays membre et continueront d'évoluer en fonction des enseignements tirés, l'exercice de l'autorité constitue un ingrédient essentiel de l'administration électronique afin **d'encourager le changement et de supprimer ses obstacles**.

La durabilité de l'exercice de l'autorité est importante à tous les niveaux du cycle de l'administration électronique. Lors des premières étapes, il est nécessaire de faire accepter les concepts et les avantages de cette approche et de mettre des cadres de travail en place pour conserver la dynamique et soutenir la mise en place de la structure de manière efficace. Avec l'introduction de services transactionnels plus complexes, ce besoin d'exercice de l'autorité et de soutien demeurera, notamment parce que les avantages mettent du temps à apparaître.

L'exercice de l'autorité est un catalyseur de l'innovation. Les vastes réformes nécessitent des perspectives et des « avant-gardistes » capables de convertir des idées en actions. Les dirigeants, dans le domaine de l'administration électronique, devraient apprendre de quelle manière il faut mettre en place le bon mécanisme administratif permettant d'aider les agences dans le cadre de la mise en œuvre de l'administration électronique.

### **Formes d'exercice de l'autorité**

Il existe de nombreuses formes d'exercice de l'autorité. Différentes formes peuvent coexister et être la clé du succès en fonction de l'avancement du processus de l'administration électronique. A un stade très précoce du développement de l'administration électronique, le dirigeant peut récolter des avis sur ce qui doit être changé, partager une vue d'ensemble avec le personnel et évaluer de nouvelles idées. A un niveau plus avancé, il est nécessaire pour son succès que les avantages de cette approche soient bien compris et que le personnel se sente impliqué.

L'exercice de l'autorité peut s'effectuer à **tous les niveaux de l'organisation**. L'exercice de l'autorité politique joue un rôle important dans la conception et le soutien des initiatives en matière d'administration électronique. Les dirigeants politiques contribuent à la mise en place d'une vue globale en matière d'administration électronique, à la définition de priorités, au filtrage des besoins des citoyens ; ce sont eux qui prennent les décisions et ont la volonté de les concrétiser. Un exercice de l'autorité politique solide peut faire une différence au niveau de l'impulsion en faveur du changement et faciliter le processus de réforme. Il peut aussi accroître la motivation et le sens des responsabilités de la direction.

### Encadré 34. **Estonie : Mobilisation autour d'un concept unificateur et d'une autorité présidentielle**

L'autorité présidentielle en Estonie a déclaré que l'accès à l'Internet constitue un droit de l'homme, créant ainsi un soutien national solide à la mise en œuvre de l'initiative « *Tiger Leap Forward Initiative* », programme multi-secteurs dont l'objectif général est de créer une société électronique. Le président estonien s'est montré un fervent défenseur de l'Internet et ceci a grandement influencé le succès de cette initiative.

Le concept de « *Tiger Leap* » a été lancé à un niveau politique élevé lorsque l'ambassadeur estonien aux États-Unis et le ministre de l'Éducation ont débuté un échange en 1996. Cet échange s'appuie sur l'idée selon laquelle les nouvelles technologies de l'information et de la communication auront un impact non seulement sur les schémas de vie quotidienne, mais aussi sur l'ensemble du paradigme de l'éducation. Symbolisant des changements radicaux et l'accélération technologique proposés pour l'Estonie, ce programme a été nommé « *Tiger Leap* » (« Bond de tigre ») selon l'exemple des géants économiques asiatiques.

Le programme a été défini de façon à inclure la participation du Président estonien comme parrain du programme. Le 21 février 1996, le Président a annoncé le lancement officiel du projet *Tiger Leap* à l'occasion de sa déclaration à la télévision nationale.

Ce projet *Tiger Leap* a eu du succès, notamment grâce à un exercice de l'autorité fort et de haut niveau :

- le projet *Tiger Leap* se caractérise par un engagement consistant à connecter à l'Internet chaque école estonienne, objectif atteint en 2000. La Fondation finance actuellement environ 720 écoles primaires et secondaires, parmi lesquelles environ 100 concernent la minorité russophone en Estonie.
- Grâce à ces efforts, les jeunes Estoniens actuellement scolarisés ont tous des connaissances informatiques. Les enseignants racontent que les élèves sont très motivés pour apprendre l'informatique, à la fois du fait de leur intérêt personnel mais aussi parce qu'ils savent que cela les conduira à de meilleures opportunités d'embauche.
- Le *Tiger Leap* a également eu un impact sur la promotion de l'Internet : l'attention médiatique accordée au programme a permis à tous les Estoniens d'entendre parler de l'Internet même s'ils ne l'avaient jamais utilisé eux-mêmes et cela a renforcé le sentiment de l'importance de l'accès à l'Internet.

Source : La Fondation Tiger Leap (Tiger Leap Foundation).

L'exercice de l'autorité peut également présenter un thème unificateur capable de pousser les initiatives en matière d'administration électronique à travers l'ensemble des étapes nécessaires. Il est important de comprendre que

l'approche a plus de chances d'être un succès si les dirigeants privilégient l'aspect public de leur point de vue et en favorisent l'aspect concret en l'associant à l'ordre du jour de la politique en matière d'administration.

L'exercice de l'autorité politique est également lié à la simplicité administrative. En tant qu'instrument de simplification du processus administratif, l'administration électronique ne peut être employée comme moyen de réforme efficace que s'il existe une autorité politique solide pour soutenir son introduction et son développement.

### Encadré 35. **Corée : Le rôle de l'autorité dans l'administration électronique**

Jusqu'à une date récente, la Corée a développé une administration électronique sans coordination entre les services. Après une première phase d'incertitude due aux résistances internes face au changement, une structure organisationnelle, comité non-permanent composé de membres du gouvernement ou non, a été créée et présidée par un membre civil et par le Secrétaire principal du Président de la politique et de la planification. Le comité a répondu aux demandes des ministères, notamment le ministère de l'Information et de la Communication (*Ministry of Information and Communication*) et le ministère de l'Administration gouvernementale et de l'Intérieur (*Ministry of Government Administration and Home Affairs*), qui avaient précédemment débattu de sa structure optimale.

Le comité est devenu la principale administration électronique. Il a pu aborder la coopération interministérielle dépendant largement du rôle prépondérant du Président, des pouvoirs lui étant dévolus afin de coordonner les ministères, les réseaux personnels des membres du comité ainsi que la bonne volonté et l'intégrité des membres. Son statut non-menaçant et son rôle déterminant ont favorisé les progrès du début, qui ont aussi entraîné un plus grand respect de la part des ministères et une participation supérieure de ces derniers.

En Corée, l'exercice de l'autorité a permis au comité de passer outre les conflits et de promouvoir un environnement de coopération meilleur que s'il avait eu à sa tête un ministère particulier, voire deux ministères ou plus agissant conjointement. En même temps, elle souligne le rôle du Président en tant que dirigeant actif portant un grand intérêt au soutien de l'initiative gouvernementale et favorisant la mise en place d'une plus grande coordination. Les liens personnels et professionnels des présidents tissés au fil des années ont permis de construire un réseau solide pour le comité, et d'associer le gouvernement à des sources diverses renforçant à nouveau sa capacité à mettre en place une administration électronique.

Source : Korea Country Paper (2002).

L'implication au niveau ministériel est essentielle pour garantir une planification verticale de l'administration électronique, pour obtenir les ressources nécessaires, pour motiver le personnel et pour soutenir les transactions avec les parties intéressées et les partenaires extérieurs, ainsi que pour assurer une coopération entre les agences et les ministères. Cette implication des hauts dirigeants, leur soutien et leur responsabilité sont également nécessaires afin de mettre en place une stratégie électronique intégrée à la fois au plan commercial général et au processus budgétaire et de planification. Toutefois, il est rare d'obtenir une telle attention de la part des hauts dirigeants et les projets TIC sont souvent considérés comme des sujets techniques de faible priorité plutôt que comme des éléments essentiels au succès du plan commercial général (voir « L'Administration en-ligne menacée », OCDE, 2001).

Les initiatives des hauts dirigeants pour mener les changements d'organisation devraient être accompagnées par des efforts à tous les niveaux

### Encadré 36. **Finlande : Exercice de l'autorité par les cadres subalternes**

Des entretiens menés dans plusieurs ministères et agences en Finlande bien avancés en termes de planification et de mise en œuvre de l'administration électronique ont donné l'impression que l'intérêt des cadres dirigeants pour les activités liées à l'administration électronique et leur soutien dans ce domaine ne se sont pas manifestés dès le départ. Les principaux moteurs des initiatives en la matière ont été la nécessité de procéder à des changements d'organisation et la prise de conscience par les cadres subalternes que l'administration électronique pourrait servir à favoriser les changements du processus commercial. Étant donné leurs initiatives propres (et leurs ressources), les bureaux des technologies de l'information peuvent initier des changements. Un fonctionnaire de ces bureaux au ministère du Travail a déclaré « il est trop facile de dire que cela est la faute des autorités politiques qui ne s'y sont pas impliquées ».

Ceci ne signifie pas que la responsabilité des cadres dirigeants n'est pas importante dans le cadre de la planification de l'administration électronique. Ce qui est suggéré, au contraire, c'est qu'une planification et une mise en œuvre à grande échelle peuvent réussir à mettre en place une administration électronique sans l'implication des cadres dirigeants si une organisation bénéficie de cadres subalternes extrêmement novateurs et si les initiatives dans le domaine de l'administration électronique peuvent faciliter les changements généraux d'organisation.

Source : Rapport de l'OCDE sur l'administration électronique en Finlande (2003).

de la hiérarchie. La planification et la mise en œuvre de l'administration électronique ne rendent pas seulement nécessaire l'implication des hauts dirigeants mais également des dirigeants extrêmement novateurs à un niveau inférieur, capables de transposer des idées ou des objectifs généraux concernant l'administration électronique en politiques et actions précises.

### ***L'exercice de l'autorité comme instrument de coordination***

L'exercice de l'autorité constitue un instrument de promotion de la coordination au sein de l'organisation et il est essentiel à la gestion des projets d'administration électronique. Il est encore plus important dans le secteur public dans lequel les gouvernements proposent une gamme de produits et services plus larges que ne le font les entreprises privées, ce qui rend la coordination encore plus difficile. Les dirigeants doivent pouvoir exercer l'autorité et gérer les responsabilités de leurs propres systèmes de technologies de l'information.

L'exercice de l'autorité n'a rien à voir avec la centralisation des compétences. Dans un environnement de plus en plus complexe, l'organisation de l'administration électronique devrait aller de pair avec les principes de délégation du pouvoir et des responsabilités. La mise en place de dirigeants au niveau local (chefs d'équipe, chefs de projets, etc.) est la réponse principale au principe de décentralisation de la gestion et de pouvoir décisionnel.

L'administration électronique ayant perturbé les vieilles hiérarchies organisationnelles et facilité le travail en équipe ainsi que le partage de l'information, la capacité à coordonner les gens, les ressources et les responsabilités peuvent devenir un atout. L'expérience du Japon a révélé la manière dont la fermeté de l'autorité du Premier ministre a renforcé la coordination du niveau exécutif en facilitant les stratégies et les politiques en matière d'administration électronique au sein des ministères (voir encadré ci-dessous).

### ***Défis pour l'exercice de l'autorité de l'administration électronique***

L'exercice de l'autorité implique de connaître les forces et les faiblesses de l'organisation et de permettre l'engagement de celle-ci pour la réalisation des objectifs, même lorsque ceci risque d'entraîner la rupture de l'équilibre interne et de la répartition du pouvoir. Afin d'encourager l'exercice de l'autorité et l'engagement, les initiatives de l'administration électronique devraient prévoir des mesures incitant l'apparition de dirigeants, en mettant en place des structures organisationnelles transparentes et en définissant clairement les responsabilités.

L'exercice de l'autorité exige certaines compétences, acquises parfois au bout d'une formation. Les organisations doivent accorder davantage

### Encadré 37. Japon : Direction générale de la stratégie des technologies de l'information

Le gouvernement japonais a récemment entrepris des efforts importants pour la promotion du développement de la société de l'information, l'administration électronique jouant le rôle de catalyseur pour le développement des technologies de l'information. Le soutien politique et gouvernemental au projet a été essentiel à la mise en place des structures organisationnelles.

En janvier 2001, la Direction générale de la stratégie pour la promotion d'une société de réseau de télécommunications et d'information de pointe (Direction générale de la stratégie des technologies de l'information) a été mise en place au sein du Cabinet dans le but de « promouvoir encore des mesures politiques de manière rapide et intensive visant à créer une société de réseau de télécommunications et d'informations de pointe ».

Cette direction est présidée par le Premier ministre et se compose de tous les ministres du Cabinet, de représentants du secteur privé, etc. Elle est chargée de formuler et d'adopter les politiques et les stratégies nationales générales en matière de technologies de l'information, l'administration électronique constituant l'une des principales questions relevant de la Direction.

Un organisme chargé de la politique en matière de technologies de l'information a été créé au sein du cabinet dès 1994, mais la nouvelle direction est différente dans les domaines suivants : 1) elle a été mise en place grâce à la fermeté de l'autorité du Premier ministre ; 2) une loi en faveur de sa création a été adoptée par le Parlement japonais (la Diète), expliquant de ce fait ses devoirs et ses pouvoirs ; 3) elle a son propre secrétariat et son propre personnel.

La Direction générale de la stratégie des technologies de l'information a adopté les documents stratégiques les plus importants en matière de technologies de l'information et d'administration électronique (« stratégie *e-Japon* » en janvier 2001, « le programme politique pour la priorité du *e-Japon* en mars 2001, le « Programme *e-Japon 2002* » en novembre 2001 et le « Programme politique prioritaire pour l'accélération et le progrès du *e-Japon* en juin 2002 ».

La Direction générale de la stratégie des technologies de l'information révisé le Programme politique de priorité chaque printemps, étudie les statuts de mise en œuvre des mesures chaque printemps et chaque automne et publie les résultats de ces examens afin de garantir une application stable des mesures prévues dans le programme.

Source : Japan Country Paper (2002a).

d'attention à la formation de nouveaux cadres en améliorant leurs compétences en gestion et ne pas considérer que la structure et la technologie seules peuvent compléter la gestion des ressources humaines.

### Encadré 38. Principes pour la réussite de l'exercice de l'autorité en matière d'administration électronique

- Coordination des ressources et des responsabilités au sein de l'organisation.
- Développement d'une vue d'ensemble commune et définition d'objectifs (*e-agenda*).
- Développement de la capacité à persuader les gens de façon à convaincre les enthousiastes et à engager les sceptiques en faveur de cette approche.
- Développement d'une approche dirigée par le client et orientée vers celui-ci.
- Garantie que l'exercice de l'autorité peut être reconnu et encouragé où qu'il se situe au sein de l'organisation.
- Création d'une prise de conscience et développement des compétences des employés, encourageant des solutions novatrices pour les problèmes d'organisation.
- Évaluation et création de la capacité à fournir des services en ligne, orientation des gens à travers le difficile processus de changement, assurance de l'engagement du personnel tout au long du processus et gestion de leur programme de travail.
- Assurance d'un développement technologique au sein de l'organisation dont le personnel peut pleinement profiter.
- Reconnaissance du plein usage des technologies sans repousser les solutions technologiques en elles-mêmes.

Source : Élaboré à partir du Rapport sur la prévision des compétences (Skills Foresight Report – [www.lgemployers.gov.uk/psd/eskills/leadership.htm](http://www.lgemployers.gov.uk/psd/eskills/leadership.htm)).

### Coordination centrale

La coordination centrale est une caractéristique de la plupart des stratégies de l'OCDE relatives à l'administration électronique et implique généralement des unités organisationnelles officielles au sein de l'administration publique ou associées à des unités plus larges de la société de l'information. Une coordination centrale peut regrouper des stratégies provenant de différentes agences, garantir leur compatibilité et réduire les redondances.

### Avantages d'une coordination centrale

Un rôle important de ces unités de coordination centrale consiste à agir comme **pôle central** pour la promotion d'un développement de l'administration électronique à l'échelle du gouvernement. Ceci peut impliquer une responsabilité en matière de développement d'une stratégie dans ce domaine, un contrôle des progrès par rapport aux objectifs, une promotion des avantages

auprès du public, un rattachement de l'activité d'administration électronique aux objectifs plus larges de la société de l'information et une action générale visant à créer et maintenir une dynamique. Ceci peut également impliquer de rendre des comptes sur les progrès réalisés et de réévaluer les stratégies en fonction de l'expérience et de l'avancement.

La coordination centrale peut également rendre plus efficace la mise en place de l'administration électronique, par exemple en :

- Favorisant le **partage des informations et des bonnes pratiques**. Ces mesures comprennent des listes centrales en ligne de projets, de séminaires, de publications et de sites Web sur la bonne pratique et de communautés d'intérêt. Ceci peut également inclure des dispositifs de fonctionnement en commun intermédiaires et un échange des meilleures pratiques concernant les processus de fonctionnement communs, tels que les systèmes de planification des ressources de l'entreprise.
- Facilitant **l'acquisition** efficace des produits et services de technologies de communication et d'information. Ceci peut couvrir les achats électroniques, les achats centraux obligatoires de services de communication et de logiciels, le partage des prix et d'autres informations entre les agences.
- Faisant accepter les divers **cadres et normes** au sein du gouvernement afin de favoriser l'interopérabilité et les économies, tels que les cadres politiques – en soulignant les principes régissant l'acquisition des technologies de l'information et de la communication – les entreprises et les politiques et normes techniques.
- Prenant des mesures permettant d'éviter la **duplication** des efforts en matière de partage des informations, de processus d'approbation des dépenses et de négociation de contrats communs.
- Facilitant la **collaboration** (voir section suivante), notamment en ce qui concerne les services en ligne intégrés et le partage des projets d'infrastructure.

La coordination centrale peut aussi promouvoir **l'innovation et la prise de risques**. Les agences mettant en œuvre les principales applications ont généralement peu de latitude pour faire des essais et prendre des risques. Lorsqu'un financement est disponible, une unité d'administration électronique centrale peut agir comme unité de recherche et développement (R&D) centrale pour le compte des agences au sein du gouvernement.

Certains modes de gouvernance tels qu'un ou plusieurs comités de coordination ont invariablement été mis en place pour développer et coordonner ces pratiques. Ces formes de gouvernance comprennent généralement des représentants des agences les plus importantes, mais peuvent aussi inclure des représentants du secteur privé et d'autres niveaux du gouvernement.

Les structures couvrant l'ensemble du gouvernement sont importantes pour imposer la mise en œuvre de l'administration électronique au niveau du gouvernement, pour fournir un cadre de collaboration entre les agences et un mode de transmission des données émanant du niveau de direction supérieur, et pour garantir l'alignement des activités concernant l'administration électronique sur l'agenda général de l'administration publique. Les approches qui ont été adoptées comprennent des comités de présidents des agences et des chefs des services de l'information. Le rôle de ces organismes varie depuis un simple partage de l'information et des conseils à un développement de politiques et à un examen de la mise en œuvre. L'implication de représentants non-gouvernementaux venant d'organismes industriels, du monde universitaire et d'organisations de la société civile a été efficace.

### Encadré 39. Mexique : Comités supérieurs

Le gouvernement mexicain a mis en place des réseaux de cadres dirigeants travaillant sur des sujets différents, tels que l'innovation, la gestion des ressources humaines, la communication sociale et l'utilisation des TIC. Ce dernier réseau est constitué de 60 chefs de services de l'information. Ses objectifs consistent à mettre en place une infrastructure technologique à l'échelle du gouvernement, à approuver les normes, les architectures et les services en ligne communs, à encourager l'économie et la réorganisation grâce aux TIC, à promouvoir la gestion des connaissances et l'apprentissage en ligne au sein du gouvernement, et à renforcer la participation des citoyens.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

### *Exigences en matière de coordination*

Les pays de l'OCDE comprennent que la **décentralisation** est un outil de gestion efficace. Il est nécessaire que les dirigeants des unités commerciales gèrent les TIC comme les autres ressources. Ils sont généralement les mieux placés pour avoir conscience des besoins économiques pouvant être satisfaits efficacement par les applications de TIC. Toutefois, les agences ne peuvent pas fonctionner de manière isolée, notamment en ce qui concerne les TIC. La nature de l'administration électronique exige un certain niveau de coopération pour éviter la duplication, garantir l'interopérabilité et une action cohérente dans toute une série de domaines essentiels – tels que la sécurité et la protection de la confidentialité – et fournir le cadre et les ressources nécessaires aux services intégrés. La nécessité d'une bonne coordination devient plus urgente avec l'évolution croissante des pays membres vers la mise en place de services transactionnels plus complexes. Le coût de

l'introduction de ces services et celui lié à leur interopérabilité après leur introduction font qu'il est d'autant plus urgent d'éviter la duplication et de mettre en œuvre des projets dans un environnement structuré..

Il existe de ce fait un **dilemme central** concernant la mise en œuvre de l'administration électronique. Selon les termes du Conseil des ministres finlandais : « un problème de base concerne la manière de conserver la responsabilité des agences en matière de résultats et de fonctionnement

#### Encadré 40. **Italie : Réseau de centres régionaux de compétence (CRC)**

Le Département des technologies de l'innovation, en collaboration avec le ministère de l'Administration publique, a lancé au début de 2002 un réseau de centres régionaux de compétence à l'échelle nationale (RCC) pour le développement d'une administration électronique et de la société de l'information.

Les objectifs généraux du projet RCC sont les suivants : 1) soutenir les acteurs régionaux et locaux dans la définition et la mise en œuvre de programmes et de projets concernant l'administration électronique tout en garantissant la cohérence avec la stratégie nationale ; 2) identifier et développer des modèles, des approches et des outils en commun pour aborder les aspects de la création de l'administration électronique ; 3) promouvoir et soutenir la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement au sein des régions et entre elles.

Les CRC doivent jouer le rôle de facilitateurs. En même temps, l'on attend d'eux qu'ils reçoivent, qu'ils comprennent et qu'ils coordonnent les demandes et les besoins des administrations locales, puis qu'ils proposent ensuite des méthodologies, des processus et des solutions. La création des RCC n'est pas imposée par le gouvernement central mais vient des besoins et des intérêts des autorités locales. Un fort engagement des autorités régionales et locales est considéré comme essentiel pour assurer la capacité d'auto-suffisance du centre après la phase de départ soutenue par des fonds centraux. En conséquence, les RCC se développent à des rythmes différents dans les différentes régions.

En général, un RCC est composé d'un groupe de quatre à cinq volontaires issus des différents niveaux hiérarchiques du gouvernement. A ces groupes de fonctionnaires, l'unité centrale qui pilote le projet ajoute deux ou trois consultants à plein temps. Leur rôle est principalement de fournir une assistance technique et une formation aux autorités locales qui mettent en œuvre les projets de l'administration électronique. Un groupe central directeur assure la circulation des idées et des pratiques menant à des caractéristiques partagées, des démarches opérationnelles et des niveaux de qualité de services.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

autonome tout en garantissant les intérêts de l'administration gouvernementale dans son ensemble pour des questions liées à des systèmes interopérables et à l'usage partagé des ressources en information ». Alors que ceci reflète pour le gouvernement une problématique plus large, coordination/responsabilité de la gestion déléguée, il est essentiel pour le succès de l'administration électronique de parvenir à un équilibre. Plus le contrôle exercé sur la coordination est fort, plus les coûts induits par le réseau de réglementations et d'exigences que les nouvelles initiatives innovantes doivent respecter sont élevés. La coordination peut étouffer les innovations et les initiatives, entraînant des pertes d'opportunités. Cependant, une approche coordonnée peut permettre de faire des économies, de réduire les risques et de favoriser un lancement plus rapide et plus vaste des initiatives en matière d'administration électronique

Une **révision** des projets anticipés par un groupe d'agences peut permettre d'obtenir des données pour la planification du projet spécifique. Elle peut également fournir un retour pour les agences chargées de la révision en apportant des informations complémentaires sur ce qui se produit au niveau du gouvernement et peut permettre de bénéficier des connaissances des pairs.

Les architectures techniques et commerciales de l'ensemble du gouvernement constituent un cadre structuré dans lequel les agences peuvent programmer leur activité, mettre en place l'interopérabilité au sein du gouvernement et réaliser des économies grâce à un partage des connaissances et à des projets communs. Des normes en gestion de l'information spécifiques favorisent l'interopérabilité et fournissent aux utilisateurs une interface commune lors de la connexion sur des services et des portails en ligne. Les normes en matière d'authentification, de confidentialité et de sécurité minimale autorisée sont communes. Il serait utile que ces normes soient adoptées à d'autres niveaux du gouvernement, tels que les provinces et les municipalités.

#### Encadré 41. **Irlande : Révision par des pairs**

Afin de garantir la coordination et la mise en œuvre de l'agenda relatif à l'administration électronique dans tous les ministères et toutes les agences publiques, une série d'outils a été mise en place. Un groupe de hauts fonctionnaires interministériels (Secrétaires adjoints du Groupe pour la mise en œuvre de la société d'information) encourage et contrôle le processus d'administration électronique à travers le secteur public irlandais.

Source : Envoyée par l'Irlande.

### Encadré 42. Allemagne : SAGA – normes et architecture pour les applications de l'administration

L'administration allemande a commencé à consolider les principes généraux dans un document, SAGA. Ce document a guidé la mise en œuvre de l'administration électronique en Allemagne. Son objectif est de développer des normes pour une bonne circulation des informations numériques entre les citoyens, les entreprises et l'administration fédérale, et de mettre à disposition autant de services en ligne que possible en employant des procédures uniformes. Des modèles de données doivent être définis afin de développer des applications intégrées et interdisciplinaires de l'administration électronique.

Dans sa version actuelle, il est possible d'accéder à SAGA via le portail de services du gouvernement fédéral ([www.bund.de/saga](http://www.bund.de/saga)) et de le télécharger en anglais. Le document comprend une explication de ce qui est nécessaire pour respecter ses objectifs du point de vue des normes et de l'architecture. SAGA y décrit les objectifs fixés et les accords définis, les responsabilités et les applications élémentaires, ses composants, c'est-à-dire les éléments nécessaires pour le bon fonctionnement de l'architecture de l'administration électronique, et les normes pour les composants de base définis dans *BundOnline* 2005 (par exemple, le système de gestion du contenu, et la plateforme pour les transactions de paiement).

SAGA n'est pas un document final. Il est entièrement révisé pour inclure les derniers développements et modifications. Pour développer le document SAGA d'une manière ciblée, le portail de services du gouvernement fédéral inclut à présent un forum technologique sur <http://foren.bund.de>. Il offre aux experts germanophones ou à toute personne intéressée un espace de discussion couvrant les divers sujets de SAGA, tels que des connexions d'interface appropriées ou des modèles de données interdisciplinaires.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

Un exemple de coordination centrale a été l'usage de systèmes **d'achat électronique** centralisé. L'achat électronique est l'achat de biens par le biais d'un processus Internet ou basé sur les TIC. Au sens large, il commence avec l'établissement d'un contrat, mais il couvre également la commande, la facturation et le paiement. Les besoins en rentabilité sont à l'origine de l'achat électronique. Ce type d'achat peut permettre de réaliser des économies grâce à une simplification administrative et à un gain de temps, mais aussi grâce à une transparence et à une concurrence accrue parmi les fournisseurs.

L'utilisation d'un **financement de budget** coordonné pour les initiatives d'administration électronique, comprenant des dispositifs d'approbation

### Encadré 43. **Australie : Cadre d'authentification des entreprises (BAF Business Authentication Framework)**

Géré conjointement par le Bureau australien des impôts (ATO – *Australian Taxation Office*) et par le Service de l'emploi et des relations de travail (DEWR – *Department of Employment and Workplace Relations*), en consultation avec le Bureau national sur l'économie informationnelle (NOIE – *National Office of Information Economy*), le projet BAF a pour objectif de développer une fonctionnalité qui permettra aux agences gouvernementales du *Commonwealth* d'identifier en ligne les entreprises utilisant les applications de commerce électronique des agences. Le BAF fournit des services d'utilité publique pour aider les agences à développer des applications de commerce électronique en utilisant des infrastructures publiques clés (une Interface de signature des certificats – CSI, *Certificate Signing Interface*) et facilite la validation des certificats des nouvelles entreprises grâce à un service de validation centralisé (Système de validation des certificats – CVS, *Certificate Validation System*).

La collaboration BAF s'est développée à partir d'un certain nombre d'initiatives de commerce électronique orientées sur les entreprises, menées par l'ATO et le DEWR, pour lesquelles des certificats de signature numérique sont nécessaires pour l'envoi de messages sûrs et de confiance via l'Internet. Alors que chaque agence est nominalement responsable du développement d'un élément de projet (c'est-à-dire le CSI par l'ATO et le CVS par le DEWR), ce qui implique une division simple du travail, le succès du projet repose toutefois sur l'interdépendance des deux éléments et exige une étroite collaboration pour le projet BAF dans son ensemble.

Le Groupe de travail commun a été mis en place pour gérer le développement et l'application de ces deux éléments du cadre et est représenté par l'ATO, le DEWR et le NOIE. Il est constitué de deux groupes principaux :

- Un groupe de hauts fonctionnaires qui se réunit périodiquement pour régler les problèmes de haut niveau, y compris l'impact et l'influence du BAF sur d'autres initiatives. Le groupe comprend des représentants d'autres agences susceptibles d'utiliser le BAF, par exemple le Service des douanes australien.
- Un groupe de gestion de projet, dont le rôle plus direct consiste à orienter le projet BAF vers l'achèvement d'étapes spécifiques.

Il existe également un groupe d'utilisateurs associés, comprenant des membres appartenant aux entreprises et agences gouvernementales intéressées. En raison du succès de la collaboration entre les deux agences grâce au groupe de travail commun, et de la structure du groupe de travail lui-même, le BAF est maintenant proche de la capacité opérationnelle. Le CSI est récemment entré dans une phase d'essai et le CVS doit y entrer prochainement.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

#### Encadré 44. Commission européenne : Leaders mondiaux en matière d'achat électronique

L'Étude sur les achats électroniques transfrontaliers de l'IDA (*Interchange of Data between Administrations* – Échange de données entre les administrations) a identifié les leaders mondiaux en matière d'achat en ligne comme étant les suivants : Australie, Canada, Finlande, Allemagne, Norvège, Royaume-Uni et États-Unis. Ces pays disposent de stratégies d'achat électronique claires et définies au niveau national, ainsi qu'un large éventail de projets matures établis.

Le rapport a décrit notamment la Finlande comme étant « le système le plus avancé » car il couvre l'ensemble du cycle d'achat. Cependant, le rapport de l'OCDE sur l'administration électronique en Finlande a trouvé que le système d'approvisionnement électronique central finlandais ne traitait que 3 à 4 % des achats totaux de l'administration finlandaise.

Source : IDA 2002 et rapport de l'OCDE sur l'administration électronique en Finlande.

spécifiques, peut permettre d'éviter les redondances et aider les gouvernements à définir des priorités pour l'ensemble des activités liées à l'administration électronique. Toutefois, ceci peut aussi ajouter une couche de réglementation supplémentaire et absorber une grande partie du temps et des capacités des cadres dirigeants. Les règles selon lesquelles ces dispositifs fonctionnent doivent être claires pour toutes les parties afin de fonctionner efficacement.

Un programme de projets clés peut être mis en place pour tester des approches novatrices, entraîner des effets de démonstration plus larges, fournir un fonds de lancement pour les initiatives supprimant des obstacles ou un modèle de processus communs pouvant être adoptés par un certain nombre d'agences. Un tel programme peut présenter d'importants avantages à plus long terme en encourageant un investissement des agences qui n'aurait pas lieu autrement et en accélérant la progression générale.

Pour que les mesures mentionnées ci-dessus soient efficaces, il faut :

- **Des ressources et un soutien centraux de la part de l'agence de coordination de l'administration électronique ou d'une agence responsable.** Par exemple, des dispositifs de partage des informations structurées exigent au moins un certain soutien pour pouvoir fonctionner efficacement et pour rester intéressants. Les dispositifs spécifiques doivent être révisés avec le temps pour rester pertinents et pour tirer parti des nouvelles approches.
- **Un engagement des agences participantes.** Ceci impliquera du temps de la part du personnel, par exemple pour libérer le personnel qualifié afin de lui permettre d'effectuer des activités de révision et de participer à des comités de développement de politiques.

- **Un cadre gouvernemental reconnaissant la valeur de la coordination.** Les politiques liées à l'administration électronique, avalisées par le gouvernement, fournissent habituellement le contexte général mais le message doit être renforcé, à la fois au niveau politique et des cadres dirigeants publics, précisant que cette coordination est intéressante, voire essentielle pour de nombreux aspects de l'activité en matière d'administration électronique. Un groupe particulièrement visé est le groupe des directeurs d'agence qui, de façon compréhensible, agissent selon des emplois du temps urgents, spécifiques aux agences, et doivent voir les résultats des ressources consacrées à la coordination et au partage des informations avec des coûts à court terme et des avantages à plus long terme moins visibles. Il est extrêmement important de mobiliser ce groupe.
- **Dans un certain nombre de domaines, tels que la sécurité, la confidentialité et l'authentification, des normes minimales doivent s'appliquer à toutes les agences.** Celles-ci sont généralement incorporées à la législation ou aux réglementations. Plus le degré d'obligation est élevé, plus la responsabilité des agences de coordination de l'administration électronique en matière d'exactitude des jugements effectués et d'implication des agences utilisatrices dans la prise de décision est grande. La consultation de ces agences lors du développement et de la mise en place des exigences sera essentielle.

Ces efforts peuvent fournir un cadre au lancement efficace des initiatives dans le domaine de l'administration électronique. Les exigences concernant le partage des informations sur des projets anticipés permettra d'éviter des dépenses en double et d'améliorer l'usage des connaissances relatives aux entreprises.

Étant donné le caractère décentralisé inhérent à la mise en place de l'administration électronique, une telle approche implique un modèle plus horizontal donnant lieu à plus de coopération et s'appuyant davantage sur la collaboration qu'un cadre descendant contrôlé par une agence de coordination centrale. Dans un tel contexte, le rôle de cette dernière consiste globalement à faciliter le partage entre les agences, à garantir que le cadre réglementaire général est efficace et à gérer les principaux projets, cadres et fonctions sur l'ensemble du gouvernement (voir ci-dessous).

### **Collaboration et services intégrés**

Les formes structurelles dominantes dans tous les gouvernements de l'OCDE sont des unités organisationnelles « cloisonnées » ou « de silo ». Ces unités ont des domaines de responsabilité, de contrôle et d'obligation de rendre des comptes relativement clairs et mutuellement exclusifs. Toutefois, la capacité à offrir des services gouvernementaux intégrés de façon à ce que les utilisateurs puissent interagir avec l'administration comme une seule

organisation représente l'un des principaux avantages de l'usage de l'Internet et des TIC dans leur ensemble au sein du gouvernement.

Le développement de services centrés sur le client nécessite une collaboration. Les centres multi-services, les bureaux de conseil, les centres d'appel téléphonique pour l'ensemble de l'administration et les services tels que les kiosques d'information ont tenté de regrouper les informations et les services des différentes agences gouvernementales.

L'Internet a permis une avancée considérable des efforts visant à fournir ces services centrés sur le client, et les pays membres développent activement des initiatives regroupant des informations et services pour des groupes de clients spécifiques. Ces services en ligne intégrés visent à dépasser la structure basée sur l'agence de la fourniture des informations et des services et présentent aux usagers un ensemble cohérent et intégré d'informations et de services administratifs. Ces services peuvent fournir aux clients des niveaux de valeur plus élevés que les services séparés.

Les services devenant plus complexes, les considérations concernant l'efficacité exigent davantage de coopération entre les agences dans des domaines, tels que l'authentification, le traitement partagé et l'échange de données. La nécessité d'une collaboration entre les agences a donc deux dimensions : « de guichet » (service au client) et « d'arrière-guichet » (efficacité administrative). Du point de vue du client, l'administration devrait apparaître comme une seule organisation ; du point de vue des agences administratives, les clients devraient apparaître comme un seul client.

L'expérience dans le domaine de la mise en place de services intégrés liés à l'administration électronique a mis en avant l'incidence qu'ils peuvent avoir sur la manière de travailler, les structures et la culture des agences. Le défi associé à la mise en œuvre et au fonctionnement de services intégrés a également souligné la nécessité d'un changement dans les cadres de gouvernance interne des administrations publiques. La section suivante examine ces incidences pour en tirer d'éventuelles leçons ; ces services peuvent généralement être considérés comme représentatifs des tendances et des pressions futures probables dans l'administration électronique de manière plus générale.

Un défi pour une collaboration efficace dans le domaine de l'administration en ligne est le besoin accru de rendre des comptes. Parallèlement à l'acceptation des TIC, de nouveaux modèles de gestion publique ont favorisé l'emprise des dirigeants en libérant le contrôle sur les entrées et en les rendant responsables de résultats déterminés. Cela a eu pour conséquence, au niveau des dirigeants, de montrer la nécessité de détenir le pouvoir de décision en matière d'usage des TIC dans leur organisation s'ils veulent être efficaces. Un contrôle descendant des TIC (par exemple en contrôlant les entrées) peut encourager les dirigeants qui y sont

opposés à fuir leurs responsabilités dans le domaine de l'usage des TIC et autres productions unitaires.

### **Services en ligne intégrés : état d'avancement**

En ce qui concerne la fourniture d'informations, les portails de l'administration en ligne constituent un bon moyen de rassembler des données provenant des différentes parties de l'administration. Une coopération significative entre les agences a été exigée pour la création de ces portails mais les coordinateurs centraux de l'administration électronique ont également joué un rôle clé.

Toutefois, le développement de portails visant à fournir des informations axées sur le client tout en étant ambitieux, n'a généralement pas nécessité, au-delà d'un certain niveau, de remédier aux différences de méthodes de travail entre les agences ou aux problèmes d'interopérabilité technique. En pratique, les portails ont également été isolés des autres voies de prestation de services (même si, dans plusieurs pays, le personnel des centres d'appel et travaillant aux guichets utilise l'information en ligne coordonnée comme source principale).

Toutefois, la situation change lorsque des services transactionnels intégrés sont souhaités. Ceux-ci constituent un objectif important des stratégies en matière d'administration électronique dans la plupart des pays membres. De par leur nature, de telles dispositions exigeront un niveau de collaboration supérieur pour fonctionner efficacement. Tandis que de nombreux pays sont actifs dans ce domaine, le nombre actuel des services de transaction intégrés, qui impliquent des services de plus d'une agence, est faible.

Un accroissement de la collaboration est également nécessaire pour améliorer l'efficacité grâce à des projets partagés. Le partage de l'infrastructure, par exemple pour l'authentification de groupes de clients clés, peut faciliter les initiatives individuelles des agences qui, sinon, seraient privées d'une analyse de rentabilisation. Cela peut également permettre aux agences de se concentrer sur les problèmes de contenu spécifiques. L'infrastructure partagée est développée de façon centrale ou par une agence responsable, dans le but de faciliter les services en ligne intégrés et d'améliorer l'analyse de rentabilisation pour les initiatives d'agence spécifiques. L'utilisation d'une telle infrastructure par les agences peut être obligatoire, ou son adoption peut être possible si l'infrastructure correspond aux exigences de l'agence. Pour certaines initiatives, comme par exemple des portails gouvernementaux ou des réseaux sécurisés, leur valeur réside dans leur nature.

De nombreuses solutions intergicielles constituant l'approche dominante en matière d'intégration technique dans un grand nombre de pays membres sont en train de voir le jour. Ces solutions permettraient à l'information de

#### Encadré 45. **Japon : Infrastructure partagée – WAN Kasumigaseki**

Le WAN Kasumigaseki, qui connecte tous les sièges gouvernementaux nationaux, est en place depuis 1997 et il constitue un intranet sécurisé pour le gouvernement national. En 2002, le WAN Kasumigaseki a été connecté au Réseau administratif intégré du gouvernement local (*Local Government Integrated Administrative Network*) pour relier les gouvernements locaux et centraux. Dans un premier temps, il connecte le gouvernement central et 60 gouvernements locaux (préfectures, principales agglomérations) et il est censé couvrir tous les gouvernements locaux d'ici à 2003. Ceci a pour but non seulement d'améliorer le niveau des services gouvernementaux pour les citoyens mais également de promouvoir une administration intégrée et efficace dans les gouvernements centraux et locaux.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

circuler entre l'interface client intégrée et les différents environnements d'arrière-guichet des agences. La mise en place de cette approche varie selon les degrés de centralisation impliqués. Le projet *Gateway* au Royaume-Uni a pour objectif de fournir une authentification commune et un centre de messages à utiliser généralement à travers les gouvernements, comme le fait l'agence gouvernementale d'Irlande (*Ireland's Reach Agency*) (voir encadré 47). En Australie, le développement d'intergiciels a tout d'abord progressé dans le domaine des services commerciaux et fiscaux, tandis qu'en Finlande les dispositifs dans ce secteur utilisent des entreprises privées comme collecteurs et distributeurs de données.

#### Encadré 46. **Mexique : Infrastructure partagée et services en ligne homogènes – approches fondées sur le recours à des intergiciels**

Au cours de l'année 2002, le gouvernement mexicain a lancé deux projets expérimentaux visant à développer des services en ligne à partir d'une plateforme technologique commune. Des normes de services Web reposant sur les mécanismes du marché ont été adoptées et au total, 20 services proposés par 16 organismes ont été mis en place avec succès et installés sur deux plateformes interchangeables pour les services d'accès. Le projet avait pour principal objectif de démontrer l'interopérabilité entre plates-formes technologiques et la facilité avec laquelle des services communs pouvaient être mis en place en utilisant une infrastructure partagée.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

### Encadré 47. Irlande : **Public Services Broke** (« **Courtier en services publics** ») – une approche des services intégrés

En 2000, l'Irlande a adopté le modèle de *Public Service Broker* (« courtier en services publics ») pour fournir des services publics en ligne. L'agence irlandaise (*Reach Agency*), fondée en 1999, est mandatée pour fournir ce modèle. L'Irlande est chargée de rendre tous les services publics clés disponibles électroniquement en ligne en passant par un seul point de contact et ce, d'ici à 2005. La fourniture des services publics progresse grâce au cadre de *Public Service Broker*, qui fournira ainsi « chaque jour, tous les jours » des services publics. Les éléments clés du *Broker* sont les suivants :

- L'intégration : fournir un accès intégré aux services des gouvernements centraux et locaux par le biais d'un seul point de contact.
- De multiples voies d'accès : rendre les services disponibles par de multiples voies d'accès, y compris un libre-service en ligne et des services intermédiaires par le biais de centres de contact téléphoniques et de centres multi-services.
- La sécurité des données : fournir des sauvegardes à distance protégées pour un stockage sécurisé des informations personnelles ou commerciales nécessaires pour permettre l'accès aux services publics tout en ne mettant à la disposition des agences de service public que les informations strictement nécessaires à la prestation de services individuels spécifiques.

Source : Envoyé par l'Irlande.

Par expérience, il semble évident que l'utilisation de normes et approches convenues ainsi que de niveaux globaux de coopération entre les agences est plus importante lorsque les utilisateurs des services de ces agences sont les mêmes. Une coopération rapprochée est une condition préalable essentielle aux services de transaction intégrés avec une centralisation de l'étude de marché sur les clients communs, les approches communes en matière de présentation, le partage de données au sein du gouvernement ainsi que l'authentification requise. La coopération axée sur le client peut ainsi être considérée comme un principe organisationnel clé pour l'administration électronique ; plus le partage des utilisateurs, particuliers ou entreprises, est important, plus le niveau de coopération parmi les organisations compétentes est élevé.

Il en résulte une situation où l'on trouve des **groupes d'organismes publics ayant des clients communs**, avec, au sein de ces groupes, des niveaux élevés de coopération et d'activité commune, s'inscrivant dans un cadre général de coopération entre administrations. Toutefois, ces groupes peuvent réunir des programmes, des produits et des services en l'absence de toute coordination. L'intégration d'équipes opérationnelles de différents organismes en ce qui concerne la comptabilité, le financement, l'organisation, etc. demeure difficile.

### Encadré 48. Suède : Wilma – Système d'information pour le traitement des affaires de migration

*Wilma*, le système d'information basé sur le Web pour la mise en relation des autorités de migration (*Web-based Information System Linking Migration Authorities*), est un nouvel outil de support informatique partagé par les autorités suédoises impliquées dans le traitement des affaires de migration. Les autorités impliquées sont le Bureau de migration (*Migration Board*), les missions diplomatiques (ambassades et consulats généraux), la police des frontières et la commission de recours des étrangers (*Aliens Appeals Board*). L'objectif de *Wilma* est de traiter les informations concernant les personnes, les affaires, les documents et les décisions. Le support informatique lui permet d'englober la chaîne entière, de la demande de visa ou de permis de séjour pour une mission diplomatique à la décision prise pour l'affaire et l'appel qui peut s'ensuivre. Le support informatique s'emploie également à rendre plus efficaces le contrôle des entrées et des sorties.

Le développement de *Wilma* fait partie intégrante des changements plus importants destinés à rationaliser le processus multi-autorités affectant le travail des missions diplomatiques. L'amélioration implique une stratégie élémentaire permettant l'application d'une approche globale du développement des méthodes axées sur le processus. En plus du soutien informatique, les nouvelles mesures incluent le développement de diverses formes de collaboration, le développement de compétences, le renforcement des ressources sous la forme d'agents de l'immigration en poste à l'étranger, d'un bureau d'aide centralisé, d'une amélioration des informations et du suivi, etc.

Source : Statskontoret.

### Implications des services en ligne

Les dispositions en matière de réconciliation des systèmes d'arrière guichet avec une interface client intégrée peuvent donner l'impression qu'il est possible que la collaboration soit d'abord réalisée à un niveau technique et que les autres opérations restent inchangées. En pratique, il est peu probable que ce soit le cas. En effet, collaborer pour des services d'administration électronique intégrés mènera à un engagement plus profond entre les agences impliquées :

- La mise en place de **modèles d'intégration** pour les services en ligne nécessitera un niveau élevé de coopération en matière d'architectures, de politiques et de normes de fourniture de services, de méthodes et de programmes d'application ainsi que l'acquisition coordonnée par les agences individuelles de services et d'équipement en technologies de l'information et de la communication (TIC). Cela aura par conséquent des implications sur les budgets, les plans commerciaux, les compétences et la gestion de ressources

en général. Des équipes conjointes peuvent être créées pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions et elles peuvent être utilisées pour mener à bien ou coordonner la maintenance et l'amélioration.

- Le **contenu** des services en ligne intégrés nécessitera une plus grande collaboration en ce qui concerne des problèmes tels que la qualité des services, la présentation du matériel, la prise de décision pour les affaires individuelles, la gestion des problèmes, les plaintes et les appels. Cela aura un impact direct sur les méthodes de travail, l'autorité décentralisée et les autres dimensions du changement organisationnel. Les **politiques générales de fourniture de services** qui concernent toutes les voies de prestation devront être acceptées et coordonnées par les agences traitant avec le groupe de clients spécifique. Il n'est pas réellement nécessaire de fournir un service administratif en ligne intégré tout en négligeant la coordination d'autres voies. En pratique, une telle approche ne pourrait durer.
- La fourniture de services intégrés renforcera les pressions en faveur de **politiques coordonnées** concernant le groupe de clients spécifique. Cela implique une plus étroite collaboration entre les agences reposant sur les fondations déjà établies.

Les initiatives de services gouvernementaux en ligne concurrencent les dispositions de **responsabilité** traditionnelles. Les ministres et les dirigeants sont généralement responsables de la gestion des instruments exécutifs ou législatifs spécifiques. Les règles et pratiques pour rendre des comptes ont été développées pour clarifier la responsabilité dans des situations où le service est externe, avec des administrations publiques et des ministres endossant la responsabilité pour l'action de fournisseurs non gouvernementaux. La situation peut être plus complexe lorsqu'elle implique une agence extérieure au domaine de responsabilité d'un ministre et fournissant un service pour lequel le ministre est responsable, ou dans le cas où ce sont des équipes interagences qui interviennent. Dans ces cas là, des dispositions doivent être prises afin d'assigner une responsabilité. Comme cela est déjà le cas dans divers domaines, les responsabilités seront invariablement partagées. Cela n'est pas nécessairement un problème dans la mesure où ce partage reste clairement défini.

Des commentaires similaires peuvent être faits en ce qui concerne le problème **de la consultation ou de l'audit parlementaire**. Il existe une nécessité de préserver l'intégrité des dispositions générales établies tout en permettant une activité d'interagences plus complexe afin de rendre le service plus efficace et approprié. Il semble difficile d'obtenir un tel équilibre et cela exigera une collaboration entre une agence de service et les dirigeants et représentants parlementaires ou d'audit pour arriver à un accord en ce qui concerne l'information ou autres dispositions.

Toutefois, alors que la communication et les autres stratégies de gestion des changements peuvent servir à harmoniser les méthodes de travail et la culture avec les exigences du système global, si le travail d'équipe et l'intégration n'interviennent pas aux plus hauts niveaux de direction, la performance ne sera pas optimisée. Il existe un danger que chacun puisse se décharger de la responsabilité de l'objectif global du service intégré et que chaque agence vise à optimiser ses propres rendements, sans tenir compte des résultats généraux, et qu'une division culturelle persiste et fasse oublier l'objectif premier des performances globales des équipes.

### **Le rôle des coordinateurs de l'administration électronique et des dirigeants**

La **gestion** des initiatives en matière de services en ligne est un autre défi pour les directeurs d'agence qui sont confrontés à des problèmes d'autonomie de gestion et de collaboration dans le contexte d'une mise en œuvre pratique. L'expérience des pays membres suggère que les dirigeants et les coordinateurs centraux de l'administration électronique facilitent le développement des services en ligne intégrés avec les clients courants en :

- Développant une **vision commune** pour les services destinés au groupe de clients, en obtenant une approbation de la part des dirigeants politiques, du personnel, des syndicats et des dirigeants d'agence en ce qui concerne le besoin de collaborer et en prenant en compte les intérêts d'un client plutôt que la perspective d'une agence. Cela inclut le développement de plans qui pourraient utilement couvrir les services prévus, les voies de mise en œuvre, les normes et procédures convenues et les stratégies de gestion des changements coordonnées.
- Augmentant l'utilisation des **mécanismes coopératifs officiels** tels que les quasi-contrats ou autres déclarations de coopération qui présentent les responsabilités conjointes, les objectifs, la contribution agréée des ressources et les autres aspects des rôles liés mais distincts de chaque agence impliquée. Cela pourrait impliquer l'adoption d'une approche de responsabilité partagée avec un accord formel couvrant les problèmes de ressources et les performances du système. Il pourrait également être utile de créer d'autres **mesures d'incitation à la collaboration** comme par exemple un fonds de facilitation central permettant de se concentrer sur la conception, l'innovation et les structures incitatives pour faciliter l'avancement.
- En facilitant le développement de **groupes axés sur les clients** afin d'aider l'identification des possibilités en faveur d'une intégration technique, de politique et de prestation de services plus rapprochée. Le partage de l'infrastructure et le développement ou l'utilisation d'un modèle d'agence responsable seront importants pour la collaboration et seraient facilités par l'acquisition coordonnée de TIC au sein de chaque groupe. Les équipes

interagences peuvent aider à la mise en œuvre et à la gestion de projets spécifiques ou jouer le rôle de fournisseur de services au sein du gouvernement pour les agences concernées.

- Agissant pour remédier aux contraintes qui proviennent de **cadres de gouvernance internes** dans l'administration publique et en adoptant des approches basées sur les équipes impliquant du personnel de plusieurs agences. Cela nécessitera des cadres de gestion des ressources humaines, des cadres juridiques et une protection de la confidentialité et des données.

En pratique, les modèles de collaboration impliqueront des éléments de toutes les approches citées ci-dessus. Ces approches changeront lorsque la coopération deviendra plus forte.

### Compétences

Les pays de l'OCDE admettent que les compétences liées au TIC sont importantes non seulement pour les industries de production des TIC et de services, mais également pour l'économie dans son ensemble. Les

#### Encadré 49. Corée : Confidentialité et partage de données entre les agences

Au sein de l'administration électronique, de nombreuses agences partagent les informations administratives et les documents sont publiés au format électronique et diffusés sur le réseau. Le gouvernement coréen est fortement intéressé par le niveau de sécurité accordé aux informations privées. En tant que moyen garantissant la sécurité, le réseau, pour une utilisation partagée de l'information entre les agences administratives, est fermé et relie uniquement les agences gouvernementales, bloquant ainsi par avance l'intrusion et le piratage.

De solides mesures réglementaires existent également sous la forme de diverses lois (lois sur la protection des informations privées des agences publiques qui interdisent l'accès à des fins inappropriées, comme par exemple la révélation d'informations privées par les employés gouvernementaux internes, la consultation non-autorisée des informations personnelles et l'utilisation par un personnel non autorisé.

L'utilisation des informations administratives par une autre agence est soumise à l'approbation de l'agence fournissant les informations au moyen d'une procédure d'approbation séparée, après quoi une inscription d'utilisateur est nécessaire. La consultation des informations est possible seulement après connexion par le biais d'une signature électronique administrative émise par chaque agence spécialisée dans ce domaine.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

compétences en TIC sont devenues une nouvelle compétence à part entière, comme les aptitudes à lire, écrire ou compter et les gouvernements ont mis en œuvre toute une série de politiques pour promouvoir l'acquisition de compétences en TIC basiques et développées à travers l'économie. Les initiatives en matière d'administration électronique **augmentent l'importance des compétences liées aux TIC** exigées par les forces de travail de l'administration publique.

Les compétences exigées pour l'administration électronique **ne sont pas uniquement techniques** puisque les dirigeants généraux ont besoin de compétences générales pour prendre des décisions au sujet de l'administration électronique. Les compétences nécessaires incluent une compréhension technique élémentaire (connaissance informatique) mais également une compréhension de la gestion de l'information et de la société de l'information. Les dirigeants doivent être capables de gérer (et non le contraire) le service informatique de l'organisation et les partenaires extérieurs, et ils doivent également être capables d'intégrer la stratégie en TIC de l'organisation aux objectifs généraux de celle-ci.

De plus, les compétences de gestion traditionnelles doivent être mises à jour et renforcées pour prendre en compte les impacts de l'administration électronique. Des compétences supplémentaires sont nécessaires dans des domaines comme par exemple le changement organisationnel, la coopération et la collaboration à travers les services, les relations public-privé, les cadres de responsabilité et la gestion de performance.

Quatre **ensembles de compétences** spécifiques peuvent être jugés essentiels au bon fonctionnement des stratégies de l'administration électronique : les compétences en technologies de l'information (TI), la gestion de l'information (GI), les compétences de la société de l'information et les compétences de gestion mises à jour. Même si les limites de ces ensembles de compétences restent floues, elles fournissent un cadre d'analyse utile.

Les gouvernements devraient prendre des mesures pour identifier et garantir les compétences nécessaires à une administration électronique efficace. Cette section identifie les types de compétences nécessaires à l'efficacité de l'administration électronique avec une priorité accordée aux compétences dont les dirigeants ont besoin. Elle aborde également les approches qui concernent le développement des compétences et la formation et donne des exemples du développement et de l'évaluation de l'administration électronique dans divers pays de l'OCDE.

### **Qui a besoin d'une administration électronique ?**

Durant les premières phases des services en ligne, lorsque l'Internet n'était pas très développé, de nombreux projets étaient menés par des

spécialistes en informatique. Les dirigeants généraux ne s'y intéressaient pas et/ou n'avaient pas les compétences exigées. Le plus grand défi consiste à faire prendre conscience à de nombreux employés et dirigeants que les compétences de l'administration électronique ne sont pas des questions techniques que seuls les spécialistes peuvent résoudre.

Le tableau 2 propose une vue d'ensemble des types de compétences dont les dirigeants et les spécialistes ont besoin. Alors que les employés généraux et les spécialistes en informatique ont besoin de mises à jour et de formation dans les nouveaux secteurs de compétence, les dirigeants doivent acquérir l'ensemble des nouvelles compétences.

Tableau 2. **Résumé des compétences nécessaires à l'administration électronique**

Compétences	Requises pour
<b>Technologies de l'information</b>	
Connaissances de base en TI	Tous les agents
Compétences spécialisées en TI	Spécialistes des TI
<b>Gestion de l'information</b>	
Gestion de l'information interne	
Gestion de l'information externe	
Protection de la vie privée	
Mécanisme de rétro-information	Cadres et spécialistes de la gestion de l'information
<b>Société de l'information</b>	
Comprendre les potentialités des TIC	
Aptitude à évaluer les évolutions	
Prévoir l'impact des TIC sur la culture de l'organisation	Cadres
Aptitude à définir la stratégie en matière de TIC	
<b>Gestion/Activité</b>	
Changement organisationnel	
Gestion des risques	
Cadre de responsabilité	
Modalités de financement	Cadres
Coopération et collaboration	
Partenariats public-privé	

Source : OCDE.

**Compétences pour tous les employés.** Étant donné que les TIC sont de plus en plus intégrées aux administrations publiques, une connaissance technologique de base et de l'Internet est devenue essentielle à tous les employés. Les compétences en informatique de base comprennent une connaissance de travail des applications et de la manière dont elles peuvent améliorer la qualité et l'efficacité du travail. Les employés ne possédant pas ces compétences devraient pouvoir suivre une formation.

**Compétences pour les dirigeants.** L'adoption de solutions pour l'administration électronique a été entravée par le manque de connaissances des dirigeants des unités commerciales en ce qui concerne la façon dont la technologie peut être utilisée comme outil permettant d'appliquer ou d'améliorer les processus administratifs. Les dirigeants doivent être capables d'utiliser la technologie de l'information de leur organisation et les experts en gestion d'information de **faire correspondre les processus gouvernementaux avec les solutions techniques appropriées.**

Comme tous les employés, les dirigeants ont besoin de compétences élémentaires en TI pour utiliser efficacement les TIC. Ils ont également besoin de comprendre les possibilités des TIC, d'organiser ou de gérer la stratégie d'information pour l'organisation et de prendre en compte l'impact de l'administration électronique sur celle-ci. Les dirigeants doivent aussi comprendre le fonctionnement des nouvelles technologies, la manière dont elles peuvent être incorporées aux fonctions gouvernementales existantes et dont les applications de l'administration électronique peuvent créer de nouveaux produits et services administratifs ou ouvrir de nouvelles voies de communication. Une solide compréhension des options ainsi que de leurs forces et faiblesses donnera aux dirigeants la confiance nécessaire pour négocier et spécifier les caractéristiques permettant de **développer des projets qui fonctionneront.**

Étant donné les exigences de l'administration électronique, comprendre les utilisations des technologies est devenu une compétence de gestion aussi

### Encadré 50. **Italie : Compétences pour les dirigeants**

Après avoir fourni des plans de formations et les ressources pour la formation en ligne des employés, le département de l'administration publique, coopérant avec le département des technologies de l'innovation, a récemment encouragé deux nouveaux programmes de formation pour les dirigeants.

Le premier a pour objectif de fournir aux plus hauts dirigeants (administration centrale) des formations pour développer des compétences dans le traitement de l'information et la société de l'information. Ce programme est organisé par la *National School for Public Administration*.

Le second a pour objectif de fournir aux dirigeants des administrations locales et régionales des formations pour développer leurs compétences en matière de gestion, qui s'avèrent nécessaires pour répondre aux nouveaux besoins d'organisation liés à l'administration électronique dans un contexte plus large de modernisation. Ce plan de formations fait partie d'un programme plus large qui vise à encourager l'innovation et la modernisation dans l'administration électronique.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

indispensable que le budget, la planification de stratégie ou la gestion du personnel. Outre des compétences élémentaires en TI, les dirigeants ont besoin de compétences relatives à la société d'information et de compétences de gestion mises à jour (voir ci-dessous).

### **Types de compétences liées à l'administration électronique**

**Compétences de technologie de l'information.** Les compétences en TI sont les **compétences techniques nécessaires à la mise en œuvre de l'administration électronique**. Elles comprennent une connaissance basique de l'informatique (pour tous les employés) et des compétences techniques pour concevoir et mettre en œuvre les éléments techniques (matériel, communication et logiciels) d'une initiative d'administration électronique (pour les spécialistes en TI).

Alors que les employés et les dirigeants ont un besoin croissant en compétences élémentaires en TI, il n'est pas nécessaire qu'ils soient experts dans ce domaine. L'expertise en TI concerne le personnel technique qui travaille dans des domaines comme l'approvisionnement et les services de technologies de l'information, les télécommunications, les conseils en TI, les multimédias et les produits et services liés à l'Internet.

**Compétences de gestion de l'information.** Les compétences en gestion de l'information (GI) concernent le **déploiement des ressources en connaissance** au sein d'une administration et le partage de connaissances avec les partenaires et personnes extérieures à l'organisation. Ces compétences jouent un rôle important pour la coordination et la collaboration au sein de l'organisation en réalisant une organisation transparente pour le public et en améliorant les services pour les citoyens et les entreprises.

Les dirigeants et spécialistes en GI partagent collectivement la responsabilité de répondre aux besoins en gestion de l'information du gouvernement. Ces professionnels de la GI sont les bibliothécaires, les archivistes, les spécialistes qui ont accès aux informations et à la confidentialité, les dirigeants de la communication et les dirigeants de l'enregistrement. Les compétences traditionnelles en GI doivent maintenant être mises à jour pour l'utilisation des TIC. De plus, les dirigeants ont besoin de compétences en GI pour mener à bien la stratégie de l'organisation concernant le partage des informations, la protection de la confidentialité, la transparence et les mécanismes de retour d'information du client.

**Compétences de la société d'information.** Les compétences de la société d'information (SI) sont liées à la capacité d'utilisation des ressources en TIC **afin de mettre en œuvre une stratégie d'administration électronique cohérente avec la stratégie globale de l'organisation**. Elles impliquent la compréhension des possibilités et des limites de la nouvelle technologie mais aussi la stratégie

## Encadré 51. Expertise en Technologies de l'information

### Stratégie et planification

- Développer l'architecture TIC de l'organisation.
- Faire un audit des instruments technologiques existants et de leur adéquation avec la stratégie de l'organisation.
- Explorer les solutions en logiciels afin de parvenir à une interopérabilité des données et des informations.

### Développement du système

- Établir le réseau de communications pour les données, la voix, le texte, l'image, etc.
- Concevoir la structure de la base de données et planifier sa maintenance.
- Concevoir (ou acquérir et adapter) les logiciels adéquats pour répondre aux besoins de services.
- Définir les exigences pour l'acquisition de matériel, de logiciels et de services opérationnels et de maintenance.
- Tester les services en ligne comme les sites Web, la télévision numérique, les kiosques en ligne et les signatures numériques.
- Concevoir des instruments permettant d'intégrer les processus et l'échange de données.
- Faciliter la communication entre les responsables en TI, les employés et les clients.
- Concevoir le système de réponse aux problèmes techniques.

### Mise en place et maintenance du système

- Installer, intégrer et maintenir le nouveau matériel et les nouveaux logiciels.
- Gérer le réseau de l'organisation et maintenir les structures de la base de données.
- Mettre en place les mesures de sécurité du système.
- Mettre en place la politique de paiement en ligne de l'organisation.
- Mettre en place les sites Web et autres supports de données.
- Évaluer le système en permanence grâce à des indicateurs de résultats choisis.

### Service et support utilisateur

- Réceptionner les problèmes rapportés par les utilisateurs et fournir des solutions techniques.
- Concevoir les outils nécessaires à une formation continue de l'utilisateur pour les connaissances en TI.

Source : Parrado-Diez (2002). Source originale : « Skill Framework for the Information Age » [www.e-skills.com/cgi-bin/cms.pl/120](http://www.e-skills.com/cgi-bin/cms.pl/120) ; Cabinet Office, Royaume Uni (2000), « E-business Skills Assessment Toolkit » : [www.e-envoy.gov.uk/publications/guidelines/skills/skills.htm](http://www.e-envoy.gov.uk/publications/guidelines/skills/skills.htm) et document dans : [www.e-envoy.gov.uk/publications/rdfs/skills-toolkit-part1.rtf](http://www.e-envoy.gov.uk/publications/rdfs/skills-toolkit-part1.rtf). Pages visitées le 20 juillet 2002.

## Encadré 52. **Compétences en gestion de l'information (GI) pour les dirigeants et les spécialistes**

### **Stratégie et planification (pour les dirigeants)**

- Comprendre les besoins de l'organisation afin de créer le système d'information.
- Concevoir la stratégie de gestion de l'information au sein de l'organisation et en externe.
- Concevoir des programmes de formations pour les employés et les utilisateurs finaux.

### **Développement du système (pour les spécialistes en GI)**

- Identifier les sources pertinentes d'information pour l'organisation.
- Concevoir le système de repérage et de conservation électroniques de l'information pour une utilisation future.
- Aider à l'établissement du contenu à fournir pour les autres formats de données et les groupes cibles.
- Concevoir le système technique pour mettre à jour et maintenir l'information dans différents formats.
- Atteindre les objectifs d'interopérabilité des données et de l'information.

### **Mise en œuvre et maintenance du système (spécialistes en GI)**

- Gérer et maintenir le système d'archivage réalisé par des moyens traditionnels et électroniques.
- Maintenir et mettre à jour les informations (contenu des connaissances) à partir de sources externes et internes.
- Mettre en œuvre le système de gestion du contenu pour divers formats et groupes cibles.
- Filtrer et coder l'information.
- Évaluer le système en permanence grâce à des indicateurs de résultats choisis.

### **Service et support utilisateur (pour spécialistes en GI)**

- Répondre aux problèmes grâce aux informations rapportées par les utilisateurs.
- Développer et maintenir les programmes de formation pour les employés et les utilisateurs finaux.

Source : Parrado-Díez (2002).

de service générale de l'organisation de façon à ce que le dirigeant puisse prendre des décisions relatives à l'administration électronique.

Les compétences de la SI sont essentielles pour les dirigeants de l'administration électronique et comprennent des domaines comme par exemple la gestion des relations, la prise de conscience que les TIC sont favorables à la stratégie organisationnelle, la gestion de la mise en œuvre de l'administration électronique et la gestion de l'évaluation.

**Compétences de gestion mises à jour.** L'administration électronique a un impact majeur évident sur la structure et l'organisation des administrations publiques. Cet impact est si significatif que les dirigeants doivent mettre à jour leurs compétences en gestion traditionnelles pour satisfaire aux besoins organisationnels. Les dirigeants ont besoin de ces compétences pour gérer le changement organisationnel, améliorer la réactivité à l'intention du client, développer les cadres d'obligation de rendre des comptes, inciter à la coopération et à la collaboration et gérer les relations avec le secteur privé.

### ***Évaluation de compétence de l'administration électronique***

La disponibilité des compétences de l'administration électronique dans la force de travail (et spécialement parmi les dirigeants) affectera énormément la capacité de l'organisation à adopter une stratégie d'administration électronique. Trouver le personnel avec les compétences nécessaires à une stratégie d'administration électronique est un problème. Les besoins en compétences spécifiques varient selon l'agence et la position, et les procédures d'évaluation doivent être assez simples pour être pratiques.

Comme le montrent de nombreux exemples, les pays de l'OCDE prennent des mesures pour identifier et fournir les compétences nécessaires aux administrations publiques pour mettre en œuvre efficacement les initiatives liées à l'administration électronique et pour maximiser les bénéfices.

### ***Développement des compétences et formation***

Le barème, la complexité et le taux de change associés à l'administration électronique nécessitent des initiatives structurées pour s'assurer que les compétences restent pertinentes. Le secteur public possède une gamme d'options pour les compétences de l'administration électronique, incluant l'embauche de professionnels qualifiés, la formation interne et un partenariat avec des organisations externes pour le développement des compétences.

Le recrutement par le gouvernement de spécialistes en TI et en GI devrait être considéré dans le contexte d'une demande globale puisque les pics et les creux de l'activité de TIC affectent la disponibilité du personnel qualifié. Les gouvernements sont généralement en retard par rapport au marché en termes de rémunération, et le recrutement devient alors un problème. Des dispositifs

### Encadré 53. **Compétences des dirigeants en matière de société de l'information**

#### **Gestion des relations**

- Déterminer le niveau de l'implication du citoyen dans les prises de décision et établir le niveau de réactivité.
- Établir une relation durable avec les fournisseurs et les spécialistes en TIC.
- Définir le niveau d'intégration des TIC avec les fournisseurs et les autres parties intéressées.
- Consulter le personnel pour connaître ses besoins concernant les services d'administration électronique.
- S'assurer que le personnel possède le soutien et la formation adéquats.
- Identifier les ressources communes de coopération avec les partenaires pour parvenir à un gouvernement intégré.
- Aider à la mise en place de principes de gouvernance de transparence, réactivité, responsabilité et équité parmi les différents partenaires.

#### **Prise de conscience que les TIC sont favorables à la stratégie organisationnelle**

- Comprendre les développements technologiques liés à la stratégie de l'administration électronique de l'organisation.
- Examiner les outils technologiques qui peuvent soutenir la stratégie organisationnelle.
- Comprendre l'architecture TIC de l'organisation et les possibilités d'innovation et d'expansion.
- Contrôler et comprendre les activités des fournisseurs.
- Comprendre les normes de sécurité, de confidentialité et d'authentification pour qu'elles puissent être satisfaites.
- Comprendre les principes de la gestion de risques.

#### **Gestion de la mise en œuvre**

- Établir les relations et les responsabilités entre le côté offre (technologie) et le côté demande (services en ligne).
- Garantir que les utilisateurs finaux reçoivent les services en ligne d'une manière appropriée en satisfaisant aux normes qualité.
- Associer les voies traditionnelles et les voies électroniques de l'offre de services de l'administration électronique.

#### **Gestion de l'évaluation**

- Appliquer l'évaluation de la gestion de projet au développement du système de l'information, à l'introduction des services liés aux TIC et à la réorganisation du processus d'affaires.
- Identifier et appliquer une bibliothèque d'indicateurs (avec les autres parties intéressées si nécessaire) afin d'évaluer l'impact d'une stratégie de services en ligne de manière adéquate.

Source : Parrado-Díez (2002).

#### Encadré 54. Royaume-Uni : E-Délégué – carte des compétences en information

Le bureau de l'E-Délégué au Royaume-Uni a ébauché une carte des compétences dans le cadre de la stratégie en ligne du Royaume-Uni afin de préparer les agences administratives britanniques à l'adoption de l'administration électronique. L'E-Délégué a défini sept domaines de développement de compétences : exercice de l'autorité, gestion de projet, acquisition, professionnalisme de l'information, professionnalisme des technologies de l'information, création de services basés sur les technologies de l'information et compétences de l'utilisateur final.

L'E-Délégué a produit un dispositif d'évaluation des compétences pour déterminer la disponibilité électronique de chaque agence. Ce dispositif a été utilisé pour l'auto évaluation des services afin de gagner en compréhension au niveau des compétences requises pour la planification, de la mise en œuvre et pour fournir les services de l'administration électronique. L'évaluation identifie les compétences disponibles à travers la technologie interne et les professionnels de l'information. Elle identifie également les manques de compétences auxquels il peut être nécessaire de remédier en augmentant le personnel et l'externalisation.

Source : OCDE (2002). Source originale : Bureau de l'E-Délégué (2000), « E-gouvernement: A Strategic Framework for Public Services in the Information Age ». Pages visitées le 29.06.02. [www.e-envoy.gov.uk/](http://www.e-envoy.gov.uk/).

#### Encadré 55. États-Unis : Modèle des applications de l'État de Washington

L'État de Washington utilise l'*Applications Template and Outfitting Model* (ATOM) pour rassembler les politiques, les composants d'infrastructure et la technologie et pour ensuite les intégrer dans une liste de tâches. Le modèle identifie également les fossés de compétences qui peuvent nécessiter d'être comblés grâce à une formation, un recrutement ou une externalisation. Le modèle définit les étapes suivantes :

- Étape 1 : Définition de projet.
- Étape 2 : Analyse des exigences.
- Étape 3 : Réalisation détaillée.
- Étape 4 : Revue de projet.
- Étape 5 : Déploiement.
- Étape 6 : Maintenance des systèmes.

Source : OCDE (2002). Source originale : Département d'État de Washington des services d'information (2001), « *Applications Template and Outfitting Model* ». Pages visitées le 18.08.02. [www.wa.gov/dis/atom](http://www.wa.gov/dis/atom).

plus flexibles, comme par exemple une rémunération supplémentaire pour des compétences spécifiques, des nominations à court terme et le recours à des contractants et des organisations d'externalisation privées sont toutes utilisées pour accéder aux compétences de spécialistes. Toutefois, il est important de maintenir un niveau central d'expertise au sein de l'organisation.

Les gouvernements peuvent faire un meilleur usage de la force de travail existante (par le biais du maintien en poste et de la formation), fournir davantage d'informations sur les besoins en compétences et sur les opportunités (incluant de nouvelles ouvertures pour les postes en TI) et développer des programmes de formation adéquats pour diverses catégories d'employés (y compris les sans-emploi et les employés plus âgés).

**Développement des compétences actuelles.** Les pays de l'OCDE entreprennent un grand nombre d'approches pour développer et recycler les compétences. Alors que les ensembles de compétences spécifiques varient, la plupart des pays reconnaissent que les compétences techniques en technologie de l'information ne sont pas suffisantes.

De nombreux pays ont créé des postes d'agents principaux responsables de l'information, à la fois au sein des organisations gouvernementales et dans l'administration, afin d'améliorer les pratiques en matière de gestion des technologies de l'information, ainsi que la coordination et la coopération au sein de l'administration. A titre d'exemple, les États-Unis ont organisé des formations spécifiques pour des postes d'agents principaux responsables de l'information (voir ci-dessous).

Pour répondre aux attentes changeantes du public, une force de travail plus souple est nécessaire, capable d'adapter rapidement les processus gouvernementaux en réponse à l'évolution des besoins et des circonstances. Au Canada, la création d'un bureau pour la gestion du changement démontre la reconnaissance par le gouvernement que le succès de la transformation des services dépend considérablement de la garantie que les fonctionnaires possèdent les connaissances, les aptitudes et les compétences pour fournir des services publics dans un environnement intégré, axé sur le client et multi-voies. Toutefois, une « aptitude au changement » durable exige un exercice de l'autorité et un engagement à tous les niveaux du service public.

**Développement des compétences à long terme. Maintenir des niveaux de compétence est un processus permanent, non unique.** Les techniques de développement des compétences à long terme permettent de fournir des informations aux étudiants au sujet de carrières possibles, de développer des compétences en technologie de l'information plus importantes dans l'éducation secondaire, d'aider à la formation des enseignants, de rendre les carrières en technologie de l'information plus attirantes (en particulier pour les groupes sous-représentés comme par exemple les femmes), garantir une

### Encadré 56. États-Unis : Université des agents principaux responsables de l'information

Aux États-Unis, l'Université des agents principaux responsables de l'information est un exemple de programmes de formations organisées par le gouvernement. Les 12 grands thèmes de l'université des agents principaux responsables de l'information (chacun d'eux contenant un certain nombre de compétences requises) couvrent :

1. La politique et l'organisation.
2. L'exercice de l'autorité/la gestion.
3. Gestion des processus/des changements.
4. La stratégie et la planification des ressources en information.
5. Estimation des résultats.
6. Gestion de projet/de programme.
7. Planification de l'équipement et évaluation des investissements.
8. Acquisition.
9. Administration électronique/entreprises électroniques/commerce électronique.
10. Sécurité des TI/assurance de l'information.
11. Technique.
12. Outils de technologie de bureau.

Source : OCDE (2002). *Source originale* : Objectifs d'apprentissage du CIO (2001), Page visitée le 11 juillet 2002. [www.gsa.gov/attachments/GSA\\_PUBLICATIONS/extpub/lo-matrix-2001.doc](http://www.gsa.gov/attachments/GSA_PUBLICATIONS/extpub/lo-matrix-2001.doc).

meilleure intégration des programmes d'éducation avec les problèmes du « monde réel » et aider les salariés à maintenir à jour leur niveau de compétences.

La demande de travailleurs qualifiés en TI augmente dans certains pays de l'OCDE en raison du départ en retraite des travailleurs actuels. Aux États-Unis, ceci est un problème à long terme qui exigera un changement radical de la part des administrations. La création de systèmes qui unifient et simplifient l'accès des citoyens à l'information et aux services gouvernementaux nécessite de nouvelles conceptions, de nouvelles perspectives et de nouvelles compétences. Dans une administration aussi grande et complexe que la plupart des administrations, un tel changement est nécessairement lié à l'histoire de l'organisation. L'accent doit être mis en même temps sur la conservation d'une force de travail talentueuse – possédant une connaissance des missions traditionnelles de l'organisation – et une forte compréhension de la manière dont les systèmes et les stratégies peuvent être remodelés pour

### Encadré 57. **Canada : Compétences en matière de gestion du changement**

L'approche de l'ORO (Organisation de la recherche opérationnelle) en matière de création d'une force de travail souple a deux axes majeurs : un besoin de nouvelles connaissances et compétences pour soutenir les services centrés sur les citoyens et un besoin de fonctionner de manière plus « horizontale » avec des partenariats concernant les programmes, les services et même les juridictions. Les cultures de travail sont en train de changer et le changement culturel de nature et d'amplitude prévues ne viendra pas uniquement des ressources humaines (RH) traditionnelles. L'acceptation de la responsabilité individuelle pour la planification de carrière et l'objectif d'adaptabilité et de flexibilité constituent également un changement culturel significatif en comparaison avec l'approche traditionnelle « descendante » en matière de formation des compétences et du développement du personnel.

La stratégie commerciale de l'ORO est ciblée sur l'identification de l'alignement entre la communauté et les intérêts organisationnels en ce qui concerne les problèmes des RH, en particulier ceux liés à la modification du service. Les trois éléments clés de la stratégie sont : la prise de conscience et l'engagement, la création d'une capacité de ressources humaines, le partage de la gestion et les pratiques de travail.

En se basant sur l'expérience de diverses initiatives, la communauté des technologies de l'information explore le développement d'une approche, axée sur la communauté, de gestion des ressources humaines. Dans le cadre proposé, l'évaluation par rapport à 15 profils de compétence acceptés, formerait la base du recrutement, du personnel, de la gestion de résultats ainsi que les plans d'apprentissage et de développement. Le cadre RH inclura des outils, des approches de développement et des procédures qui pourraient accroître l'adaptabilité et la souplesse de la force de travail mais aussi l'aptitude au changement au sein du gouvernement. L'implication la plus profonde du cadre est qu'il reconnaît qu'il existe une place dans la gestion moderne pour les données et les aperçus des communautés, notamment dans les lieux de travail administratifs où les changements structurels pour accommoder les besoins organisationnels en faveur d'une intégration et d'une collaboration horizontales peuvent ne pas être une option.

Source : Publication nationale : Canada (2002).

soutenir les innovations de l'administration électronique. Depuis 1960, le Japon a entrepris différentes initiatives pour développer les compétences en matière d'administration électronique.

### Encadré 58. États-Unis : Construire la force de travail de l'administration électronique

La création d'une force de travail conjointe et la conversion des conceptions novatrices en réalité présentent des difficultés réelles et importantes dont la première est le recrutement. D'une façon générale, l'emploi au sein du gouvernement américain s'est stabilisé ou a décliné ces dix dernières années. Même s'il y a eu une légère augmentation chez les professionnels des technologies de l'information, une partie importante de cette augmentation a été observée chez les employés existants. Dans le cas de la plupart des agences, le recrutement s'est maintenu avec des variations d'environ 2 à 3 %. Il y a eu peu de pression pour améliorer un recrutement lent et désuet et un système de sélection qui ne fait pas grand cas de la technologie.

Cette force de travail stable est devenue vieillissante au fil des années, avec 40 % de ces professionnels des TI âgés de 40 ans et plus, 29 % dépassant les 50 ans. Environ 50 % de la force de travail en TI fédérale se retrouvera à la retraite ces prochaines années. Une étude indépendante demandée par le *Federal CIO Council*, la *National Academy for Public Administration* définit le défi de la manière suivante :

« Il est probablement raisonnable d'estimer qu'environ 50 % des professionnels fédéraux en TI, soit environ 30 000 employés, partiront à la retraite d'ici dix ans. Durant la même période, le gouvernement fédéral aura besoin de 16 000 employés supplémentaires dans ce domaine. Cela traduit un besoin total d'environ 45 000 professionnels en TI pour les 10 prochaines années ».

La mise en place de la force de travail de l'administration électronique exige par conséquent un changement. Ce changement est en cours. Il commence par un plan de capital humain et un processus de développement des employés en TI du gouvernement et des chefs de projet mais aussi par les compétences de la force de travail qui satisfait à une grande partie des exigences gouvernementales en matière de technologies de l'information.

Source : Publication nationale : États-Unis (2002).

### Externalisation pour obtenir des compétences de l'administration électronique

Une fois que les fossés de compétences ont été identifiés, les organisations doivent décider si ces compétences doivent être créées en interne ou non. Certaines compétences élémentaires resteront nécessairement en interne, par exemple la gestion de projet, la sécurité des données, la stratégie de TI et les compétences d'acquisition.

### Encadré 59. Japon : Calendrier de la formation en matière d'administration électronique

L'expérience du Japon montre que la formation en matière d'administration électronique doit être adaptée avec le temps pour répondre aux exigences de changement.

1960 : Mise en place de cours de formation sur les systèmes d'information pour les fonctionnaires nationaux. Deux cours pour les dirigeants et pour les analystes de gestion.

1968 : Décision que « la formation du personnel clé sera mise en œuvre de manière uniforme ». Cours sur le traitement automatique des données (TAD) créé en 1969.

1994 : Décision de promouvoir l'utilisation de la technologie de l'information à l'échelle gouvernementale, celle-ci incluant les étapes pour améliorer l'infrastructure humaine et promouvoir l'utilisation des technologies de l'information. Ceci inclut la sécurisation du personnel dans le secteur du système d'information et la formation du personnel important dirigeant les services de TI.

1996 : Cours entièrement revus et cours organisés en formation basique, formation technique spécialisée, formation en gestion et en approvisionnement.

1998 : Étapes pour améliorer les connaissances informationnelles des employés. Nouveau cours créé pour les spécialistes du réseau et des technologies liées à l'Internet rajouté au cursus.

1999 : Pour améliorer les connaissances informationnelles et accroître l'utilisation des TIC, les cours mis en place pour la formation de soutien du personnel, la formation de spécialistes en sécurité ainsi que l'analyse de l'information et son utilisation.

2000 : Pour accompagner la mise à jour des réseaux locaux (LAN), le nombre de cours et de terminaux a augmenté.

2001 : Les cours de formation ont été revus, le volume des cours a été augmenté et la qualité améliorée dans tous les ministères et agences (y compris l'enseignement de connaissances en technologies de l'information).

2003 : Date retenue pour l'introduction de la formation en ligne.

Source : Publication nationale : Japon (2002b).

Une attention particulière doit être accordée à la détermination des compétences qu'il faudra se procurer auprès de fournisseurs extérieurs, prenant en compte la gestion de risque, la confidentialité, la sécurité de données et les relations entre les compétences commerciales et les compétences en TIC. C'est particulièrement important pour les compétences

stratégiques d'une organisation. La liste de contrôle suivante peut être utilisée pour aider à déterminer la portée de la sous-traitance (Parrado-Diez, 2002) :

Question de pré-sous-traitance pour les compétences :

- Quel est le niveau de compétence de l'organisation pour décider des conditions de pré-sous-traitance ?

Fonction de TI et service de l'administration électronique :

- La fonction TI de l'organisation est-elle clairement définie ou définissable ?
- Quelle importance a le niveau de service des technologies de l'information pour les résultats et la stratégie de l'organisation ?
- Quels sont les points forts et les points faibles pour la fourniture interne des technologies de l'information ?
- Quelles sont les perspectives à moyen et court terme pour la fourniture interne et externe des technologies de l'information ?

Coût des services de l'administration électronique et concurrence de marché :

- Les services sous-traités engendrent-ils des coûts cachés ?
- Quel est le coût total de l'opération des services de l'administration électronique ?
- Quel est le coût du maintien de la capacité interne ?
- Quel est le niveau de concurrence sur le marché ?

Niveau de compétences pour gérer des contrats :

- Quels sont l'expérience et le niveau de compétences de l'organisation pour gérer des relations contractuelles complexes ?

### **Compétences de l'administration électronique : le rôle des coordinateurs de l'administration électronique**

Étant donné que les dispositifs et les besoins en compétences en matière d'administration électronique varient considérablement selon les pays de l'OCDE, les coordinateurs de l'administration électronique devront considérer les points suivants :

- Les compétences de l'administration électronique sont un élément essentiel du mélange de compétences requis pour les dirigeants. Il serait très utile **d'augmenter la prise de conscience** de cette exigence au niveau politique, soutenue par une incorporation dans les programmes de formation en gestion de critères pour le recrutement et l'évaluation des performances.
- Aider les agences à identifier leurs besoins en compétences, en matière d'administration électronique, par le biais de la promotion et du soutien en faveur d'**une démarche d'évaluation standardisée** faciliterait la tâche des cadres dirigeants

- Étant donné que les exigences peuvent être abordées individuellement, **les agences ont partagé leurs besoins en formation.** En corrélation avec les organisations de formation du secteur public, les unités coordonnées de l'administration électronique peuvent identifier des besoins en compétences plus larges et travailler avec des organismes de formation pour développer des ensembles de formation appropriés selon les différents niveaux d'expérience et les responsabilités de gestion.

### **Partenariats public-privé**

L'engagement auprès des fournisseurs du secteur privé a constitué une caractéristique intégrale de l'utilisation gouvernementale des TIC. Les relations public-privé se sont élargies avec l'acquisition de produits et de services, comme par exemple les ordinateurs centraux que les gouvernements eux-mêmes ne peuvent pas fournir aux services, tels que l'exploitation des systèmes informatiques et la fourniture directe des services gouvernementaux aux utilisateurs finaux.

La volonté du gouvernement de tirer parti de l'Internet et des technologies associées a mis en valeur le rôle de ces relations. La demande de services transactionnels plus évolués ajoute un niveau de complexité, en tenant compte de technologies relativement nouvelles comme par exemple l'infrastructure publique clé. Les organisations gouvernementales confrontées à ces pressions se tournent souvent vers les fournisseurs privés non seulement pour des solutions techniques mais aussi pour la capacité à développer, mettre en œuvre et fournir des services entièrement nouveaux.

En plus de fournir des services TIC en soi, les partenariats sont de plus en plus utilisés comme service direct virtuel du gouvernement, offrant des services aux citoyens et aux entreprises. Cette intégration des services du gouvernement à l'activité non gouvernementale peut faire levier sur l'infrastructure et les configurations existantes du citoyen et de l'interaction commerciale. Bien que le concept ne soit pas nouveau, l'intégration de services en ligne aux offres du secteur privé l'a mis en avant ; elle peut donc être intéressante pour les deux parties. L'intégration à l'activité non-gouvernementale complète les services gouvernementaux intégrés ; du point de vue du client, l'intégration avec des services d'entreprises privées ou de société civile peut être plus intéressante que les services gouvernementaux.

L'administration électronique accroît la nécessité de faire intervenir des partenaires privés, pour les raisons suivantes :

- Étant donné que l'utilisation des TIC devient de plus en plus répandue, il existe un danger que les administrations publiques deviennent trop profondément impliquées dans les problèmes de production des TIC. Les partenariats

peuvent décharger les administrations publiques pour leur permettre de **seconcentrer sur les questions politiques et commerciales principales**.

- Les partenariats peuvent être utilisés pour accéder aux **compétences spécialisées**, par exemple pour le développement de logiciels. De telles compétences peuvent être difficiles ou coûteuses à maintenir dans les administrations publiques ou elles peuvent simplement être obtenues à partir d'un fournisseur de services privé.
- Les partenariats peuvent aider à réduire les **risques** par le biais d'une évaluation formelle de solutions disponibles sur le marché et en choisissant un partenaire qui accepte certains des risques liés au projet en retour du paiement (voir la section sur la gestion des risques et des coûts).
- Les partenariats peuvent aider à réduire ou éviter le besoin de dépenser des **fonds budgétaires** peu élevés pour créer le service, en couvrant les coûts grâce à une série de paiements récurrents (bien qu'il en découle des coûts plus élevés pour l'administration).
- Les partenariats permettent aux gouvernements de réaliser des **économies d'échelle** pour des services ou des processus rarement utilisés dans une organisation.
- Les partenariats peuvent permettre aux gouvernements de bénéficier **d'innovations** futures et de faire des économies qu'elles ne pourraient pas faire autrement.
- Une plus grande expérience dans la fourniture de services en ligne avec le secteur privé devrait aider les administrations à améliorer leurs propres services. Les administrations utilisent les partenariats pour **apprendre** du secteur privé et de la société civile. Elles peuvent utiliser les partenariats pour greffer les services actuels déjà en place.
- De plus, les partenariats permettent **au secteur privé d'acquérir des connaissances** de la structure et du fonctionnement du secteur public et ainsi d'améliorer les solutions spécifiques orientées sur le gouvernement.

### Types de partenariats

Au sens le plus large, le terme « partenariat public-privé » pourrait être utilisé pour couvrir toutes les dispositions où les gouvernements s'engagent par contrat avec une entité non gouvernementale pour fournir des biens ou des services. Plus précisément, les partenariats impliquent des arrangements où le travail, les risques et les récompenses sont partagés. En pratique, toutes les relations de fournisseurs privés impliquent probablement des éléments de partenariat et il est donc utile de considérer des partenariats dans le cadre d'un continuum. Les problèmes de gestion de partenariat qu'ils soulèvent doivent être abordés dans le cadre de la mise en œuvre de toute stratégie ou de tout projet lié à l'administration électronique.

### Encadré 60. Danemark : Dispositions novatrices en matière de partenariat

Il n'y a que peu d'expérience en matière de projets numériques pour les partenariats public-privé au Danemark. Par conséquent, les deux secteurs sont intéressés par une discussion commune sur ce qui est important pour créer un partenariat qui porte ses fruits. Les partenariats public-privé sont souvent utilisés pour des projets complexes dans lesquels la connaissance des deux secteurs se doit d'être associée. Alors que l'objectif doit être clair dès le départ, la solution sera très probablement développée en partenariat. Ceci est un défi qui nécessite que l'organisation des deux secteurs soit prête à s'engager dans un partenariat rapproché.

Le dialogue a conduit à un document commun qui met l'accent sur trois thèmes :

1. L'importance de l'implication de la gestion dans la mise en place du projet, dans la clarification des processus de travail existants, et dans la décision de l'espace pour la restructuration et la garantie d'une mise en place globale efficace.
2. La nécessité d'améliorer l'efficacité du secteur public. Il est important d'établir une analyse de rentabilisation pour avoir un retour sur l'investissement. De plus, il est essentiel d'être d'accord sur les objectifs communs et d'obtenir les bons stimulants pour les atteindre, de façon interne mais aussi pour le partenaire.
3. Pour obtenir la flexibilité nécessaire pour développer la solution, il est important lors d'une offre d'achat et de l'écriture du contrat de ne pas toujours préciser une solution spécifique pour le projet mais de se concentrer sur les objectifs et les exigences essentiels. L'utilisation des options peut apporter la flexibilité nécessaire au changement qui résulte d'un dialogue permanent.

Source : Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique.

Alors que les partenariats diffèrent en complexité et en niveau, ils partagent de nombreuses caractéristiques :

- Ils sont couverts par une certaine forme **d'arrangement contractuel**, précisant les résultats, les coûts, les attentes, les mécanismes de résolution des conflits et autres, avec la complexité et les détails dépendant de la transaction spécifique concernée. Quel que soit le niveau de flexibilité et de relations de travail étroites pouvant être souhaité, le partenariat doit toujours fonctionner dans un cadre contractuel.

- Les arrangements fonctionnent dans le cadre de **dispositions établies**, compris en matière d'approvisionnement, de comptes à rendre et de présentation de rapports. La transparence de tels arrangements, impliquant en particulier la privatisation d'activités précédemment entreprises en interne a constitué un problème de gouvernance publique majeur pendant de nombreuses années.
- Alors que les gouvernements peuvent recourir à des entreprises privées ou à des organisations non-gouvernementales pour fournir ou proposer des biens et des services, la **responsabilité** du service ou du programme repose finalement sur le gouvernement.

### Défis

Plus les contrats de partenariat sont novateurs et larges, plus il est probable qu'ils entrent en concurrence avec les cadres existants. Les défis pour développer des partenariats sains sont les suivants :

- **Les exigences en matière de responsabilité, de consultation et d'audit** doivent être équilibrées pour fournir assez de flexibilité aux arrangements novateurs et pour préserver les niveaux requis de contrôle des dépenses publiques. C'est un domaine difficile, même si les arrangements pour réaliser cet équilibre ont lieu dans des pays ayant de l'expérience dans le partenariat aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur des TIC. L'utilisation de partenariats public-privé ne devrait pas se faire aux dépens de la consultation publique ou ne devrait pas compromettre la confidentialité ou les normes de qualité de service. L'analyse de rentabilisation pour les partenariats ne devrait pas dépendre d'un abaissement des normes.
- La **spécification des résultats**, y compris l'optimisation des ressources, peut être difficile pour des arrangements réalisés pour fonctionner sur une longue période et qui autorisent un futur changement des priorités. Si les spécifications sont trop strictes, il peut être nécessaire de renégocier – si elles sont trop larges, les exigences peuvent être floues. Les arrangements concernant l'échec doivent également être clarifiés.
- Les arrangements d'approvisionnement traditionnels ont pour but de transférer les risques tout en conservant le contrôle. Il faut accepter que, dans un partenariat, les deux parties **partagent les risques** et les bénéfices. Le problème ici est la gestion de ce risque, avec des risques respectifs assignés aux parties les mieux placées pour les gérer.
- La conservation de la **capacité** de l'administration publique à gérer la relation avec le partenaire privé est un sujet crucial. La prise de conscience et l'engagement de la gestion sont essentiels pour garantir que les compétences requises sont développées et maintenues (voir le chapitre sur les compétences).

- Alors que la révision structurée et les clauses peuvent faciliter l'examen et les démarches formelles du marché, il existe le danger qu'un partenariat existant puisse être considéré comme la seule démarche possible, **excluant réellement les autres fournisseurs de service**.

Au final, le partenariat général entre les partenaires est important. Les deux parties doivent accepter le partage des risques et récompenses, équilibrer la stabilité qui favorise l'investissement dans les relations par rapport au désir de réévaluer la valeur du partenariat, spécifier les résultats d'une façon qui autorise la flexibilité, accepter la responsabilité commune pour les résultats de projet tout en reconnaissant les différences en ce qui concerne les comptes à rendre et la responsabilité entre le gouvernement et ceux que cela engage.

### ***Partenariat public-privé : le rôle des coordinateurs de l'administration électronique***

Il peut être difficile de déterminer quels types de services doivent être effectués en utilisant les partenariats public-privé, qui devraient utiliser des relations de fournisseurs plus conventionnelles et qui sont le mieux engagées au sein des administrations publiques. Pour cette raison, il est important de mettre à la disposition des agences **une approche structurée de l'évaluation**, qui leur permettrait de prendre une décision appropriée. Le recours à des fournisseurs privés peut avoir un coût, en terme d'opportunités abandonnées et de coûts de transaction pour les établir et les maintenir.

Les agences de coordination de l'administration électronique peuvent souhaiter développer, avec les autorités d'approvisionnement et les agences clé, un **cadre de partenariats public-privé** de l'administration électronique. Cela aiderait en particulier les petites agences qui n'ont souvent pas l'expérience suffisante pour évaluer les propositions soumises par les fournisseurs potentiels de services. Un tel cadre aiderait également à clarifier ce qui est autorisé dans les cadres d'approvisionnement existants et à identifier les domaines où un changement serait bénéfique. Il est également important pour les cadres stratégiques plus larges (en considérant par exemple l'utilisation de fournisseurs de TIC locaux) d'être assez flexibles pour permettre de prendre des décisions en fonction des cas.

Un examen dans chaque pays par les coordinateurs de l'administration électronique et les autres agences compétentes, y compris les organismes d'audit nationaux, des audits et des arrangements de responsabilité couvrant les relations de fournisseurs privés aiderait à clarifier les exigences et à mieux orienter les agences.

### **Gestion des risques et des coûts<sup>4</sup>**

La plupart des gouvernements sont confrontés à des problèmes lors de la mise en œuvre de grands projets de technologies de l'information. Les budgets et les échéances sont dépassés et souvent la qualité du nouveau système est bien en dessous de la norme agréée lorsque le projet a été entrepris. De plus, les gouvernements ne sont pas les seuls à échouer. Des éléments indiquent que les entreprises du secteur privé ont des problèmes similaires. Par exemple, le *Standish Group*, estime que seulement 28 % de tous les projets de l'année 2000 liés aux technologies de l'information aux États-Unis, aussi bien pour le gouvernement que pour l'industrie, ont été des succès au niveau du budget, de la fonctionnalité et des délais. 23 % ont été annulés et le pourcentage restant a été un demi-succès, échouant sur au moins un des trois domaines cités.

Les grands projets publics de technologies de l'information peuvent entraîner de grands risques politiques. Les ministres et les gouvernements sont tenus responsables des échecs et de la perte de l'argent du contribuable. Ces grosses pertes économiques comprennent non seulement un réel gaspillage au niveau des budgets dépassés et des projets abandonnés mais aussi, et de manière tout aussi importante, une perte d'opportunités en matière de renforcement de l'efficacité. L'incapacité des gouvernements à gérer de grands projets de IT menace de miner les efforts de mise en œuvre de l'administration électronique

### **Systèmes de gestion publique**

Les organisations du secteur public opèrent dans des conditions très différentes de celles du secteur privé, et ces différences sont importantes pour comprendre pourquoi les gouvernements échouent et à quels défis les chefs de projet sont confrontés. Le changement est inhérent à la mise en œuvre des politiques publiques. Les lois et les priorités ont changé et la mise en œuvre doit donc être adaptée. Toutefois, changer les spécifications en matière de systèmes de technologies de l'information en cours peut rendre les systèmes plus complexes, rendre flous les accords passés avec les fournisseurs ou faire gonfler les budgets. De petits changements politiques peuvent nécessiter de grandes restructurations en matière de technologies de l'information. De même, le délai prévu pour que la législation entre en vigueur est souvent beaucoup trop court pour réaliser et lancer des systèmes de technologies de l'information appropriés. Il est important de remédier aux échéances irréalistes instituées par les hautes instances politiques.

S'il est possible d'éviter un échec, la mise en œuvre doit être prise en compte lorsque les politiques sont formulées. De plus, des normes spéciales en matière d'obligation de rendre des comptes et de transparence s'appliquent au secteur public. Ceci signifie que l'échec ne passe pas inaperçu

et que les hauts fonctionnaires et les hommes politiques doivent rendre des comptes sur les projets très techniques sur lesquels ils peuvent n'avoir que peu d'influence.

Dans de nombreux pays, le changement de politique soudain, les normes supérieures en matière d'obligation de rendre des comptes et les échéances courtes sont des faits de gouvernance inévitables. Néanmoins, il est sans doute possible de faire prendre conscience de l'interdépendance entre la politique et les problèmes de mise en œuvre qu'engendre l'administration électronique. En dernier recours, les risques inhérents au cadre de gouvernance devraient être identifiés et mieux gérés.

### **Gérer le budget en fonction du risque**

Les systèmes budgétaires du secteur public peuvent encourager le financement de grands projets très visibles en technologies de la communication. Les petits projets ne peuvent pas justifier de « nouveaux » financements et n'attirent pas l'attention lors des négociations de budget. De plus, les grands projets coûteux et spectaculaires sont souvent favorisés car ils sont plus facilement montrables pour justifier d'une action politique et d'une réponse à un problème. Ceci est dommage puisque que le risque d'échec est proportionnel à la taille du projet. De très grands projets, c'est-à-dire les initiatives complexes, coûteuses et à long terme échouent souvent.

Une approche radicale, de plus en plus adoptée dans le secteur privé, consiste à éviter les grands projets en faveur de petits projets. Un expert a affirmé que ce changement était un passage des « baleines aux dauphins ». Adopter les dauphins ne signifie pas diviser les gros projets en petits modules. Au contraire, cela implique une évolution vers une façon différente de travailler et de penser, avec des projets ne dépassant pas les six mois, une simplicité technique, des ambitions modestes pour un changement commercial et un travail d'équipe axé sur des objectifs commerciaux.

Même si les grands projets en technologie de la communication doivent être évités autant que possible, le gouvernement est une affaire très importante. Des millions de citoyens sont servis, soumis à une réglementation ou imposés et des milliers d'employés utilisent les systèmes. Il est donc improbable que tous les projets en technologie de l'information du secteur public puissent devenir plus petits. Lorsque les gros budgets sont inévitables, ils doivent être divisés en modules autonomes qui peuvent être ajustés aux changements de circonstances, à la technologie et aux exigences.

### **Gestion des nouvelles technologies**

Les nouvelles technologies sont attirantes car elles promettent souvent de meilleures solutions et des possibilités fascinantes en matière de changement

**Encadré 61. Nouvelle-Zélande : Financement des risques**

En Nouvelle-Zélande, des règles de financement basées sur le risque ont été développées pour les projets complexes. En faisant une analyse de risque quantitative, chaque risque est évalué, ainsi que son impact et sa probabilité. Ainsi, l'impact fiscal des risques d'un projet peut être rendu explicite pour les décideurs.

Source : Information stratégique de l'OCDE « La menace cachée de l'administration électronique » (2001).

commercial. Plus fréquemment, elles promettent des solutions qui permettent à une organisation de mettre en œuvre les technologies de l'information sans changer leurs processus commerciaux. Il n'est donc pas surprenant que les organisations du secteur public continuent d'essayer de développer des systèmes basés sur de nouvelles technologies. Toutefois, l'expérience montre que les systèmes reposant sur des technologies inconnues et émergentes sont souvent voués à l'échec. Parfois, les bénéfices potentiels peuvent garantir la prise de tels risques mais, le plus souvent, ce n'est pas le cas.

Le risque d'échec peut être réduit en utilisant des approches qui ont déjà fait leurs preuves ou, encore mieux, des logiciels standards, bien que cela impliquera souvent que le processus commercial soit adapté aux possibilités offertes par le système de TI. L'application d'une pratique commerciale commune, plutôt que d'un logiciel courant, est apparu comme étant la meilleure solution. Lorsque l'utilisation des nouvelles technologies est inévitable, un programme d'essai de la nouvelle technologie en question mené avant la conclusion du contrat avec le fournisseur peut aider à identifier, évaluer et gérer les risques.

**Responsabilité**

Il n'y rien de pire qu'un projet en technologie de l'information isolé. Au contraire, chaque système en technologie de l'information devrait être considéré comme un outil et un moyen pour d'autres fins, notamment un changement dans les processus commerciaux. Les projets en technologies de l'information sont donc des projets commerciaux et doivent être menés par la direction générale et non pas par les experts en technologie de l'information.

Des lignes définies de responsabilité et d'obligation de rendre des comptes sont nécessaires à la gestion d'un bon projet. Il doit être clair dès le début *quelle personne sera responsable de la livraison, comment le résultat sera mesuré et sanctionné et quand la mise en œuvre aura lieu*. Ainsi, dans le secteur public, le rôle des technologies de l'information doit refléter la façon dont les organisations sont gérées. Un bureau de TI isolé est suffisant pour les

### Encadré 62. États-Unis : Risque et responsabilité

Une des principales raisons pour résoudre le problème du passage à l'an 2000, aux États-Unis, a été l'attention particulière de la haute direction. Puisque le gouvernement fédéral l'a désigné comme l'objectif de gestion principal en 1999, les politiques, les pratiques et les processus de gestion ont tous été recentrés et les dirigeants rendus responsables de la gestion du passage à l'an 2000. Faire face au risque d'échec est devenu la mission principale, même si ce n'était qu'un problème technologique.

Source : Information stratégique de l'OCDE « La menace cachée de l'administration électronique » (2001).

applications techniques internes mais pas pour les applications commerciales importantes qui changent la nature de l'agence et qui affectent les points juridiques et commerciaux principaux.

#### **Associer les agents**

L'impact potentiel des initiatives en matière de technologie de l'information sur les agents et leurs tâches doit être pris en compte. Une stratégie détaillée de gestion du changement devrait faire partie intégrante de la planification de projet. Celle-ci devrait comprendre des communications ciblées, une formation et un enseignement efficaces au moment opportun et des plans de soutien pour préparer au changement les agents ou autres groupes intéressés.

Les agents qui utilisent cette technologie devront ainsi être associés dès que possible à la gestion de projet et à la communication. Une consultation étroite avec les groupes de clients et les représentants contribue à développer appropriation et engagement. Une large participation des utilisateurs à l'élaboration et à la mise à l'essai des systèmes est essentielle.

#### **Identification du risque**

L'identification et la gestion du risque sont des caractéristiques essentielles à la réussite de la gestion de projet de technologies de la communication. Certains pays ont des lignes de conduite et des pratiques parfaitement définies dans ce domaine, d'autres ont encore à apprendre. Des consultants indépendants extérieurs à l'administration peuvent aider à identifier les risques. L'utilisation de tels examens indépendants à des moments clé d'un projet peut fournir un instantané fiable de la « santé » de l'initiative. Toutefois, le conseil de l'expert n'est utile que si la gestion de projet traite correctement et entièrement les problèmes soulevés. Il est intéressant de noter, toutefois, que de nombreux échecs peuvent être expliqués par une faible conformité avec des lignes de conduite néanmoins très bonnes et une

bonne pratique existante. Une gestion de connaissances et des systèmes de contrôle de gestion adaptés à la culture nationale doivent être en place.

La leçon à retenir n'est pas que les gouvernements ne devraient pas prendre de risques ; ils devraient plutôt identifier le risque, déterminer quel risque ils sont disposés à prendre et gérer ce risque au sein des structures de gouvernance appropriées. Les gouvernements doivent concilier la gestion du risque avec l'innovation et la création de valeur. Lorsque les gouvernements ont établi des plans complexes en matière d'administration électronique, ils doivent veiller à ce que ces plans soient applicables (voir également la section sur la description de la stratégie/le plan), et ne pas essayer d'en faire trop à la fois. Ce qui vaut pour le commerce électronique s'applique aussi dans une large mesure à l'administration électronique : « Voir les choses en grand, commencer à un niveau modeste, croître rapidement ».

### **Contrôle et évaluation**

Il est nécessaire de contrôler et d'évaluer l'administration électronique pour comprendre la demande, évaluer les bénéfices pour les utilisateurs de propositions alternatives et évaluer l'efficacité des propositions en ce qui concerne l'atteinte des objectifs. Une évaluation est nécessaire pour défendre la cause de nouveaux projets et les dépenses, pour justifier la poursuite d'initiatives, pour allouer des fonds supplémentaires aux technologies de l'information, pour évaluer les progrès du programme et pour comprendre les impacts. De plus, le contrôle et l'évaluation peuvent aider à la consolidation du programme et à la sélection des normes. Les pays de l'OCDE reconnaissent l'importance de ce problème et les politiques et les stratégies de l'administration électronique reflètent cette reconnaissance.

Un certain nombre d'initiatives prometteuses existent dans ce domaine, même si les pays de l'OCDE reconnaissent le besoin d'amélioration. Les efforts actuels peuvent convenir à l'évaluation des services en ligne mais ne prennent pas en compte les changements d'arrière guichet qui accompagnent l'administration électronique.

Ce chapitre traite des problèmes qui entourent le contrôle et l'évaluation pour donner une vue générale des pratiques actuelles et pour discuter des outils spécifiques qui ont été identifiés dans le cadre du projet comme ayant une importance particulière (estimation des coûts, bénéfices, demande et qualité de service).

### **Arrière-plan et contexte**

Les outils actuels pour l'évaluation du programme et du projet fourni par le secteur privé constituent un bon point de départ pour évaluer les initiatives de l'administration électronique, mais devraient également prendre en

considération la dimension publique de l'administration électronique afin qu'elle soit mise en place efficacement. Dans ce contexte, les outils d'évaluation montrent les limites de la valeur qualitative et financière générée par les grands projets de TIC (Van Gils, 2002) :

- Les outils d'évaluation du commerce électronique, comme la chaîne de résultats DMR (*DMR Results Chain*), « carte de pointage équilibrée » du commerce électronique (*E-business Balanced Scorecard*) et le modèle de processus de Cranfield (*Cranfield's Process Model*) ont permis d'évaluer le commerce électronique mais ne conviennent pas pour l'administration électronique. Il serait utile qu'ils prennent en compte les dimensions sociales et les bénéfices attendus des objectifs de gouvernance.
- Le modèle d'excellence EFQM (*EFQM Excellence Model*) a été introduit en 1992 pour une autoévaluation de la qualité dans les organisations. Construit sur ce modèle, le cadre d'évaluation commun (*Common Assessment Framework* ou CAF) a été conçu pour une autoévaluation dans le secteur public. Alors que les deux cadres sont utiles pour l'évaluation du gouvernement, aucun ne prend en compte la difficulté de mesurer les TIC.

### **Obstacles à l'évaluation**

L'observation et l'évaluation des programmes administratifs sont généralement difficiles, étant donné le manque fréquent de clarté des objectifs dû aux considérations différentes et souvent en concurrence des différentes parties intéressées. En outre, les initiatives partiellement communes, les politiques et la mise au point continue des initiatives compliquent le contrôle et l'évaluation des efforts. Le fait que l'administration électronique est relativement nouvelle et qu'il existe peu de services développés signifie encore moins de modèles et d'expériences de résultats actuels pouvant être utilisés pour analyse.

Ces problèmes sont amplifiés lorsque l'on tente de contrôler et d'évaluer les programmes de l'administration électronique. Les projets de TIC sont difficilement évaluables en raison de la nature généralisée des TIC, de l'intégration des objectifs de TIC aux objectifs politiques et des changements organisationnels qui accompagnent nécessairement les initiatives gouvernementales. Une évaluation efficace nécessite de bons paramètres, un contrôle et des rapports réguliers, une utilisation disciplinée et professionnelle de solides cadres d'évaluation et l'utilisation des pratiques d'évaluation à long terme. Ces qualités dépendent de la culture d'évaluation globale du gouvernement. Le tableau 3 résume certaines des barrières à l'évaluation de l'administration électronique et donne divers exemples.

Tableau 3. **Obstacles à l'évaluation de l'administration électronique**

Obstacle	Exemple
Manque de clarté des objectifs – les objectifs cités peuvent ne pas avoir de mesures de progrès associées ; possibilité d'objectifs multiples.	Difficile de mesurer la « qualité de la vie ».
Difficile de définir le succès.	Si les gens passent de plus en plus de temps en ligne, est-ce bon ou mauvais ?
Facile d'être trop ambitieux.	Plusieurs pays ont pour objectif le « tout en ligne » à des dates spécifiques. Mais tous les services ne sont pas appropriés pour être mis en ligne.
Paradoxe de l'information.	Les bénéfices de l'investissement TIC peuvent demeurer invisibles pendant un certain temps (voir étude de croissance de l'OCDE).
Question sur qui sont les clients ; clients multiples.	Devrait-on évaluer les bénéfices pour les utilisateurs, les employés, le gouvernement dans son ensemble, les partenaires, etc. ?
Difficile de mesurer les bénéfices partagés.	Infrastructure partagée, projets multiples bénéficiant du portail partagé, etc.
Les outils du secteur privé peuvent ne pas fonctionner pour les gouvernements.	Les gouvernements jugent importantes les valeurs sociales qui ne sont pas intégrées dans les outils ou les objectifs du secteur privé.
Des indicateurs disponibles peuvent être erronés.	Les indicateurs actuels (comme par exemple le nombre d'employés possédant une connexion Internet) sont utiles mais limitées.
Difficile d'appliquer une méthodologie et des définitions communes à tous les gouvernements.	Il est plus aisé de collecter des données au niveau local, mais à ce niveau, les administrations sont hautement décentralisées.
Primes pour rapporter incorrectement des résultats d'évaluation.	Si une organisation parvient à économiser de l'argent, informer les autres peut avoir comme résultat la perte de cet argent.
Volonté de partage des résultats.	Difficile d'obtenir des organisations qu'elles communiquent les résultats insatisfaisants.
Ce que vous mesurez peut devenir le centre d'attention de l'organisation.	Si vous mesurez le nombre de services en ligne mais pas la qualité du service, la priorité sera de mettre les services en ligne mais pas de cibler sur la qualité du service.

Source : OCDE.

Pour surmonter ces barrières, contrôler et évaluer avec succès l'administration électronique, un certain nombre de problèmes doivent être abordés :

- **Un cadre d'évaluation doit être préparé avant le lancement**, ainsi qu'un cadre pour l'évaluation des économies une fois que le projet est achevé. Le processus à améliorer ou remplacer par les arrangements proposés doit être clairement défini. Le coût global du projet, y compris les coûts de la gestion des changements organisationnels associés, doit aussi être identifié. De plus, le « succès » doit être clairement défini et si possible associé aux

objectifs plus larges de l'organisation et de la stratégie nationale. Les personnes chargées de la mise en œuvre ainsi que de l'évaluation doivent être d'accord sur la définition du succès.

- Savoir que l'évaluation peut être utilisée pour déterminer la survie du projet ou les futurs financements entraîne un danger que le seul objectif de l'organisation soit d'atteindre des cibles spécifiques. Cela est un réel problème lorsque les indicateurs pour l'évaluation de l'administration électronique risquent de ne pas être représentatifs des objectifs du programme. Dans la mesure du possible, **les indicateurs de l'administration électronique doivent être conçus pour refléter les objectifs du programme.**
- Pour qu'une évaluation soit utile, **les résultats doivent être à la disposition des décideurs au bon moment.** Lorsque l'information concernant les résultats à plus long terme n'est pas disponible à temps, des indicateurs alternatifs doivent être utilisés. Les procédures d'évaluation devraient être réalistes et axées sur les questions d'intérêts spécifiques. Toute évaluation de l'administration électronique sera inévitablement un compromis entre une évaluation rigoureuse d'une part et les réalités pratiques de l'autre.
- Le **processus d'évaluation doit être impartial et indépendant** pour être utilisé comme base de révision des initiatives de l'administration électronique. Il ne doit pas non plus être une menace pour les participants. Il doit également être assez général pour s'appliquer à plus d'une agence, initiative ou programme.
- Les évaluations doivent être **basées sur une association d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs.** Les indicateurs qualitatifs sont utiles car ils conviennent sans doute mieux à certains avantages de l'administration électronique (comme par exemple l'amélioration de la qualité de vie) que les indicateurs quantitatifs. Toutefois, les indicateurs qualitatifs peuvent être difficilement utilisables lorsque l'on compare des projets et des niveaux de réussite. Les indicateurs quantitatifs sont utiles car ils sont plus rapidement comparables et peuvent être utilisés pour démontrer des avantages concrets. Toutefois, les indicateurs quantitatifs ne conviennent pas toujours aux objectifs de l'administration électronique et il existe un danger de sous-évaluer leur importance. Puisque les efforts concernant l'évaluation progressent, il se peut qu'il y ait une plus grande confiance dans les mesures qualitatives.
- Le processus d'évaluation doit prendre en compte à la fois **les coûts et les bénéfices directs et indirects.** Étant donné que les coûts doivent être basés sur les objectifs cités, ils doivent aussi être assez flexibles pour prendre en compte les résultats inattendus ou être adaptés pour une date ultérieure.
- Enfin, **l'administration électronique doit être réévaluée** de manière régulière avec le temps. Le processus doit inclure une analyse antérieure, une analyse de mise en œuvre et une analyse postérieure.

## Analyse comparative

**Évaluation de la politique nationale.** Évaluer les programmes de l'administration électronique à un niveau national implique la collecte de données à partir d'un grand nombre de facteurs, en utilisant des définitions logiques et des méthodologies. Analyser les secteurs ou les efforts nationaux par rapport aux autres secteurs et programmes exige des approches et des définitions communes.

Il est bien plus difficile de mesurer l'administration électronique à une échelle nationale que d'évaluer des projets spécifiques. Cela **nécessite un grand degré de compatibilité entre les données des différentes agences** mais leurs données sont rarement comparables.

Les efforts actuels pour évaluer la politique nationale se sont largement concentrés sur l'évaluation des services en ligne. Ces études ont tendance à se baser sur : l'étendue des services en ligne (par exemple le nombre de services fournis) ; leur portée (par exemple le groupe cible du client auquel les services en ligne sont fournis) ; leur profondeur (par exemple la complexité des services fournis) ; et, dans une moindre mesure, leur qualité (par exemple dans quelle mesure les services atteignent leurs objectifs). Toutefois, ces mesures ne concernent que les services en ligne et ne conviennent pas réellement pour l'évaluation de l'administration électronique au niveau de l'arrière-guichet (sauf pour les services avancés, lesquels nécessitent généralement des changements d'arrière guichet). Des mesures spécifiques pouvant être utilisées pour une évaluation d'administration électronique plus large comprennent :

- Des conditions préalables pour les services en ligne (par exemple introduction de l'Internet, compétences nécessaires, etc.).
- Un niveau d'infrastructure partagée (par exemple les différentes agences partagent-elles les mêmes ressources d'infrastructure ou chacune est-elle obligée de créer sa propre infrastructure ?)
- Une stratégie de diffusion de voie et/ou existence d'un « centre multiservices » (par exemple un point d'accès pour tous les services gouvernementaux, qu'ils soient nationaux, régionaux ou locaux et sans prendre en compte le fait que toutes les agences passent par celui-ci ou non).
- Un niveau de cadre de réglementation et une mise en œuvre à un niveau national (par exemple confidentialité et normes de sécurité, authentification).
- L'importance des normes nationales.
- L'étendue de la coopération et de la coordination parmi les organisations.
- Un niveau de partenariats public-privé.
- L'existence de mécanismes de financement soutenant l'administration électronique.

### Encadré 63. Italie : Observatoire de l'administration électronique

Le département de l'administration publique a mis en place un projet pilote : un observatoire ayant pour objectif d'examiner l'impact des TIC sur l'administration publique. Tant au niveau central qu'au niveau local, le projet vise à mesurer l'amélioration de la qualité du service public (essentiellement pour les particuliers et les entreprises, mais également pour d'autres branches de l'administration centrale ou locale) et à gagner en efficacité au sein des administrations publiques. Cet observatoire vise à fournir aux personnes qui élaborent des politiques et aux dirigeants un outil qui permet de prendre des décisions approfondies sur la politique et les projets de l'administration électronique.

Source : Corsi et Gullo (2002).

**Analyse comparative internationale.** Mesurer les progrès d'un pays par rapport à un ou plusieurs autres (analyse comparative internationale) est une façon courante de déterminer le succès de la politique nationale. L'analyse comparative internationale peut constituer un outil très efficace pour capter l'attention des ministres et entraîner un engagement politique afin d'atteindre certains objectifs nationaux. Toutefois, les études d'analyse comparative internationale sont imprécises et subjectives de sorte qu'elles peuvent dissimuler autant qu'elles révèlent. Trouver des indicateurs communs à tous les pays est une tâche ardue, notamment lorsque les pays ont des approches différentes de la fourniture de services en ligne. Trouver des indicateurs efficaces et comparables est également plus difficile lorsque l'on a affaire à des variables complexes comme la « qualité » par opposition à la notion plus simple de quantité de services en ligne. C'est la raison pour laquelle les enquêtes statistiques existantes tendent à se concentrer sur les aspects de l'administration électronique plus faciles à mesurer comme le pourcentage de services en ligne et l'utilisation des services d'administration électronique mais ne prennent pas en compte les changements plus complexes des procédures administratives qui sont essentiels pour l'administration électronique. Une synthèse des enquêtes statistiques existantes est présentée à l'annexe 2.

Toutefois, les études d'analyse comparative actuelles sont limitées pour les raisons suivantes :

- Elles ont tendance à se concentrer sur l'aspect du fournisseur et ne prennent pas en compte la demande en faveur d'une administration électronique et l'utilisation de celle-ci.

#### Encadré 64. **Canada : Examens postérieurs à la mise en œuvre des projets d'administration électronique**

L'après mise en œuvre du Canada fournit des exigences d'évaluation que les agences doivent inclure dans les examens postérieurs à cette mise en œuvre (*Post-Implementation Reviews*, PIR). Une fois que le projet est arrivé à sa fin, un PIR doit être effectué, généralement entre 3 et 12 mois plus tard. L'objectif du PIR est d'évaluer le projet mis en œuvre, y compris par le biais d'une évaluation du processus de développement, et d'indiquer à quel point les processus de prise de décision liés à l'investissement de l'organisation maintiennent ou améliorent le taux de réussite des projets GI/TI.

Trois domaines essentiels doivent être évalués :

- **Citoyens/utilisateurs finaux** : Des études doivent être effectuées pour déterminer la satisfaction des utilisateurs au sujet du produit final. Un grand nombre des avantages intangibles identifiés au début seront liés à l'impression des citoyens et des utilisateurs envers les projets finaux.
- **Mission/impact du programme** : Un examen rapproché devra être effectué pour déterminer si le système mis en œuvre a atteint son but et si ce but correspond toujours aux objectifs de mission. Il devrait y avoir un examen approfondi pour vérifier dans quelle mesure le projet soutient bien les différents processus de l'organisation. Une évaluation devrait également être effectuée pour tous les autres aspects spécifiques au projet, telle qu'une estimation des économies réalisées, en accord avec l'architecture de la technologie de l'information, mais aussi des évaluations du produit d'information (exactitude, ponctualité, adéquation et pertinence de l'information) et une identification de la maintenance supplémentaire ou des problèmes de sécurité.
- **Capacité technique** : Au final, une évaluation de tous les aspects techniques du projet, actuels ou futurs, devra être effectuée. Cette évaluation peut être centrée sur des facteurs comme la compétence de la force de travail à utiliser le nouveau système, la satisfaction ou le maintien des employés, dans quelle mesure la technologie a été utilisée et l'expertise méthodologique de l'équipe de développement.

Source : Canada, IM/IT Investment Evaluation Guide: [www.ago.gov/policy/itguide/homepage.html](http://www.ago.gov/policy/itguide/homepage.html).

- Elles ont tendance à être orientées vers le rendement plutôt que vers les résultats.
- Elles se concentrent sur les interactions gouvernement-citoyen et gouvernement-entreprises mais ne mesurent pas les interactions gouvernement-gouvernement ou gouvernement-employé.

- Le processus n'est pas transparent pour les gouvernements et n'inclut pas une déclaration méthodologique claire.
- Le processus n'est pas internationalement accepté (chaque étude emploie ses propres définitions et outils de mesure et les autres pays ne sont pas consultés).
- Une performance globale du pays est mesurée sur la base d'un petit nombre d'éléments seulement.
- Les priorités, les approches ou les objectifs des pays en matière d'administration électronique ne sont pas pris en compte.

### Encadré 65. Pays-Bas : La nécessité d'outils d'évaluation

Une récente étude hollandaise propose de développer un système commun de concepts pour la mesure de l'administration électronique et pour l'analyse comparative. A l'heure actuelle, il n'y a presque pas de matériel quantitatif disponible, que ce soit au niveau international ou national. Les quelques publications comparables internationalement n'incluent souvent pas plus de quelques indicateurs de disponibilité. Étant donné qu'il existe des études nationales intéressantes, elles ne se prêtent pas à une comparaison internationale ou à une analyse comparative.

Pour mesurer l'administration électronique, les pays de l'OCDE doivent développer un outil de mesure qui couvre tous les aspects et les indicateurs significatifs de l'administration électronique. Chaque pays mesurerait et analyserait sa situation du point de vue de l'administration électronique en utilisant le même ensemble d'outils de recherche, de préférence au cours de la même période. Une certaine adaptation serait possible, par exemple les grands pays pourraient utiliser un plus gros échantillon que les petits pays. Dans leur rapport à l'OCDE, les pays seraient capables de contextualiser les résultats à la lumière des caractéristiques nationales spécifiques, comme la structure et la portée de l'administration.

Il en résulte que l'analyse comparative de l'administration électronique serait basée sur les données primaires et internationalement comparables. Toutefois, il est également important de prendre en compte le contexte spécifique des pays lors de l'évaluation de leur mise en œuvre de l'administration électronique. Un exercice d'analyse comparative doit laisser une certaine latitude pour prendre en compte les aspects qualitatifs en parallèle avec les données quantitatives et apportant ainsi une vue plus nuancée sur la position de chaque pays.

Source : Hollande (2002).

**Statistiques standards de l'OCDE.** Utiliser des statistiques standards pour effectuer des comparaisons internationales de l'administration électronique n'est pas facile. Il est non seulement difficile de délimiter le concept d'administration électronique (cela va de la publication d'informations administratives basiques sur l'Internet à la possibilité d'engager le dialogue avec les élus), mais les gouvernements ont, en outre, différentes structures de fourniture de services et de coordination de l'administration électronique.

Les statistiques fournies par les pays de l'OCDE font souvent référence à l'évaluation des politiques nationales sur la société de l'information mais, même dans ce cas, elles peuvent varier d'un pays à l'autre. L'ouvrage de l'OCDE, *Measuring the Information Economy* (2002b) présente des statistiques internationalement comparables sur plusieurs aspects de l'administration électronique.

Très peu de pays entreprennent des études consacrées à l'administration électronique, c'est-à-dire des enquêtes dans lesquelles il est demandé aux gouvernements comment ils utilisent les TIC comme outil pour améliorer le service et la communication. Les pays qui n'utilisent pas ces enquêtes sont l'Australie, le Canada, le Danemark et la Norvège.

Le groupe de travail de l'OCDE sur les indicateurs pour la société de l'information (GTISI) développe actuellement une ligne de conduite et des enquêtes modèles couvrant les aspects de l'administration électronique. Le questionnaire modèle sur la mesure de l'utilisation des TIC et du commerce électronique inclut actuellement une question sur l'administration électronique, à l'intention des entreprises, qui porte sur l'utilisation commerciale de l'Internet pour communiquer avec les autorités publiques. En ce qui concerne les foyers et les particuliers, le questionnaire modèle comprend des questions sur l'obtention d'informations à partir des sites Web des gouvernements, le téléchargement, la manière de remplir des formulaires et les autres sujets liés au gouvernement.

Le GTISI a donc finalement pour but de créer des modules séparés sur l'administration électronique dans l'entreprise et des questionnaires modèles destinés aux foyers et aux particuliers en développant beaucoup plus les questions actuelles et en y ajoutant une nouvelle question. En se chargeant de cette tâche, le GTISI espère jouer le rôle d'un forum pour le développement d'indicateurs communs sur la demande et l'utilisation de l'administration électronique. Toutefois, aucun plan n'existe pour le développement de lignes de conduite et de questionnaires modèles pour l'utilisation des TIC au sein du gouvernement ; les structures très différentes de gouvernement rendraient difficile voire impossible l'établissement de telles données.

## Évaluation de l'activité de l'administration électronique

Un examen précis des **éléments de l'activité de l'administration électronique** serait très bénéfique à la plupart des pays de l'OCDE. Des évaluations coûts-bénéfices pourraient aider les décideurs dans les agences à faire face aux choix spécifiques lors de la mise en œuvre de projets ou aider les coordinateurs de l'administration électronique centrale à identifier les priorités pour les financements centraux limités.

Contrôler et évaluer l'administration électronique est un vaste domaine. La discussion suivante se concentre sur les aspects jugés prioritaires par le groupe de travail du projet, c'est-à-dire : les coûts et les bénéfices, la demande et la qualité du service.

**Analyse coûts-avantages.** Les discussions sur l'utilité des analyses des coûts-avantages pour les initiatives en matière d'administration électronique se poursuivent. Certains estiment que les pays ne devraient pas se fier

### Encadré 66. **Australie : Évaluation nationale de l'administration électronique, février 2003**

Début 2002, dans le cadre de la prochaine phase de l'administration électronique, le bureau national australien pour l'économie d'information (*Australian National Office for the Information Economy*, NOIE) a commissionné une étude sur la demande et les bénéfices de l'administration électronique. Le but de cette étude est double : i) le développement et l'application d'une méthodologie pour évaluer le succès du programme en ligne des gouvernements du *Commonwealth* par le biais d'une analyse sur la demande passée et future, les bénéfices et le retour de l'investissement, et ii) le développement d'une méthodologie pour mesurer le succès des futures initiatives en ligne permettant la comparaison. Les résultats préliminaires de cette étude ont été publiés en novembre 2002.

#### **Les résultats – Demande**

De 1997/98 à 2001/02, l'engagement du premier ministre et les stratégies de service client des agences semblent avoir constitué le stimulant principal pour que les agences offrent des services en ligne aux citoyens et aux entreprises.

L'étude a permis de découvrir qu'il y a une demande constante pour des services en ligne et que les utilisateurs pensent que cela peut entraîner des avantages considérables. La demande de services administratifs en ligne pourrait augmenter d'environ 30 % entre 2002 et 2004.

Les citoyens et les entreprises ont indiqué que lors des 12 prochains mois ils utiliseront l'Internet pour accéder aux informations sur le gouvernement du *Commonwealth* traitant de l'éducation, la santé, les impôts, l'emploi, la météo, le soutien à la communauté et, à degré moindre, les informations sur l'assistance à la famille.

### Encadré 66. **Australie : Évaluation nationale de l'administration électronique, février 2003 (suite)**

#### **Avantages pour les utilisateurs**

La grande majorité des utilisateurs des services en ligne du gouvernement considèrent qu'il est avantageux de pouvoir accéder à ces services. 86 % de ces utilisateurs pensent que le bénéfice total était soit significatif (36 %) soit moyen (50 %). Toutefois, seulement 45 % ont été capables de quantifier les économies de coût liées à ce service par rapport aux voies normales.

Il résulte de l'interaction avec l'administration en ligne que :

- environ 80 % de tous les utilisateurs estiment qu'il y a une amélioration moyenne, voire importante, de l'accès à l'information ;
- environ 75 % pensent qu'il y a une certaine amélioration, voire importante, de la qualité du service ;
- 75 % voient soit une certaine amélioration (24 %) ou une amélioration significative (51 %) de leur capacité à prendre des décisions ;
- plus de 80 % des entreprises et presque 90 % des employés du gouvernement considèrent qu'il y a eu des améliorations plus ou moins importantes au niveau de la qualité de leur prise de décision ; et
- l'accès aux dossiers publics a été considéré plus ouvert par 68 % de tous les utilisateurs.

#### **Avantages pour le gouvernement**

L'étude a estimé les bénéfices financiers potentiels sur la période allant de 2000 à 2004 pour les agences gouvernementales grâce à une réduction des coûts :

- 67 % attendaient une considérable réduction des coûts en raison des processus d'affaire améliorés ;
- 64 % attendaient une considérable réduction des coûts grâce à une baisse directe des coûts de service – par exemple, les réductions directes de coût comme la publicité, l'impression, les coûts de personnel et les coûts de gestion client ; et
- 17 % attendaient une considérable réduction des coûts en utilisant les voies de fourniture de services multi-agences.

#### **Futures caractéristiques avantageuses**

L'étude a montré que les citoyens et les entreprises considèrent qu'il y aurait des bénéfices plus importants à tirer :

- de la présence de l'administration électronique intégrée qui fournit plus d'information structurée de façon à faciliter la recherche et ne nécessitant pas de compréhension du fonctionnement du gouvernement ; et
- d'une plus grande intégration et concentration des services entre les agences à tous les niveaux du gouvernement.

Les rapports finaux de l'étude devaient être disponibles en mars 2003 sur le site du NOIE.

Source : [www.noie.gov.au](http://www.noie.gov.au).

uniquement à ces analyses pour le budget public et qu'il faut aussi considérer les gains non financiers. Cette analyse est généralement calculable pour les projets « concrets » comme les barrages et les routes mais il semble moins intéressant pour les initiatives gouvernementales où l'avantage attendu peut être une utilité publique ou même l'amélioration des perceptions des services publics (Reeder, 2002).

Par exemple, il y a un grand débat sur l'intérêt économique des « petites économies ». Si les gens passent en moyenne 30 minutes de moins à faire la queue pour un permis de conduire, est-ce vraiment bénéfique et favorable à la productivité d'autres secteurs ? Pour le dire différemment, si 100 000 personnes gagnent chacune 30 minutes par an, le gain réalisé correspond-il aux économies de 25 années de travail ?

Les coûts et les avantages doivent faire l'objet de mesures séparées avant d'être associés en une analyse coûts-avantages. Les questions à examiner sont notamment les suivantes :

- Les outils disponibles pour mesurer les coûts d'un projet d'administration électronique et justifier le lancement d'une initiative.
- Comparer les coûts d'un service en ligne et son équivalent traditionnel.
- L'investissement et les coûts de mise en œuvre.
- Coûts opérationnels, y compris la maintenance et la formation.
- Les coûts à long terme, y compris le coût de mise à jour des systèmes et la dépréciation.
- Économies attendues à plus long terme.
- Les coûts d'opportunité qu'implique le lancement d'une initiative en matière d'administration électronique.

Les avantages qui découlent des investissements en TIC peuvent être difficiles à identifier, étant donné l'intégration des TIC dans des objectifs de politique plus larges et dans le changement organisationnel. D'une manière plus spécifique, l'évaluation des avantages que produisent les initiatives en matière d'administration électronique pour les gouvernements et les utilisateurs de services est plus difficile car :

- Les avantages peuvent être incertains, s'additionner et reposer sur les résultats d'autres initiatives.
- Les objectifs peuvent être exprimés en termes de mise en ligne de service ou de mise en place de l'infrastructure. Étant donné que ces objectifs peuvent être évalués avec leurs propres termes, ils ne prennent pas en compte la mise en œuvre ou les avantages réels souhaités ou réalisés par les utilisateurs finaux.

- Il peut être difficile de déterminer qui bénéficie réellement des initiatives en matière d'administration électronique (le gouvernement, les utilisateurs, les agents, etc.) puisque certains des bénéficiaires peuvent être inattendus. Les avantages à prendre en compte lorsqu'on additionne les avantages peuvent aussi ne pas apparaître clairement.
- Les avantages découlant des dispositifs partagés, comme les infrastructures communes, peuvent être difficiles à évaluer.
- Les avantages comprennent à la fois les résultats directs (par exemple, la réduction des délais dont ont besoin les petites entreprises qui utilisent les services en ligne pour se conformer aux prescriptions) et des avantages de portée plus large (comme l'impact de la réduction des délais sur la viabilité des entreprises).
- Les avantages concerneront inévitablement des éléments quantifiables (par exemple les économies de coût et de temps) et non quantifiables (par exemple l'amélioration de la qualité du service), ce qui pose le problème de l'évaluation des avantages non financiers.
- Les avantages n'auront pas un caractère statique mais ils changeront pendant la durée de l'initiative à mesure que les attentes des utilisateurs évolueront.

En pratique, l'évaluation des avantages porte essentiellement sur les gains d'efficacité dans les administrations et l'amélioration de la commodité pour les utilisateurs. Ces estimations sont souvent effectuées au début du projet pour justifier son lancement. L'évaluation des avantages effectifs résultant des initiatives doit aussi être renforcée pour identifier les enseignements tirés de la mise en œuvre et de l'exécution des projets.

**Évaluer la demande.** L'un des intérêts principaux de l'activité liée à l'administration électronique a été d'accroître l'offre de services en ligne avec des cibles appropriées. Étant donné leur relative nouveauté, de nombreux services ont été développés sans référence à la demande potentielle. Toutefois, puisque les services deviennent plus complexes et incluent des services transactionnels, **l'évaluation de la demande devient essentielle** pour garantir que les bénéfices des initiatives pour les gouvernements et les utilisateurs correspondent aux coûts impliqués.

Comme les autres formes d'offre de service, mesurer la demande pour les services en ligne potentiels est complexe. Les problèmes à aborder sont l'identification du groupe potentiel d'utilisateurs, l'évaluation de l'accessibilité, y compris l'accès en ligne général par le groupe cible, la facilité d'utilisation et les exigences concernant les groupes qui ont des besoins spécifiques, comme les handicapés.

### Encadré 67. **Australie : Examen des avantages intermédiaires du GOL (administration en ligne), Victoria, 2001**

Le gouvernement de l'État de Victoria, l'un des leaders dans le domaine de l'administration électronique, a entrepris un examen des avantages intermédiaires (*Intermediate Benefits Review, IBR*) de son programme de gouvernement en ligne. L'objectif était de fournir un résumé précis des avantages et des financements du GOL effectués et prévus à Victoria. Un consultant indépendant a mené cet IBR en trois périodes sur une période de 20 semaines à partir du 13 novembre 2000. Près de 460 projets gouvernementaux en ligne englobant 155 programmes, 56 agences et un échantillon de 274 citoyens, aussi bien qu'une analyse en profondeur d'études de 26 cas individuels ont été effectués. À l'époque de l'IBR, 46 % des programmes ont été décrits comme complets et 54 % sont toujours en cours.

La **Phase 1** impliquait l'étude de données de projet des agences du service public victorien sur 4 semaines. Étant donné qu'il a été supposé que le suivi des bénéfices n'était pas la spécialité de toutes les agences du gouvernement victorien, le consultant a effectué des séances de préparation avant l'étude pour préparer les personnes au calcul des bénéfices et des économies attendus. Il a été demandé aux agences de préciser les bénéfices sociaux attendus et obtenus qui méritaient d'être classés de zéro à significatif et les bénéfices pour l'agence en termes financiers sur toute une gamme de secteurs. Finalement, ces agences devront estimer l'étendue des bénéfices réalisés et quels risques peuvent empêcher ces bénéfices de l'être. Il a été demandé aux agences de fournir si possible ou au moins d'identifier les paramètres convenables et les données de départ pour une future analyse de séries. A la fin de l'étude, le consultant a réalisé une analyse de contrôle qualité des données avant de clore la base de données.

La **Phase 2** consistait en une étude à partir d'un échantillon d'utilisateurs des services du GOL (citoyens, entreprises et services victoriens) pour confirmer les bénéfices identifiés en phase 1 d'un point de vue social et pour identifier les bénéfices et les fossés inattendus là où les avantages prévus n'étaient pas apparus.

La **Phase 3** concernait les futures recommandations de financement.

Le cadre de bénéfices a été construit sur la base des objectifs du GOL, des estimations de bénéfices développées par le consultant et des validations de données par les enquêtes d'opinion auprès de la population.

Source : Van Gils (2002). Source originale : Victoria Government Online – *Intermediate Benefits Review*, 2001. [www.egov.vic.gov.au/Victoria/StrategiesPoliciesandReports/Reports/IntermediateBenefitsReview/ibr.htm](http://www.egov.vic.gov.au/Victoria/StrategiesPoliciesandReports/Reports/IntermediateBenefitsReview/ibr.htm).

L'expérience a montré la difficulté de prévoir les schémas d'utilisation avant la mise en œuvre des services en ligne. On ne peut pas attendre des utilisateurs potentiels qu'ils aient identifié les exigences spécifiques pour les services en ligne, puisque celles-ci émergent seulement à la lumière de l'expérience actuelle. Les services devenant plus complexes, le besoin d'essais pilotes et de prototypes devient plus important. Avec la mise en œuvre des services, des **dispositifs de rétroaction structurés** permettent aux ajustements d'être réalisés grâce à l'expérience acquise.

### Encadré 68. **Finlande : Études liées à l'administration électronique**

Depuis 1999, le ministère de l'Intérieur a organisé annuellement des études sur les opinions des citoyens en ce qui concerne l'offre de services en ligne par l'administration publique. Les résultats laissent entendre que si les citoyens sont familiers des services fournis par leur municipalité ou l'autorité locale, ils n'ont que peu conscience de l'existence des autres services en ligne du secteur public. Ces études limitées indiquent que les Finlandais soutiennent le développement du service public électronique mais ne révèlent pas beaucoup sur le niveau de la demande des citoyens pour l'administration électronique.

Dans le cadre du portail citoyen national, le ministère des Finances a mené une enquête utilisateur sur 100 citoyens et fonctionnaires en 2000. Les résultats ont montré que les citoyens reconnaissent la nécessité d'un portail qui pourrait fournir : i) des informations sur les organisations du secteur public et leurs services ; ii) des services en ligne avancés pour lesquels les transactions sont possibles, et iii) des mécanismes de rétroaction sur des questions spécifiques.

Pour les portails régionaux, les services les plus souvent utilisés étaient les services publics. Même si l'attitude envers ces services était positive et qu'ils étaient souvent utilisés, ces services ont aussi été considérés comme ceux qui nécessitaient le plus de développement.

La Chambre de Commerce et l'association des PME ont également entrepris plusieurs études sur l'intérêt des entreprises pour les services en ligne.

Source : Rapport de l'OCDE sur l'administration électronique en Finlande (2003).

### Encadré 69. Royaume-Uni : Le Groupe d'étude de personnes

En 1998, le Groupe pour la modernisation des services publics (*Modernising Public Services Group*) du *Cabinet Office* a mis en place le « groupe d'étude de personnes » pour mieux adapter les services aux désirs des citoyens. Les groupes de citoyens avaient déjà été utilisés au sein du gouvernement local pendant de nombreuses années mais cette initiative a été une première au niveau national. Le groupe est composé de 5 000 membres et il est représentatif de la population britannique en termes d'âge, sexe, région et d'un grand nombre d'indicateurs démographiques. 830 autres membres des communautés ethniques ont été recrutés pour garantir que l'échantillon des minorités est suffisamment grand pour être utilisé pour une recherche quantitative.

Le gouvernement utilise régulièrement le groupe d'étude de personnes pour de nombreuses questions d'offre de services et il a recommandé que les services y recourent lorsqu'ils lancent et exécutent les projets et les programmes d'administration en ligne.

Par exemple, en avril et en mai 2000, l'unité d'innovation et de performance (*Performance and Innovation Unit*, PIU) du *Cabinet Office* a créé six groupes cibles à partir du groupe d'étude de personnes afin de parvenir à une meilleure compréhension des attitudes des gens face à l'offre électronique des services publics. Les conclusions ont été utilisées par le PIU pour établir son rapport sur l'administration électronique, « Services en ligne du gouvernement pour le 21ème siècle » (« *Electronic Government Services for the 21 Century* »).

Source : People Panel's homepage : [www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/pphome.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/pphome.htm).

### Encadré 70. Australie : Le tourisme en ligne de Victoria (Victoria Tourism Online)

Le tourisme en ligne de Victoria a réalisé des études clients pour établir des niveaux de base pour les résultats, a mis en place des groupes cibles constitués d'utilisateurs représentatifs et a participé aux forums du secteur pour comprendre le besoin probable de services de tourisme en ligne. Cette connaissance de la demande du client est citée comme élément essentiel au succès du projet.

Source : *Detailed Benefits Report, Multimedia Victoria Government Online, Intermediate Benefits Review*, Phase 2, 27 juin 2001.

**Qualité de service.** Mesurer la qualité de service est particulièrement important pour l'administration électronique puisque la plupart des gouvernements considèrent l'amélioration de la qualité des services publics comme étant un objectif primordial des programmes d'administration électronique. Les normes qualité, qui varieront pour les projets individuels, doivent être développées dans le contexte de chartes et de normes de service plus importantes. La qualité des services de l'administration électronique est souvent évaluée de la même façon que la satisfaction des citoyens, c'est-à-dire mesurée par le biais d'enquêtes ou de questionnaires en ligne. Des **enquêtes fréquentes de satisfaction des citoyens** sont d'une importance toute particulière pour l'administration électronique puisque les attentes et les habitudes du client évoluent rapidement dans un environnement de service changeant. Les résultats de ces études peuvent être utilisés pour identifier les améliorations qui répondent aux besoins des utilisateurs en rendant les services plus accessibles et efficaces. Les résultats peuvent également être utilisés pour mettre à jour les normes qualité du service.

#### Encadré 71. **Royaume-Uni : Segmentation client du bureau des statistiques nationales (Office of National Statistics) et essai de site Web**

Le bureau national de statistiques (*Office for National Statistics*, ONS) a utilisé un certain nombre de moyens pour une meilleure compréhension des besoins du client. En 2001, les groupes cibles de la segmentation client ont examiné les portefeuilles du produit, le type de données fournies et la meilleure façon de les offrir – version papier ou de manière électronique via le site Web, par exemple. Les clients sont classés par type et par fréquence d'utilisation des données. Sur la base de cette recherche, l'ONS a choisi la manière de fournir les données et les services pour chaque groupe.

L'ONS a lancé un nouveau site Web en 2001, après avoir effectué des essais sur les groupes cibles et la facilité d'utilisation en laboratoire, afin de comprendre comment les utilisateurs naviguent pour trouver l'information dont ils ont besoin.

Ces résultats ont été systématiquement employés dans le cadre d'un programme de développement. Les utilisateurs ont été impliqués dans les étapes clé du développement et ils influenceront l'aspect, le sens et la fonctionnalité du site.

Source : National Audit Office (2002).

### Encadré 72. **Canada : Qualité de services et outils de mesures communes (OMC)**

L'OMC a été développé par le Centre canadien pour le développement de la gestion du réseau de services centrés sur les citoyens. Son objectif est d'améliorer l'estimation de la satisfaction des clients. L'OMC pose des questions sur la prestation de services au niveau opérationnel. Il a été conçu autour de cinq éléments phares : les attentes des clients, les perceptions de l'expérience du service, la satisfaction des niveaux d'importance, et les priorités en matière d'améliorations. Il y a un certain nombre de questions pour des comparaisons interjuridictionnelles de la satisfaction du client dans quelques zones clé de la prestation de services, ainsi qu'une plus grande banque de questions que les organisations peuvent utiliser pour baser leurs besoins et des situations particulières.

Source : [www.cio-dpi.gc.ca/si-as/tools-outils/tools-outilstb\\_e.asp](http://www.cio-dpi.gc.ca/si-as/tools-outils/tools-outilstb_e.asp).

### **Contrôle et évaluation : le rôle des coordinateurs de l'administration électronique**

Améliorer l'observation et l'évaluation est une tâche essentielle pour les coordinateurs de l'administration électronique. Les améliorations dans ce secteur exigeront un équilibre entre les besoins pratiques des agences – fournir des informations qui seront effectivement utilisées – et la difficulté de maintenir un processus d'analyse et d'évaluation de la qualité. Étant donné que les priorités diffèrent selon les pays, la nécessité de mieux organiser les avantages de l'activité liée à l'administration électronique signifie que la priorité doit être accordée aux avantages des initiatives. Sans avantages clairement définis, les personnes chargées de la mise en place de l'administration électronique ne peuvent pas espérer de soutien politique et public. Les coordinateurs de l'administration électronique devraient réfléchir sur les actions suivantes :

- La mise en place d'un réseau de pratique au sein des agences principales centré sur les problèmes d'évaluation de l'administration électronique.
- Grâce à ce réseau, le développement d'un cadre pour l'évaluation de la demande, des avantages et de la satisfaction des utilisateurs pour permettre aux agences d'évaluer les projets individuels.
- L'obtention de l'accord des autorités budgétaires centrales pour l'utilisation de ce cadre de travail comme norme, une méthode acceptable pour évaluer ces impacts dans l'objectif de prendre une décision budgétaire.

#### 4.4. Quels sont les risques d'échec ?

Identifier les avantages potentiels de l'administration électronique est une chose. Les réaliser en est une autre. Mettre en œuvre des projets basés sur les TIC, plus particulièrement des projets à grande échelle qui peuvent avoir un impact important sur les améliorations ou l'efficacité de la qualité des services, soulève un certain nombre de problèmes, dont beaucoup ont un rapport avec le fonctionnement au sein de l'administration. Certains de ces problèmes sont recensés ci-dessous : suivre les approches décrites dans le présent rapport aidera à réduire ces risques.

- **Les projets** concernant l'administration **doivent, comme les autres projets, être gérés efficacement.** La section sur la gestion des risques et des coûts, de même que la publication de l'OCDE « La menace cachée de l'administration électronique » (Synthèse de l'OCDE, 2001) fournit quelques réponses.
- Il peut y avoir des **problèmes intrinsèques à la technologie** en cours de déploiement. La réponse classique consiste à réduire le risque en utilisant des produits de série, standards disponibles sur le marché. Dans l'administration, les contraintes financières et la complexité des environnements opérationnels font qu'il faut en permanence adapter les technologies à l'utilisateur, ce qui accroît les risques et les coûts.
- Un problème connexe concerne le **désavantage que risque de subir le premier qui agit** à l'occasion de la mise en place des éléments de l'infrastructure indispensable ou de l'examen des mesures à prendre pour progresser. Des mesures telles que les passerelles d'authentification et les infrastructures publiques clés peuvent être considérées comme essentielles pour les services transactionnels intégrés avancés, mais sont relativement nouvelles et non éprouvées dans les applications de l'administration électronique à grande échelle.
- La doctrine souvent énoncée « pensez grand, commencez petit, grandissez vite » peut être difficile à mettre en œuvre du fait des **contrôles permanents auxquels est soumis le budget.** La croissance rapide, en particulier, peut être compromise par des reports ou des réductions de budget. Il est toujours plus facile de différer le financement des infrastructures et leur amélioration que des impératifs plus urgents et malheureusement, il faut parfois une crise, par exemple une défaillance dans la fourniture des services, pour mobiliser les ressources financières indispensables, qui sont alors utilisées dans un climat tendu et difficile. Il faut du temps aux administrations pour prendre des décisions concernant les financements, les cycles financiers annuels constituant la méthode courante.
- De même, la nécessité d'adopter une perspective plus large et de disposer de ressources pour intégrer un réseau de fourniture de services en ligne dans un cadre plus large peut être sacrifiée afin de réduire immédiatement

les coûts ou en raison de la difficulté que soulève la remise en cause des pratiques de travail existantes.

- La mise en œuvre peut être **trop complexe**. A un certain niveau, la mise sur le Web des réglementations administratives concernant les marchés dans le domaines des TIC, les aides à l'industrie, les exigences contractuelles, le respect des normes de sécurité et autres normes (souvent valables) peut accroître les coûts et rallonger les calendriers de mise en œuvre. Malheureusement, la mise en place de services administratifs intégrés qui font intervenir plusieurs services et organismes publics rend inévitablement la mise en œuvre plus complexe. Il est compréhensible que les personnes s'occupant de la mise en place des TIC au sein des organismes publics puissent préférer travailler seuls.
- Les calendriers des projets et les résultats attendus font souvent l'objet d'un **examen minutieux à l'échelon politique**. Il est légitime que les ministres fixent les résultats et les délais. L'idée que l'utilisation des TIC est une question technique qui ne saurait, pour une raison ou pour une autre, donner lieu à ce qui est considéré comme une ingérence du niveau politique est irréaliste et incompatible avec la priorité accordée aujourd'hui aux activités concernant l'administration électronique. Toutefois, des problèmes surviennent lorsque les calendriers deviennent irréalistes et que les attentes grandissent.
- Les atteintes à la **vie privée** des personnes risquent de faire échouer les meilleurs plans en matière d'administration électronique. Il est essentiel de veiller à ce que les initiatives concernant l'administration électronique soient conformes aux attentes de la société dans ce domaine afin de renforcer la confiance que la vie privée sera protégée.
- En supposant que les dangers liés à la mise en œuvre ont bien été pris en compte, l'utilisation des services peut être un problème important. Si les niveaux d'utilisation des services en ligne sont plus faibles que prévu, les critiques porteront sur le fait que les dépenses ont été effectuées en pure perte, que les gains d'efficience escomptés ne se sont pas concrétisés. Un niveau d'utilisation plus élevé risque d'entraîner rapidement une baisse de la qualité du service à mesure que les prestataires de services atteindront la limite de leurs capacités. Par exemple, du fait de l'accroissement du nombre d'utilisateurs, il n'est pas possible de répondre aux demandes en ligne dans des délais acceptables.

## Notes

1. Ce modèle de prestation de services en ligne a été mis au point par le *National Audit Office* australien et l'*Australian Office for Government Online*. Il est présenté dans l'*Audit Report No. 18, 1999-2000: Electronic Service Delivery, including Internet Use, by Commonwealth Government Agencies*. Voir à l'adresse [www.anao.gov.au](http://www.anao.gov.au).

2. On en a un exemple avec le eEurope report, *Web-based Survey on Electronic Public Services* (2002), qui fait une distinction entre interaction, interaction à double sens et transaction. Le stade 4 dans ce modèle correspond donc au stade 3 dans le modèle utilisé plus haut ; la mise en commun des données ne figure pas dans le modèle eEurope. *L'Office of the e-Envoy* redéfinit en revanche le modèle utilisé ci-dessus de telle sorte que le stade 3 corresponde à l'interaction à double sens tandis que le stade 4 se définit toujours comme la mise en commun des données (*Office of e-Envoy 2000, Benchmarking Electronic Service Delivery, 2000*).
3. Une étude récente a passé en revue l'expérience des pays de l'OCDE en matière de participation en ligne, en s'appuyant sur les définitions, les termes et les principes directeurs proposés dans le rapport *Des citoyens partenaires* (2000e). Cette étude, qui a été entreprise en 2002, a été menée dans le cadre du projet de l'OCDE sur l'administration en ligne sous l'égide du Groupe d'experts sur les relations des administrations avec les citoyens et la société civile de l'OCDE, dont les membres ont fourni des conseils utiles sur la définition de la portée du projet et les études de cas par pays à soumettre.
4. Section extraite du PUMA Policy Brief No. 8, « *The Hidden Threat to E-Government: Avoiding large government IT failures* » (mars 2001).

## Chapitre 5

### Conclusions et défis futurs

La mise en place d'une administration électronique a certainement posé des défis aux pays membres, malgré une longue tradition d'utilisation des TIC dans les administrations. Alors que l'on dispose aujourd'hui de nombreux enseignements pratiques sur lesquels s'appuyer lors de la mise en œuvre d'applications Internet, toute une série de défis vont, dans l'avenir, exercer une pression sur les administrations publiques et sur les programmes relatifs à l'administration électronique afin qu'ils soient plus réactifs, qu'ils répondent plus efficacement aux priorités du gouvernement et qu'ils atteignent ces objectifs avec moins de moyens. Le présent chapitre rassemble les conclusions du projet et identifie les défis futurs et les priorités d'action.

## 5.1. Conclusions

**Au niveau le plus large, l'administration électronique a simplement pour effet d'améliorer l'administration.** L'administration électronique peut jouer le rôle d'un catalyseur pour obtenir de meilleurs résultats, des services de meilleure qualité, un engagement plus important vis-à-vis des citoyens, et améliorer les procédures administratives. Le gouvernement et les administrations publiques continueront, comme il se doit, à être jugés sur la base des critères de succès habituels.

L'un des défis les plus importants que soulève la mise en œuvre de l'administration électronique est la **nécessité d'une approche intégrée** pour les services aux particuliers et aux entreprises. Une approche intégrée implique une vision commune, une stratégie de fourniture de services commune, et de nombreuses modifications des systèmes administratifs concernant notamment les changements organisationnels, la coopération et la collaboration. Les problèmes de collaboration entre les administrations publiques reflètent leur structure compartimentée et l'absence d'initiatives en matière de coopération. Une démarche intégrée peut être multiforme, mais nécessite au minimum l'établissement d'interrelations entre les organismes gouvernementaux pour mettre en place une interface commune simple pour les particuliers et les entreprises.

Comme cela a été souligné dans le rapport, la mise en place de l'administration électronique exige des actions et des changements à de nombreux niveaux si l'on veut en maximiser les avantages potentiels. Il faut une stratégie applicable à l'ensemble de l'administration, de la détermination et un engagement pour traduire cette stratégie dans la réalité, et les obstacles

existants qui entravent le fonctionnement de l'administration publique devront être surmontés. Ce rapport a identifié dix principes directeurs destinés à servir de cadre pour les actions futures visant à faire avancer les initiatives en matière d'administration électronique. Ces dix principes directeurs peuvent être regroupés sous quatre grandes rubriques :

- Vision et volonté politique.
- Cadres communs.
- Coopération.
- Orientation sur le service au client et responsabilité.

Les moyens de faciliter le changement grâce à l'administration électronique diffèrent suivant les pays de l'OCDE en fonction de l'état d'avancement actuel de l'administration électronique, des différences en ce qui concerne les structures et les environnements politiques, des modalités plus larges de collaboration et de l'accès aux financements. L'impact précis sur les administrations publiques et la manière dont celles-ci s'adaptent afin d'intégrer les possibilités de l'administration électronique varieront et continueront d'évoluer.

## PRINCIPES DIRECTEURS POUR UNE ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE RÉUSSIE

### **Leadership/volonté politique**

1. **Leadership et engagement** : *Leadership* et engagement, aux niveaux politique et administratif, sont essentiels pour gérer le changement. Il faut des responsables engagés pour faire face aux changements perturbateurs, persévérer lorsque les avantages tardent à venir, réagir lorsque la situation tourne mal et élaborer une stratégie et des programmes pour l'avenir.
2. **Intégration** : L'administration électronique est un moyen et non une fin en soi. Elle doit être intégrée dans les objectifs plus larges d'action et de fourniture de services, dans les processus plus vastes de réforme de la gestion publique et dans les activités plus étendues de la société de l'information.

### **Structures communes/coopération**

3. **Collaboration entre organismes** : L'administration électronique est plus efficace lorsque les agences collaborent au sein de groupements d'organismes axés sur le client. Les responsables des organismes doivent être capables d'agir au sein de structures communes afin d'assurer l'interopérabilité, de maximiser l'efficacité de la mise en œuvre et d'éviter les doubles emplois. Il faut mettre en place des infrastructures communes, de manière à créer un cadre pour les initiatives des différents organismes. Des incitations peuvent contribuer à encourager la collaboration.

## PRINCIPES DIRECTEURS POUR UNE ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE RÉUSSIE (suite)

4. **Financement** : Il convient, le cas échéant, de considérer les dépenses en TIC comme des investissements, compte tenu des résultats prévus. L'administration électronique implique un degré de certitude quant aux financements futurs, de manière à assurer la stabilité des projets, à éviter le gaspillage des ressources et à tirer le meilleur parti des ressources. Un programme de financement à l'échelon central pourrait contribuer à encourager l'innovation et permettre de mener à bien des projets pilotes importants.

### Orientation vers le service au client

5. **Accès** : les administrations devraient prendre des mesures pour améliorer l'accès aux services en ligne. De nombreux avantages liés aux informations et services en ligne des administrations ne peuvent pas être offerts hors ligne, de sorte que ceux qui n'y ont pas accès seront exclus si des mesures ne sont pas prises.
6. **Choix** : les clients devraient pouvoir choisir la méthode d'interaction avec l'administration et l'adoption de services en ligne ne doit pas réduire le choix. Le principe selon lequel il n'y a pas de mauvaise porte quand on s'adresse à l'administration devrait être adopté. Les services devraient être dictés par la connaissance des besoins des clients.
7. **Engagement des citoyens** : les informations et les services fournis par l'administration électronique devraient être de haute qualité et faire participer les citoyens au processus d'élaboration des politiques publiques. Les mesures propres à assurer la qualité des informations et les mécanismes de retour de l'information contribueront à maximiser l'utilité des informations fournies et à renforcer la participation des citoyens.
8. **Vie privée** : l'administration électronique ne devrait pas porter atteinte aux attentes concernant la protection de la vie privée et devrait être avoir pour objectif de protéger la vie privée des individus.

### Responsabilité

9. **Obligation de rendre compte** : l'administration électronique peut contribuer à « ouvrir » les processus administratifs et politiques et à renforcer l'obligation de rendre compte. Les dispositifs en matière de responsabilité devraient permettre de déterminer clairement qui est responsable des initiatives et projets communs. De même, la mise en place de partenariats avec le secteur privé ne doit pas limiter l'obligation de rendre compte.
10. **Suivi et évaluation** : il est essentiel de déterminer la demande, les coûts, les avantages et les incidences de l'administration électronique, si l'on veut en maintenir la dynamique. Les responsables de la mise en place de l'administration électronique ne peuvent pas espérer un soutien, s'ils ne sont pas en mesure d'indiquer clairement les avantages que l'on peut en attendre.

Sous réserve de ces mises en garde, le développement des activités liées à l'administration électronique a de vastes conséquences :

- Les méthodes de travail de l'administration électronique deviendront la norme. Les questions entourant l'administration électronique (amélioration des services, engagement des citoyens, changements organisationnels, *leadership*, coordination, collaboration, compétences, partenariats public-privé, gestion des risques, contrôle et évaluation) détermineront de plus en plus comment les administrations publiques devront fonctionner pour pouvoir continuer à répondre aux pressions et aux demandes qui s'exercent sur elles.
- Le besoin de structures intergouvernementales et d'autres dispositifs de collaboration pour limiter les doubles emplois et assurer une utilisation efficace des infrastructures s'intensifiera. Il est important de veiller à ce que cela n'entraîne pas de centralisation excessive et n'entrave pas le contrôle de la gestion ou les initiatives.
- Concernant les relations de gouvernance externes entre les citoyens, les entreprises et les administrations publiques, les frontières entre la société et les administrations publiques devraient s'ouvrir, avec un flux plus important d'informations circulant dans les deux sens. En outre, les gouvernements devraient communiquer davantage d'informations aux citoyens, ouvrir les processus et recevoir davantage de données et d'informations sur les processus d'élaboration des politiques et les méthodes de travail. Les frontières entre la société et les administrations publiques devraient s'estomper du fait du recours accru aux entreprises du secteur privé et aux intermédiaires sociaux, dicté en partie par les impératifs de l'administration électronique.
- Au sein des administrations publiques, les frontières entre les organismes devraient également s'estomper, avec des flux d'informations plus importants et des chevauchements entre les processus et les politiques. Cela aura des effets sur les méthodes de travail, se traduira par une orientation plus marquée sur les besoins des clients et sur les résultats de l'action des pouvoirs publics – la constitution d'équipes réunissant des représentants de différents organismes et davantage d'échanges de données sur les clients et sur les questions relatives aux politiques.
- Des stratégies de gestion du savoir plus structurées pourraient faciliter des flux d'informations plus importants au sein des organismes publics. Cela favoriserait une plus grande concentration sur les clients, améliorerait l'efficacité et développerait un plus grand sens de l'identité organisationnelle. Les avantages plus larges d'une collaboration entre les différents organismes ne se concrétiseront que si des activités et des changements analogues ont lieu au sein des différents services des administrations publiques.

## 5.2. Défis futurs

Jusqu'à présent, l'administration électronique a bénéficié d'un certain **soutien politique** au sein des gouvernements de l'OCDE, qui considèrent l'administration électronique comme un outil de modernisation de l'administration publique, comme un symbole de modernité, comme un moyen de promouvoir le développement de l'industrie des TIC et le passage à une société de l'information. Compte tenu des premiers résultats visibles impressionnants de l'activité liée à l'administration électronique (l'apparition rapide de nombreux sites Web gouvernementaux, un certain nombre de services transactionnels élaborés, le développement de portails), ce soutien a été facile à obtenir, d'autant plus que souvent aucun financement supplémentaire n'était nécessaire. L'étape suivante, en matière d'administration électronique, implique le développement d'infrastructures cachées, des systèmes administratifs amalgamés, des financements plus importants et éventuellement des changements perturbateurs pour les administrations publiques. Cette étape suivante risque fort de susciter moins d'intérêt. Il est probable que les avantages ne ressortiront que lentement et qu'ils seront moins apparents pour l'observateur extérieur. L'éclatement de la bulle Internet a aussi nui à la vogue du commerce et de l'administration électroniques. La nécessité d'une impulsion et d'un engagement en faveur du changement sera plus indispensable que jamais.

La nécessité d'initiatives en matière d'administration électronique demeurera, et selon toute vraisemblance augmentera, compte tenu des défis plus vastes auxquels les administrations publiques et le gouvernement seront confrontés. A ce jour, les gouvernements ont été capables de mettre en œuvre les services d'administration électronique sans perturber les structures et les modes opératoires existants. Cependant, cette phase de l'administration électronique touche à sa fin dans de nombreux pays de l'OCDE, et les gouvernements doivent maintenant s'attacher à réaliser des changements plus radicaux des systèmes administratifs, plus particulièrement en ce qui concerne la **collaboration en vue de la prestation de services intégrés**. Pour être efficace, l'administration électronique doit obliger les coordonnateurs à reconsidérer les relations organisationnelles et internes au sein du gouvernement. La logique d'un gouvernement décloisonné centré sur le client et la nécessité de travailler conjointement afin de garantir l'interopérabilité et de réduire les chevauchements s'appliquent tout autant aux relations entre les différents niveaux d'administration qu'aux relations entre les organismes situés à un même niveau d'administration. Cela pose un certain nombre de problèmes, notamment :

- Depuis leur introduction, les TIC ont changé le mode opératoire des gouvernements. Du fait que l'administration électronique se généralise et

qu'elle a un impact de plus en plus marqué sur les processus à mesure que les services transactionnels se développent, la nécessité d'un **changement organisationnel** afin de faciliter et de maximiser les avantages qui en découlent s'accroît.

- **Le partenariat avec les secteurs privé et à but non lucratif** prendra de plus en plus d'importance afin de maximiser les avantages de l'administration électronique. Les principaux problèmes concernent notamment la spécification des résultats, le partage des risques, les mécanismes de responsabilité et la gestion des relations entre les partenaires des secteurs privé et public (y compris la question des compétences nécessaires).
- La complexité croissante des problèmes auxquels il faut faire face remettra en cause les modes traditionnels de prestation de services et les structures de **responsabilité** correspondantes. L'impact des décisions prises au niveau supranational, une plus grande collaboration entre les différents niveaux d'administrations et les différents organismes et la frontière moins nette entre les secteurs privé et public à l'occasion de la fourniture de services publics seront probablement plus fortement ressentis. Cela aura une influence sur la façon dont les citoyens perçoivent la capacité du gouvernement à répondre à leurs préoccupations et nécessitera une évaluation des structures de responsabilité, y compris des accords parlementaires officiels, si l'on veut que le gouvernement demeure responsable et ouvert. Les cadres de responsabilité devraient aussi prendre en compte la fourniture et le retour d'informations de la part des utilisateurs des services.
- Les administrations publiques devront continuer de développer des politiques et des solutions techniques autour des thèmes clés de la sécurité, de l'authentification et du stockage des données, afin de préserver la **confidentialité** des données personnelles des citoyens. Si elle n'est pas traitée correctement, cette question, plus que toute autre, risque de compromettre le soutien dont bénéficie l'administration électronique. Les solutions dans ce domaine peuvent donner lieu à controverses, et les questions de confidentialité sont exacerbées lorsqu'elles sont associées aux initiatives d'un gouvernement intégré ; l'interconnexion et la mise en concordance de données détenues séparément suscitent des préoccupations particulières.
- L'absence d'**intégration verticale de l'administration électronique** entre les différents niveaux d'administration (par exemple local, régional, national) est un point clé pour une mise en place réussie de l'administration électronique. Les utilisateurs veulent un service efficace et se préoccupent moins des différences dans l'approche et/ou la responsabilité entre les niveaux d'administration. Des initiatives locales non coordonnées peuvent aboutir à des incompatibilités ou à des doubles emplois coûteux.

- L'administration électronique devrait être un **processus continu d'améliorations** de l'administration plutôt que la simple mise en place de services par étapes successives. Gérer la transition vers la fourniture de services en ligne exigera des changements dans tous les aspects de l'administration publique.
- L'introduction initiale de services en ligne peut être coûteuse lorsque ces services sont introduits indépendamment des filières existantes pour la fourniture de services. Cependant, le développement de services en ligne accompagnée d'une stratégie de filières pour la fourniture de services, qui offre la possibilité de reconfigurer l'ensemble des processus de fourniture de services, permet de réaliser globalement des gains d'efficacité et des économies.
- Les pays de l'OCDE ont des difficultés à **contrôler et évaluer** l'administration électronique (y compris les coûts, les avantages, et le niveau de la demande), et pourtant un soutien accru aux projets d'administration électronique dépendra de ces indicateurs. Le contrôle et l'évaluation devraient être utilisés efficacement pour améliorer et cibler les programmes, et doivent être reliés plus étroitement à la planification de l'administration électronique.

Les citoyens sont intéressés non seulement par la fourniture de services en ligne, mais aussi par les possibilités d'une **plus large participation des citoyens** au processus d'élaboration des politiques qu'offrent les TIC. Les pouvoirs publics devront créer des liens nouveaux et plus directs avec la société civile afin d'améliorer la qualité et la réactivité de la prise de décisions. Toutefois, en raison de la capacité accrue qu'ont les citoyens de communiquer directement avec les administrations publiques, il peut exister un risque que les représentants élus soient court-circuités. En bref, l'administration électronique influera sur les relations entre le parlement, l'exécutif et les citoyens, en remettant en cause les notions traditionnelles de légitimité politique, de représentation et de responsabilité ministérielle. Du fait de ces changements, il sera important de trouver un équilibre entre le modèle de la démocratie représentative et celui de la démocratie participative.

### 5.3. Priorités d'action

Selon le présent rapport, il faut prendre des mesures propres à maximiser les avantages liés à l'administration électronique. Des mesures sont nécessaires car l'attrait initial de l'administration électronique s'est atténué dans bien des pays, juste au moment où les initiatives dans ce domaine commencent à arriver à maturité et à produire des avantages importants. Pour concrétiser ces avantages, l'administration électronique bouleversera de plus en plus les méthodes de travail, nécessitera des investissements accrus dans

les infrastructures, et devra répondre aux attentes croissantes des utilisateurs. En outre, la mise en œuvre des initiatives liées à l'administration électronique doit devenir aussi efficace que possible à mesure que le recours aux TIC et les dépenses qui leur sont consacrées augmentent.

La nature intersectorielle de l'administration électronique et le nombre croissant de partenaires pour la fourniture de services tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration exigent que soient mis en place des cadres de gouvernance publics qui prennent en compte toutes les fonctions de l'administration électronique d'un point de vue global. De tels cadres permettent de diffuser l'orientation stratégique générale dans l'ensemble de l'administration et de montrer à tous les intervenants (des dirigeants des organismes aux responsables des services de première ligne) leur rôle à l'appui du processus global. Ils sont indispensables pour déterminer clairement qui est responsable de la qualité du service lorsque de multiples organismes fournissent des services intégrés. Ils permettent, sur le plan interne, l'apport de contributions au processus de développement de l'administration électronique et le retour d'informations, ce qui assure l'appropriation par les parties prenantes des orientations et des objectifs de l'administration électronique. Ils aident également à corriger les politiques et à récupérer les avantages inattendus. La liste de vérifications suivante, basée sur les Principes directeurs de l'OCDE pour une administration électronique réussie, présente une série de questions que les responsables de l'administration électronique devraient se poser lorsqu'ils lancent, développent et renforcent des initiatives en matière d'administration électronique.

En ce qui concerne la **coopération internationale**, une coopération de grande ampleur a lieu au sein d'organisations telles que l'ICA<sup>1</sup> (*International Council for Information Technology in Government Administration* – Conseil international pour la technologie de l'information dans l'administration gouvernementale) et le GOL-IN<sup>2</sup> (*Government Online International Network* – Réseau international d'administration en ligne). En plus du présent projet, l'OCDE mène des activités dans le cadre du Groupe de travail sur l'économie de l'information, du Groupe de travail sur les indicateurs pour la société de l'information et du Groupe de travail sur la sécurité de l'information et la vie privée. L'échange de données d'expérience pour résoudre des problèmes communs pourrait aussi être utile dans les domaines suivants :

- Coopération sur les cadres d'architecture pour une meilleure utilisation des TIC dans l'administration.
- Coopération supplémentaire dans le cadre des efforts visant à mesurer la demande, les coûts et les avantages des initiatives liées à l'administration électronique.

## LISTE DE VÉRIFICATION POUR UNE ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE RÉUSSIE

### Leadership/volonté politique

#### 1. Leadership et engagement :

- Disposez-vous du *leadership* et de l'engagement nécessaires au niveau politique pour élaborer une stratégie en matière d'administration électronique et réaliser un changement à long terme ?
- Existe-t-il au niveau administratif le *leadership* et l'engagement nécessaires pour mettre en œuvre ce changement ?

#### 2. Intégration :

- A-t-on procédé à un examen des obstacles à la mise en place de l'administration électronique ?
- L'administration électronique fait-elle partie intégrante de processus et d'objectifs plus larges concernant l'élaboration des politiques et la fourniture de services ?
- L'administration électronique fait-elle partie intégrante de processus et d'objectifs plus larges concernant la réforme de la gestion publique ?
- L'administration électronique fait-elle partie intégrante des activités plus larges concernant la société de l'information ?

### Cadres communs/coopération

#### 3. Collaboration entre organismes :

- Les organismes travaillent-ils conjointement dans le cadre de groupements d'organismes centrés sur le service au client ?
- Les responsables des organismes utilisent-ils des cadres communs pour assurer l'interopérabilité, maximiser l'efficacité de la mise en œuvre et éviter les doubles emplois ?
- Existe-il une infrastructure partagée pour fournir un cadre aux initiatives des différents organismes ?
- Existe-t-il des mesures d'incitation pour encourager la collaboration et la fourniture de services intégrés ?

#### 4. Financement :

- Les dépenses consacrées aux TIC peuvent-elles, le cas échéant, être considérées comme un investissement en prenant en compte les flux prévisibles de recettes ?
- Y a-t-il un degré de certitude concernant les financements futurs de manière à assurer la stabilité des projets (et ainsi tirer le meilleur parti de niveaux de financement donnés et éviter le gaspillage des ressources) ?
- Existe-t-il des programmes (comme un programme de financement central) visant à favoriser l'innovation et à permettre des projets de démonstration clés ?

## LISTE DE VÉRIFICATION POUR UNE ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE RÉUSSIE (suite)

### Orientation vers le service au client

#### 5. Accès :

- Le gouvernement prend-il des mesures pour améliorer l'accès aux services en ligne ?

#### 6. Choix :

- Les clients ont-ils le choix de la méthode d'interaction avec l'administration ?
- Existe-t-il un principe selon lequel il n'y a pas « de mauvaise porte » pour s'adresser à l'administration ?
- Les services sont-ils déterminés par la connaissance des besoins des clients ?

#### 7. Engagement des citoyens :

- L'administration électronique permet-elle de faire participer les citoyens au processus d'élaboration des politiques ?
- Des politiques de qualité de l'information et des mécanismes de retour d'informations ont-ils été mis en place pour contribuer à maximiser l'utilité des informations fournies et à renforcer la participation des citoyens ?

#### 8. Respect de la confidentialité :

- Y a-t-il des mécanismes en place qui permettent de protéger la vie privée des individus dans le cadre de l'administration électronique ?
- Les normes générales concernant la protection de la vie privée permettent-elles l'échange d'informations entre les organismes publics tout en empêchant les abus ?

### Responsabilité

#### 9. Obligation de rendre des comptes :

- Les dispositifs dans ce domaine permettent-ils d'établir clairement qui est responsable des projets et initiatives communes ?
- Le recours à des partenariats avec le secteur privé préserve-t-il l'obligation de rendre des comptes ?

#### 10. Suivi et évaluation :

- Un cadre a-t-il été mis en place pour déterminer la demande, les coûts, les avantages et l'impact de l'administration électronique ?
- Les responsables de la mise en place de l'administration électronique sont-ils à même d'expliquer et de démontrer les avantages de l'administration électronique afin d'obtenir un soutien à leurs projets ?

- Harmonisation des mesures régissant l'échange de données au niveau international (par exemple celles qui concernent la sécurité et la protection de la vie privée).

L'OCDE continuera à s'occuper de la question de l'administration électronique dans une optique internationale.

### Notes

1. *International Council for Information Technology in Government Administration* (Conseil international pour la technologie de l'information dans l'administration gouvernementale) [www.ica-it.org/](http://www.ica-it.org/).
2. *Government Online International Network* (Réseau international d'administration en ligne) [www.governments-online.org](http://www.governments-online.org).

## Bibliographie

- ALLEN, B., JUILLET, L., MINOOSPEHR, S., PAQUET, G., ROY, J. (2002), « E-Government and Collaboration: Structural, Accountability and Cultural Reform ».
- BJÖRKQVIST, S. (2002), « Experiences with eGovernment in Statistics Finland ».
- BOVAIRD, T. (2002a), « Performance Measurement and Evaluation of e-Government and e-Governance Programmes and Initiatives ».
- BOVAIRD, T. (2002b), « E-Government and Organisational Change: New Ways of Linking the Front and Back Offices of Government Departments, Government Agencies and Local Government ».
- CHATILLON, G. (2002), « Confidence in E-Government: The Outlook For A Legal Framework for Personal Data And Privacy ».
- CLIFT, S. (2003), « Public Net-Work: Online Information Exchange in the Pursuit of Public Service Goals ».
- CULBERTSON, S. (2002a), « E-Government and Organisational Change ».
- CULBERTSON, S. (2002b), « Transformed Government: Case Studies on the Impact of E-Government in Public Administrations ».
- CORSI, M. et E. GULLO (2002), « Measuring E-Government in Italy ».
- CZERNIAWSKI, S. (2002), « Measuring E-Government in the United Kingdom ».
- FINE, E. (2002), « A Community-Based Approach to Preparing for Change in the Workplace ».
- FINN, B. and GIOVANNINI, E. (à paraître), « Statistical Developments and Strategies in the Context of e-Government ».
- FRISSEN, V. (2002), « The e-mancipation of the Citizen and the Future of e-government: Reflections on ICT and Citizens' Partnership ».
- GARTNER RESEARCH (2002), « The Gartner Framework for E-Government Strategy Assessment ».
- GBDe (Global Business Dialogue on Electronic Commerce) 2002, « E-Government ».
- GOUVERNEMENT EN DIRECT CANADA (2002), « Rapport annuel sur les progrès du Canada - 2002 », [www.ged-gol.gc.ca](http://www.ged-gol.gc.ca).
- HARVARD POLICY GROUP ON NETWORK-ENABLED SERVICES AND GOVERNMENT (2001), « Improving Budgeting and Financing for Promising IT Initiatives ».
- HOLLAND, C., BONGERS, F., VANDEBERG, R., KELLER, W. et TE VELDE, R. (2002), « Building Blocks and Recommendations for a Standardised Measuring Tool ».
- HOLMES, D. (2002a), « Marketing e-Government ».
- HOLMES, D. (2002b), « E-Government Case Studies ».

- HOPKINS, A. (2002), « Discussion paper on the issue of responsive e-government services from the perspective of service users ».
- IDA (Programme d'échange électronique de données entre administrations) (2002), Transborder e-Procurement Study « Public e-Procurement: Analysis of Public e-Procurement Initiatives », Rapport de Synthèse. <http://europa.eu.int>.
- KERSCHOT, H. et POTÉ, K. (2001), « Web-based Survey on Electronic Public Services (Results of the first measurement: October 2001) ».
- LENIHAN, D. G. (2002), « Realigning Governance: From E-Government To E-Democracy ».
- MACINTOSH, A. (2002), « Using information and communication technologies to enhance citizen engagement in the policy process ».
- MELE, V. (2002), « Paradigm and Practice: the Innovative Organisation ».
- MONTAGNIER, W., MULLER, E. et VICKERY, G. (2002), « The Digital Divide : Diffusion and Use of ICTs ».
- MURPHY, M. (2002), « Organisational Change and Firm Performance ».
- National Audit Office (NAO) (2002), « Better Services through e-government: Case Studies in Support of Better Public Services through e-government ».
- OCDE (2000), *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001a), *The Electronic Commerce Business Impacts Project (EBIP)*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001b), *Le secteur public au XXIème siècle: repenser le leadership*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001c), *Understanding the digital divide*, Paris.
- OCDE (2001d), *Perspectives des communications*, Paris.
- OCDE (2001e), *Des citoyens partenaires: Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001f), *La nouvelle économie: mythe ou réalité*, Paris.
- OCDE, Note de synthèse (2001), *L'administration en-ligne menacée*.
- OCDE (2002a), *Perspectives des technologies de l'information*, Paris.
- OCDE (2002b), *Measuring the Information Economy*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Études de l'OCDE sur l'administration électronique Finlande*, Paris.
- OCDE (2003b), *Promesses et limites de la démocratie électronique: les défis de la participation citoyenne en ligne*, Paris.
- OCDE (à paraître), *From In-line to Online: Delivering Better Services*, Paris.
- PARRADO DIEZ, S. (2002). « ICT Related Skills for E-Government ».
- POLAND, P. (2001), « Online Consultation in GOL Countries, Initiatives to Foster E-Democracy ». The Government Online International Network.
- REEDER, F. S. et PANDY, S.M. (2002), « Identifying Effective Funding Models for E-Government ».
- ROY, J., ALLEN, B. et LIFSHITZ, A. (2002), « E-Government and Private-Public Partnerships: Relational Challenges and Strategic Directions ».
- SETTLES, A. (2002), « What Skills are Needed in An E-World: E-Government Skills and Training Programmes for the Public Sector ».
- SØRGAARD, P. (2002), « Implementing E-Government: Leadership and Co-ordination ».

- STATSKONTORET (Swedish Agency for Public Management) (2000), « The 24/7 Agency; Criteria for 24/7 Agencies in the Networked Public Administration », Stockholm.
- WORLD ECONOMIC FORUM (en association avec INSEAD et infoDEV), (2002-2003), « The Global Information Technology Report ».
- WORLD MARKETS RESEARCH CENTRE (2001), « Global E-Government Survey».
- VAN DUIVENBODEN, H. (2002), « Citizen Participation in Public Administration: The Impact of Citizen Oriented Public Services on Government and Citizen ».
- VAN GILS, D. (2002), « Evaluation Practices used by OECD Member Countries to Assess E-Government ».

### **Rapports nationaux**

- Rapport national : Australie (2002a), « Public-Private Partnerships ».
- Rapport national : Australie (2002b), « A case study on collaboration: The development of an Information Technology Architecture and Governance policy framework for federal agencies ».
- Rapport national : Australie (2002c), « Interoperability through collaboration ».
- Rapport national : Canada (2002a), « Government On-Line Investment Strategies: the Canadian Example ».
- Rapport national : Canada (2002b), « Evaluating at the Agency Level: E-Government Capacity Check ».
- Rapport national : Canada (2002c), « A Community-Based Approach to Preparing for Change in the Workplace ».
- Rapport national : Danemark (2002), « E-Government the Danish way: A tight link between e-Government, Regulatory and Administrative Regulation ».
- Rapport national : Finlande (2002), « Private – public partnerships in e-Government service delivery ».
- Rapport national : France (2002), « Développement de l'administration électronique: L'expérience française ».
- Rapport national : Allemagne (2002), « BundOnline 2005: Challenges to Collaboration ».
- Rapport national : Italie (2002a), « Financial aspects of e-Government implementation in Italy ».
- Rapport national : Italie (2002b), « A Network of Regional Competence Centres (RCC) to Support Collaboration among Italian Public Administrations in the Development of e-Government ».
- Rapport national : Japon (2002a), « Leadership and Co-ordination ».
- Rapport national : Japon (2002b), « E-government skills in Japan ».
- Rapport national : Corée (2002a), « Leadership and Co-ordination in E-Government: A case study of South Korea ».
- Rapport national : Corée (2002b), « Skills for Implementing eGovernment Policy: eGovernment Project for Local Governments in Korea ».
- Rapport national : États-Unis (2002a), « United States' Experience with Public-Private Partnerships: Elements of Effective Public-Purpose Partnerships ».
- Rapport national : États-Unis (2002b), « Building the E-Government Workforce ».

## ANNEXE I

# Glossaire

Ce glossaire a été établi aux fins de la présente étude et décrit la façon dont les termes sont utilisés dans le présent rapport.

**PARTICIPATION ACTIVE** – relation basée sur un partenariat avec le gouvernement, dans le cadre duquel les citoyens s’engagent activement dans le processus d’élaboration des politiques. Elle reconnaît aux citoyens la possibilité de proposer des mesures et d’orienter le dialogue sur les politiques – mais la responsabilité de la décision finale ou de la formulation des politiques incombe au gouvernement.

**AUTHENTIFICATION** – mesure de sécurité visant à vérifier l’identité de l’utilisateur avant d’autoriser son accès à l’Internet ou à l’intranet, généralement en entrant un nom d’utilisateur et/ou un mot de passe.

**ARRIÈRE-GUICHET** – opérations internes d’une organisation qui soutiennent les processus principaux et qui ne sont ni accessibles ni visibles par le grand public.

**BARRIÈRES EXTERNES** – Les barrières externes à l’administration électronique sont les obstacles externes qui doivent être surmontés avec l’aide d’autres acteurs (les administrations centrales par exemple). Elles consistent souvent en une défaillance, un élément manquant ou un manque de flexibilité des systèmes administratifs propres à faciliter l’administration électronique. Il en résulte souvent une incapacité à parvenir à une perspective globale ou intégrée de la mise en place de l’administration électronique.

**MODES D’ACCÈS** – modes d’accès aux services (par exemple l’Internet, le téléphone, le fait de se rendre dans un service de l’administration). Différents types de clients utilisent différents modes d’accès aux services.

**CONSULTATION** – relation à double sens entre le citoyen et le gouvernement, dans laquelle le gouvernement consulte les citoyens et sollicite leurs réactions et les citoyens communiquent en retour des informations au gouvernement. Les gouvernements définissent les sujets

soumis à consultation, déterminent les questions et gèrent le processus, alors que les citoyens sont invités à donner leurs points de vue et leurs opinions.

**ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE** – utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC), notamment l'Internet, comme instrument propre à améliorer l'administration.

**ACTIVITÉS RELATIVES À L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE** – expression largement utilisée pour désigner l'ensemble des activités associées à l'usage des TIC par les administrations. Elle couvre donc à la fois les activités des organismes publics concernant les citoyens, les entreprises et les autres organismes publics et les activités concernant les processus, les structures et les comportements internes à l'administration.

**GUICHET** – ce terme désigne l'administration telle que les administrés la perçoivent, c'est-à-dire les fournisseurs d'informations et de services ainsi que les interactions entre l'administration d'un côté et les citoyens et les entreprises de l'autre.

**INFORMATION** – relation unilatérale dans laquelle l'administration produit et communique des informations à l'intention des citoyens. Cette notion couvre à la fois l'accès « passif » aux informations sur demande des citoyens et les mesures « actives » par lesquelles l'administration diffuse les informations aux citoyens.

**TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (TIC)** – cette expression désigne les technologies de l'informatique et de la communication. On entend par TI (technologie de l'information) tout équipement ou système interconnecté (sous-système) d'équipements incluant tous les types de technologie utilisés pour créer, stocker, manipuler, gérer, déplacer, présenter, basculer, échanger, transmettre ou recevoir des informations sous toutes leurs formes. Les informations peuvent prendre les formes suivantes : données commerciales, conversations orales ; images fixes ; films ; présentations multimédias et autres formats incluant ceux qui n'ont pas encore été conçus. Le terme « communication » fait référence à un système de symboles et de significations partagés qui unissent des personnes au sein d'un groupe, d'une communauté ou d'une culture. Le mot « communication » a été ajouté à TI afin de créer un réseau à partir de l'utilisation des technologies de l'information\*.

**GESTION DE L'INFORMATION (GI)** – opérations consistant à développer et à gérer les stocks et les processus d'informations d'une organisation.

**RESEAU D'INFORMATION** – système de matériels et de services de TI offrant aux utilisateurs des services de recherche et de mise à disposition dans

\* Adapté de <http://afri.net.intnet.mu/competition2002/rcpl2/ict/frameless/definition.htm>.

un domaine donné (par exemple le courrier électronique, les répertoires électroniques et les services vidéos) ;

**INFRASTRUCTURES DE RÉSEAU D'INFORMATION** – ensemble du système de liens de transmission, de procédures d'accès, de cadres juridiques et généraux et les services de base et de soutien du réseau d'information.

**SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION (SI)** – société qui utilise à grande échelle les réseaux d'information et les TIC, produit de grandes quantités de produits et services d'information et de communication et possède une industrie des connaissances diversifiée.

**TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION (TI)** – désigne les matériels, logiciels et méthodes utilisés pour le traitement automatique et le transfert de données.

**INTEROPÉRABILITÉ** – capacité des organismes à partager des informations et des données (par exemple en utilisant des normes communes).

**INTERGICIEL** – Un intergiciel est un logiciel qui permet d'intégrer les services et les applications distribuées sur l'Internet ou les réseaux locaux et peut fournir un ensemble de services tels que l'authentification, la messagerie, les transactions, etc. L'intergiciel permet aux organismes administratifs de partager les données entre les modes de fourniture de services au niveau du guichet et les processus et les applications d'arrière-guichet, et il est de plus en plus perçu comme la technologie la mieux adaptée pour la fourniture de services administratifs électroniques conjoints.

**POLITIQUE DU MULTI-ACCÈS** – cela consiste à maintenir en opération tout un ensemble de modes d'accès aux services (services administratifs, centres d'appels téléphoniques, sites Web administratifs) afin de permettre aux citoyens de choisir et d'utiliser leur mode d'accès favori. Voir également « modes d'accès ». Il convient de noter qu'au Canada, la politique du multi-accès ne concerne que les modes d'accès via l'Internet. Quel que soit le site ou le portail auquel ils accèdent, les utilisateurs peuvent se connecter à tous les autres sites Web ou portails gouvernementaux.

**CENTRE MULTI-SERVICES** – organisme administratif regroupant des services fournis par de multiples autorités administratives.

**SERVICES ADMINISTRATIFS EN LIGNE** – services fournis, à travers des réseaux, par l'administration publique aux particuliers, aux entreprises et aux organisations, ainsi qu'aux autres administrations publiques.

**PORTAIL** – service spécialisé coordonnant et présentant les informations et les services des différents fournisseurs indépendants sur une même interface, généralement un site Web. Les informations sont classées selon des critères déterminés en fonction des besoins des utilisateurs.

**TERMINAL D'ACCÈS PUBLIC** – PC bénéficiant d'un accès à l'Internet installé sur un lieu public tel qu'une bibliothèque et mis gratuitement à la disposition du public.

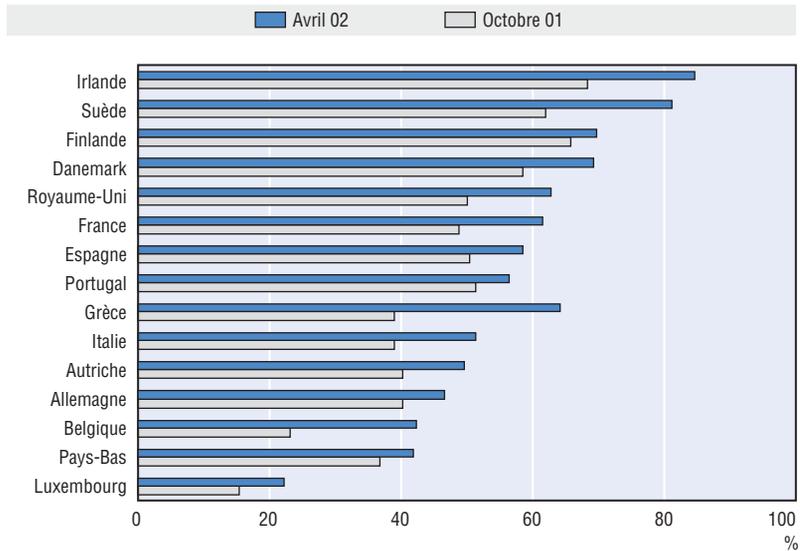
**INFRASTRUCTURE PUBLIQUE CLÉ (KEY PUBLIC INFRASTRUCTURE – KPI)** – Il s'agit de la méthode la plus courante sur Internet pour authentifier l'expéditeur d'un message ou coder un message. Elle permet aux utilisateurs d'un réseau public non sécurisé, tel que l'Internet, d'échanger en privé et de manière sécurisée des données grâce à une paire de clés cryptographiques (une clé publique et une clé privée) obtenues et partagées par le biais d'une autorité de confiance. Elle fournit un certificat numérique pouvant identifier un individu ou une organisation et des services de répertoire pouvant stocker et, le cas échéant, annuler les certificats.

**SERVICES HOMOGÈNES** – cela consiste à présenter au public des services faciles à utiliser et fonctionnels. Ils fournissent aux citoyens les informations dont ils ont besoin sans qu'ils aient à savoir quel niveau d'administration ou quel organisme ils doivent contacter pour obtenir ces informations. Ils fournissent sur un même site tous les services et toutes les informations nécessaires aux utilisateurs.

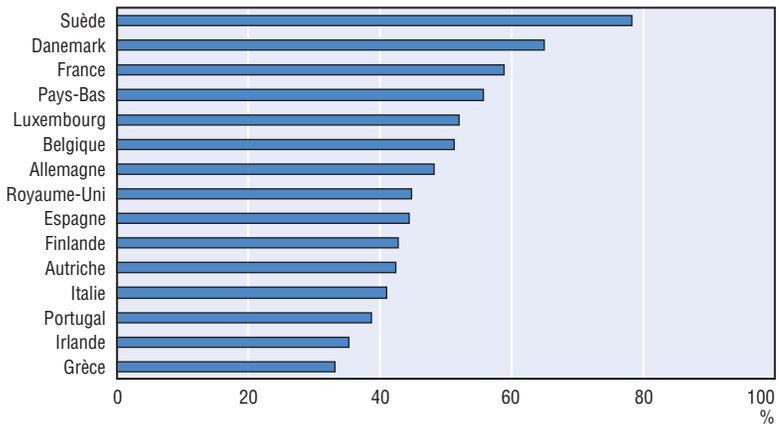
## ANNEXE II

# *Statistiques en matière d'administration électronique*

Cette annexe présente les statistiques concernant l'administration électronique dans les pays de l'OCDE sélectionnés.

Graphique 3. **e-Europe : disponibilité en ligne des services publics, 2001-2002**

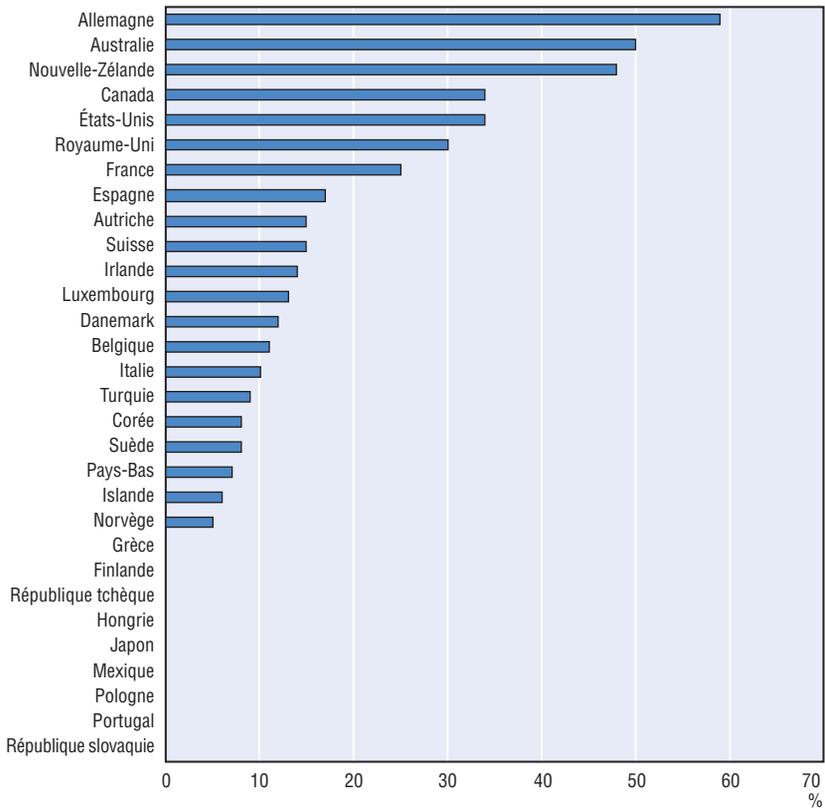
Source : e-Europe.

Graphique 4. **Pourcentage d'utilisateurs visitant les sites de l'administration en ligne (juin 2002)**

Source : e-Europe.

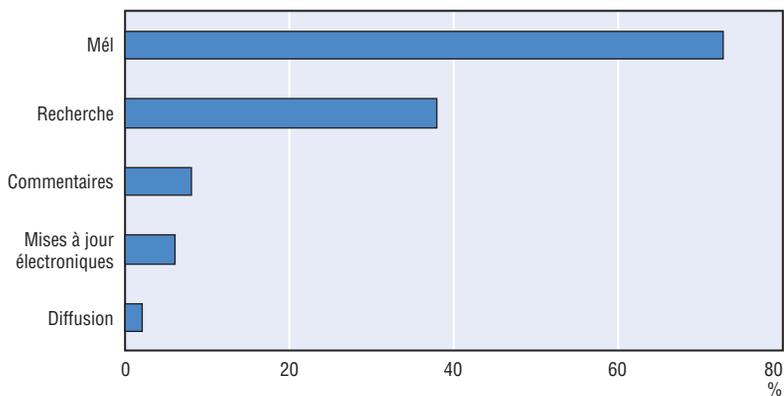
### Graphique 5. Pourcentage des sites nationaux offrant des services en ligne

Pourcentage de sites Web dans chaque pays dont les caractéristiques sont définies dans l'Étude (services en ligne, publications et bases de données)



Source : World Market Research Centre Global E-Government Survey, septembre 2001.

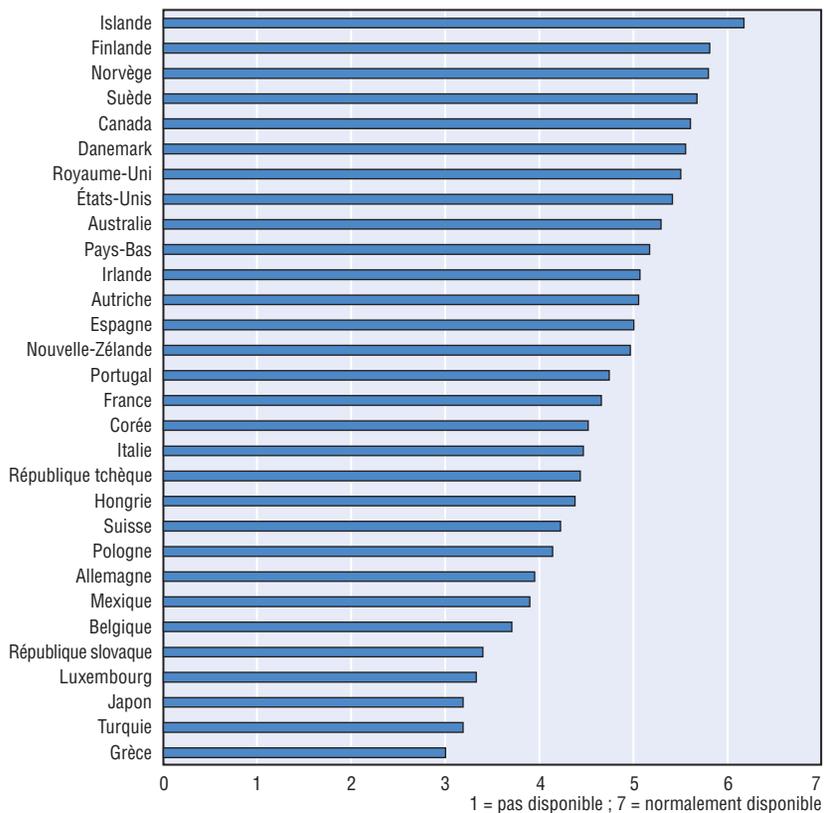
Graphique 6. **Pourcentage de sites Web mis à la disposition du public**  
(Étude effectuée auprès de 196 pays)



Source : World Market Research Centre Global E-Government Survey, septembre 2001.

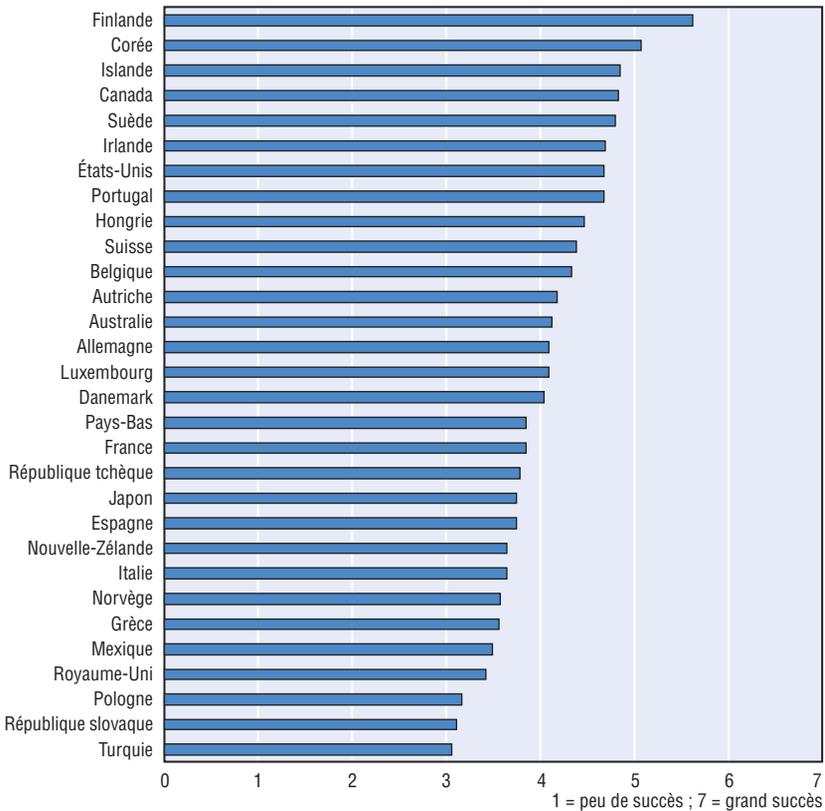
### Graphique 7. Services d'administration en ligne

Les services de l'administration en ligne disponibles sur l'Internet dans votre pays :  
 (permis de téléchargement, paiements des impôts, soumissions de l'administration) :  
 1 = ne sont pas disponibles ; 7 = sont normalement disponibles



Source : World Economic Forum, « The Global Information Technology Report » (2002-2003).

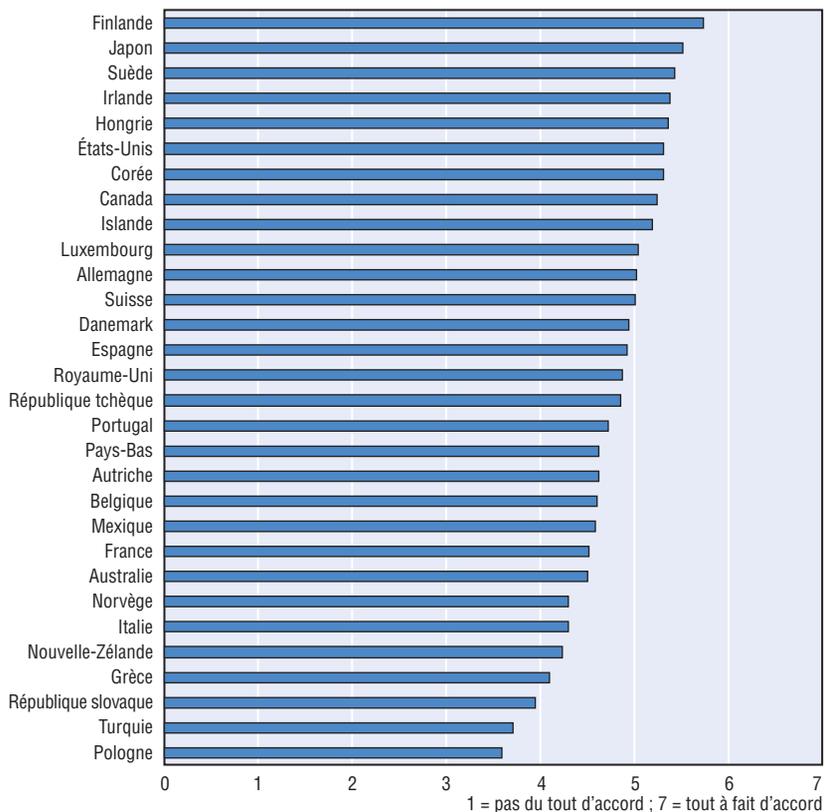
**Graphique 8. Succès des administrations pour la promotion des TIC**  
 Les programmes des administrations pour promouvoir l'utilisation des TIC ont  
 rencontré : 1 = peu de succès ; 7 = un grand succès



Source : World Economic Forum, « The Global Information Technology Report » (2002-2003).

### Graphique 9. **Priorité des administrations pour les TIC**

Les TIC sont la principale priorité des administrations :  
 1 = pas du tout d'accord ; 7 = tout à fait d'accord

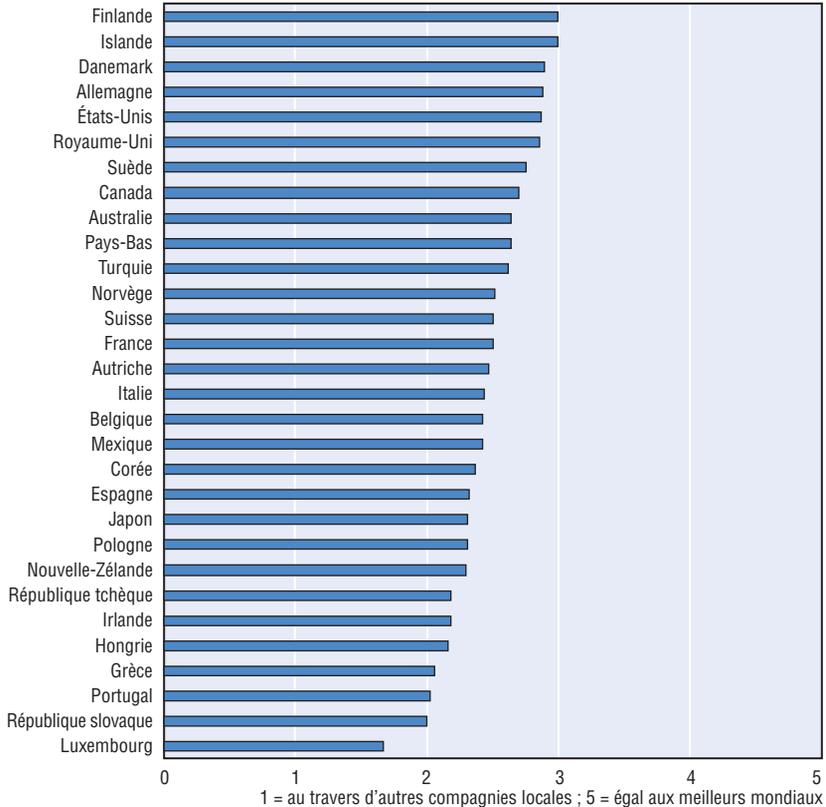


Source : World Economic Forum, « The Global Information Technology Report » (2002-2003).

### Graphique 10. Utilisation par les administrations des transactions effectuées sur l'Internet (entreprises)

Veillez indiquer le rang de votre compagnie (au sujet des interactions effectuées sur l'Internet) par rapport aux compagnies internationales :

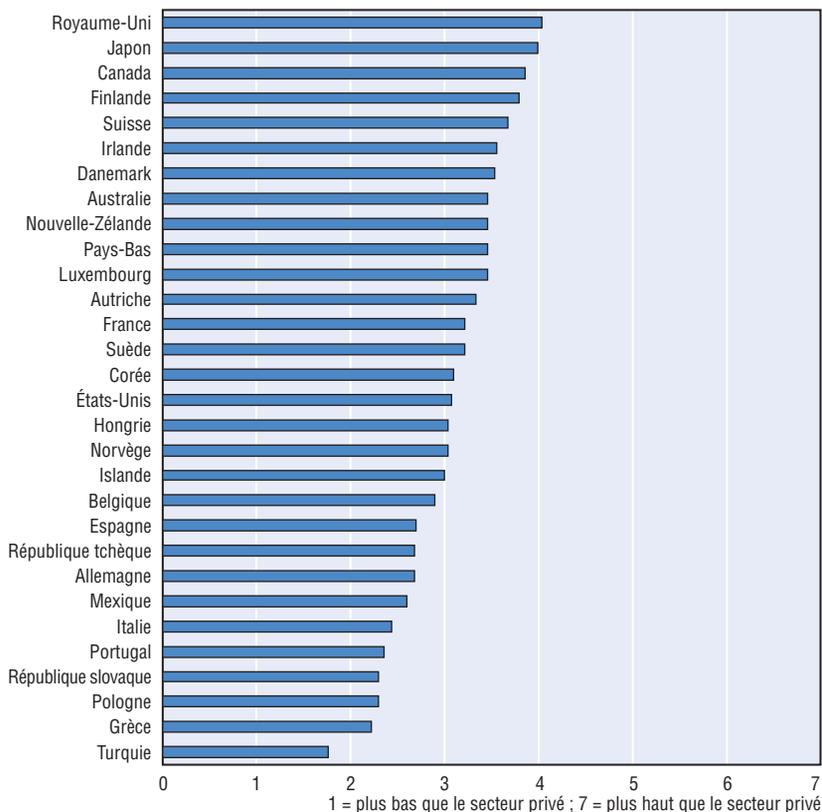
1 = au travers d'autres compagnies locales ; 5 = égal aux meilleurs mondiaux



Source : World Economic Forum, « The Global Information Technology Report » (2002-2003).

### Graphique 11. **Compétence des fonctionnaires**

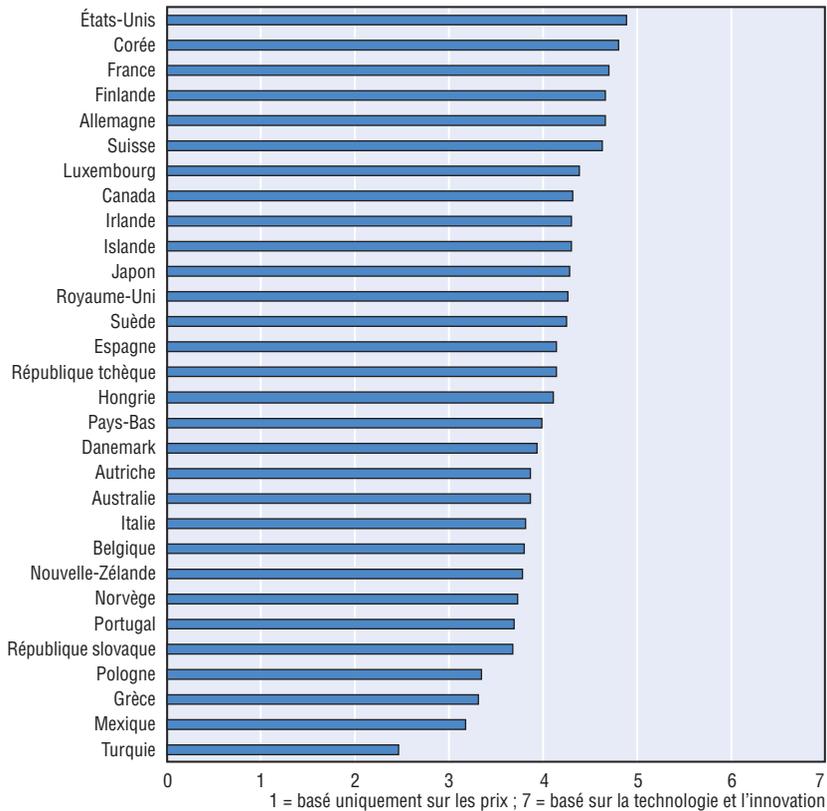
Le niveau de compétence du personnel du service public est : 1 = plus bas que le secteur privé ; 7 = plus haut que le secteur privé



Source : World Economic Forum, « The Global Information Technology Report » (2002-2003).

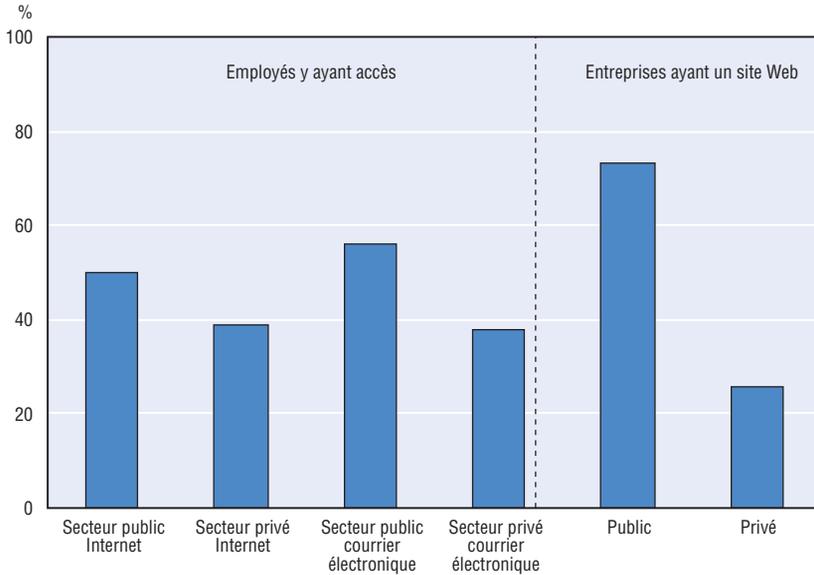
### Graphique 12. Achats en matière de technologies avancées

Décisions gouvernementales pour l'achat de technologies avancées : 1 = uniquement basé sur les prix ; 7 = basé sur la technologie et l'innovation



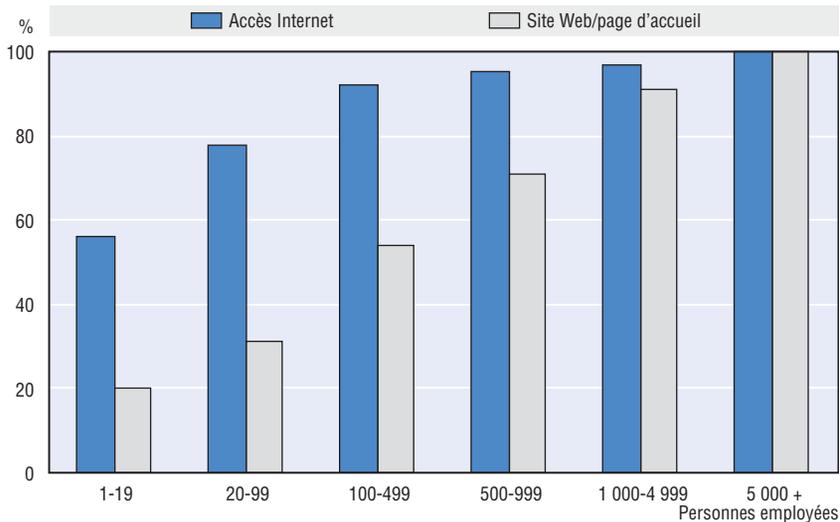
Source : World Economic Forum, « The Global Information Technology Report » (2002-2003).

Graphique 13. **Accès à l'Internet et aux e-mails dans les secteurs public et privé canadiens, 2000**



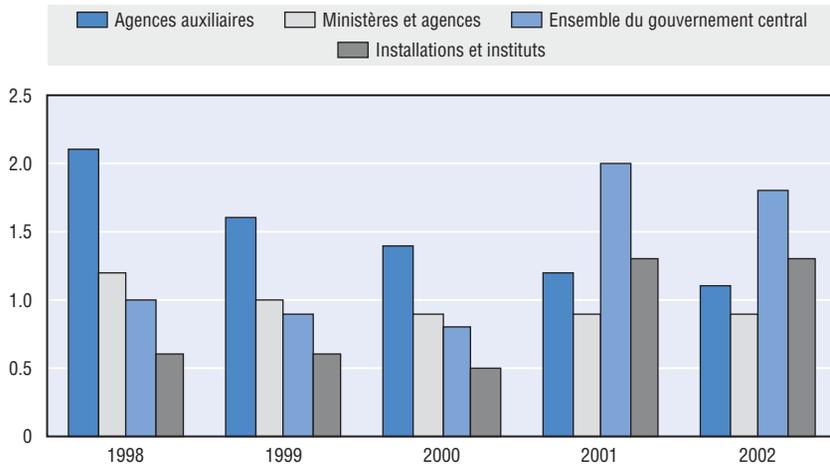
Source : Statistics Canada (2001), « Electronic Commerce and Technology Use », Connectedness Series, Ottawa, septembre.

Graphique 14. **Accès gouvernemental à l'Internet et sites Web en Australie, 1997/98**



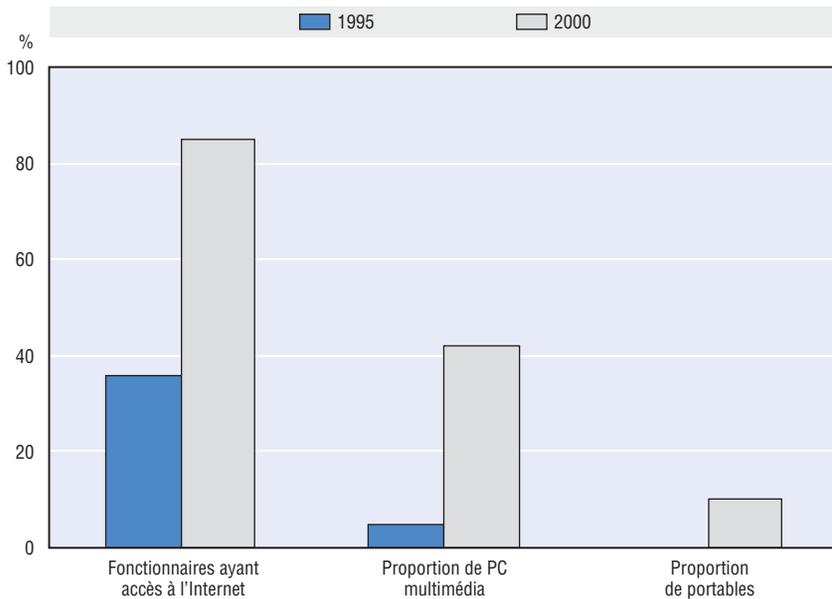
Source : Bureau australien des statistiques (1999), « Government Use of Information Technology », 8119.0, Canberra.

Graphique 15. **Nombre d'employés par PC dans le gouvernement central du Japon, année fiscale 1998-2002**



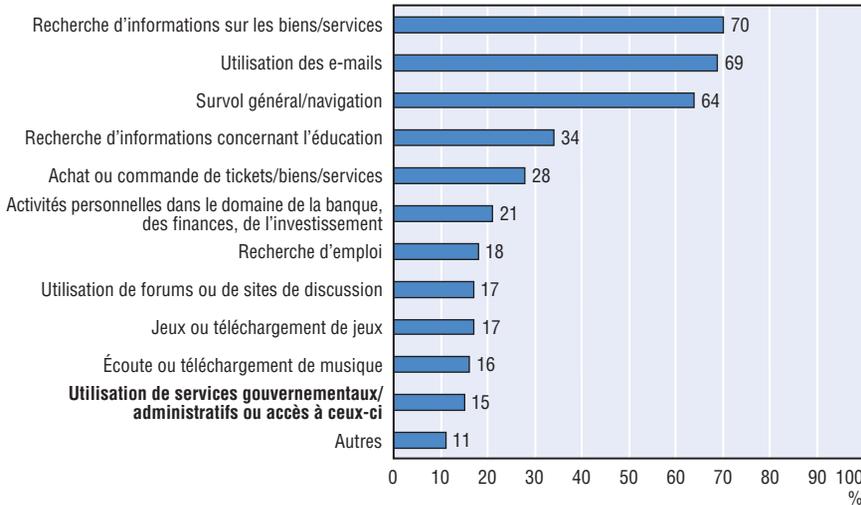
Source : Bureau de gestion administrative, 2001 (Administrative Management Bureau), *Basic Survey on the Progress of Government ICT Use*, Tokyo.

Graphique 16. **Utilisation des TIC dans le gouvernement finlandais, 1995 et 2000**



Source : Statistics Finland (2001), *On the Road to the Finnish Information Society III*, Helsinki.

Graphique 17. **Usage personnel de l'Internet par motif au Royaume-Uni, juillet 2000**



Note : Accès des adultes à l'Internet pour un usage personnel. Le total des pourcentages n'est pas 100 car les personnes interrogées peuvent donner plus d'une réponse.

Source : UK National Statistics, 26 septembre 2000.

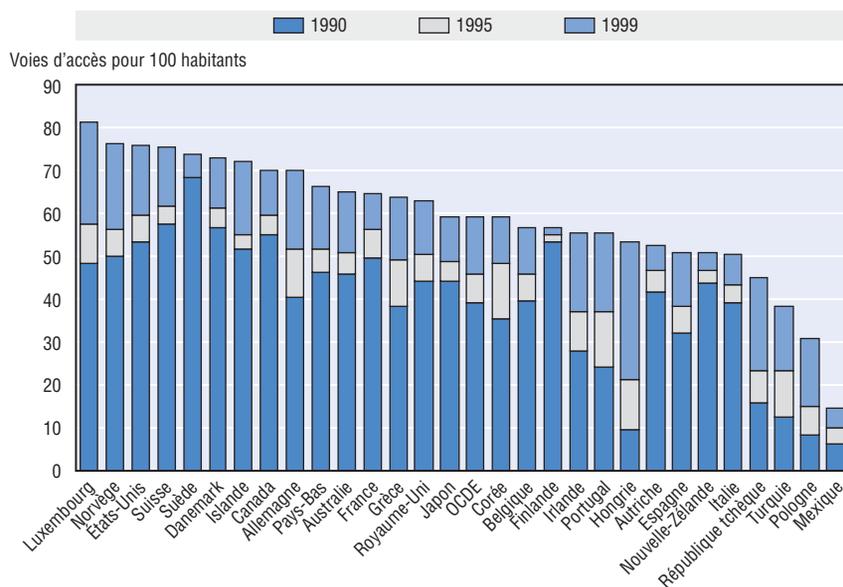
## ANNEXE III

# *La diffusion des TIC et la division numérique*

Cette annexe statistique fournit des données sur la diffusion des TIC dans les pays de l'OCDE sélectionnés.

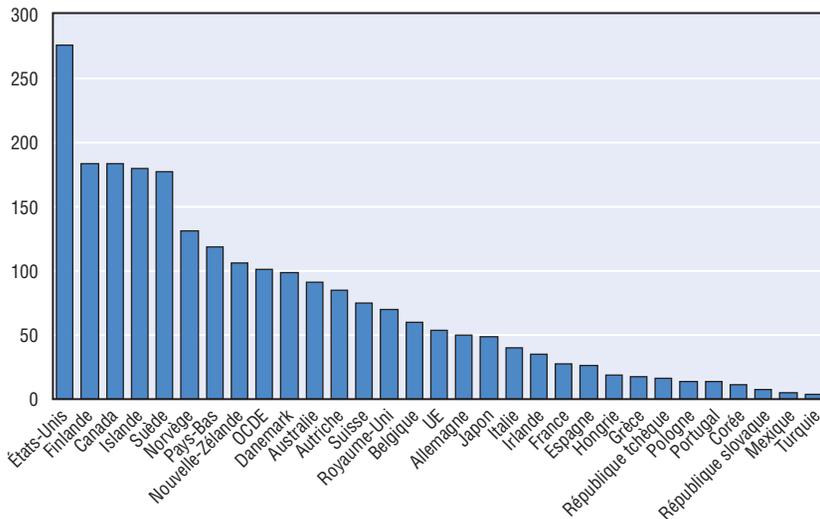
### Graphique 18. Voies d'accès fixes aux télécommunications dans les pays de l'OCDE

Pour 100 habitants (1990, 1995 et 1999)



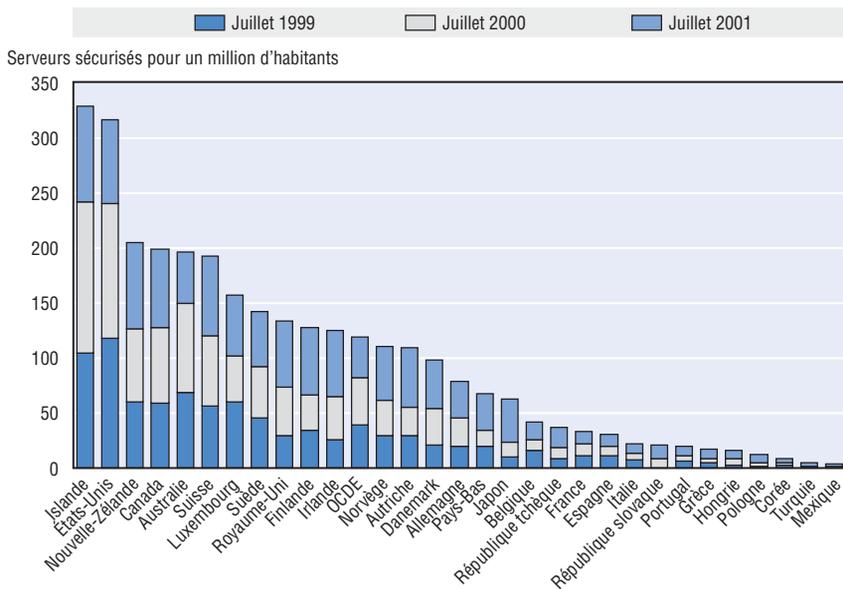
Source : OECD Communications Outlook (2001d).

Graphique 19. **Hôtes Internet dans les pays de l'OCDE pour 1 000 habitants, juillet 2001**  
 (gTLD ajustés)



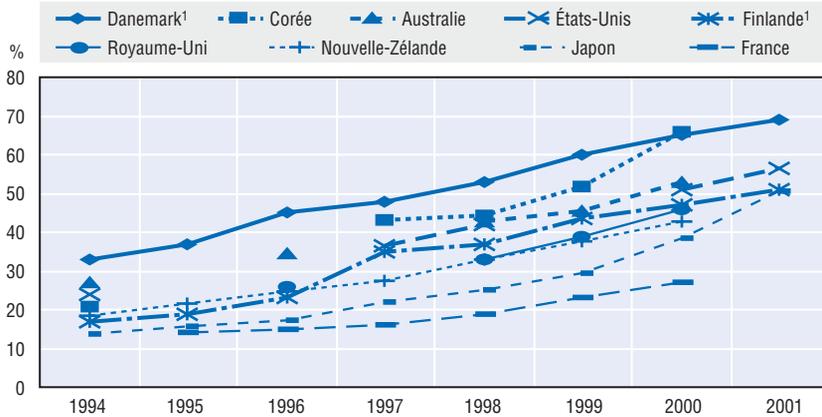
Source : OCDE, à partir de Netsizer ([www.netsizer.com](http://www.netsizer.com)).

Graphique 20. **Serveurs sécurisés pour un million d'habitants, juillet 2001**



Source : OCDE ([www.oecd.org/sti/telecom](http://www.oecd.org/sti/telecom)), base sur Netcraft ([www.netcraft.com](http://www.netcraft.com)).

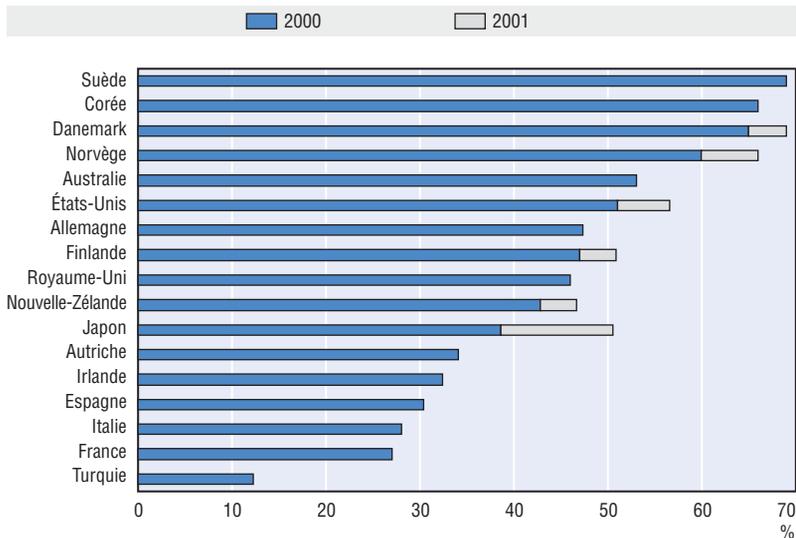
**Graphique 21. Accès à un ordinateur à domicile dans les pays de l'OCDE sélectionnés, 1994-2001**



1. Premier trimestre 2001.

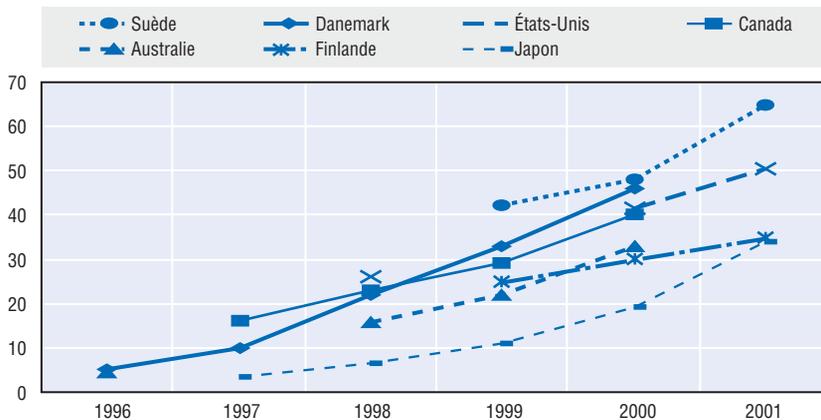
Source : OCDE, base de données TIC, décembre 2001.

**Graphique 22. Ménages disposant d'un accès à un ordinateur à domicile, 2000 et 2001**



Source : Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie (2001), base de données TIC, mars 2002.

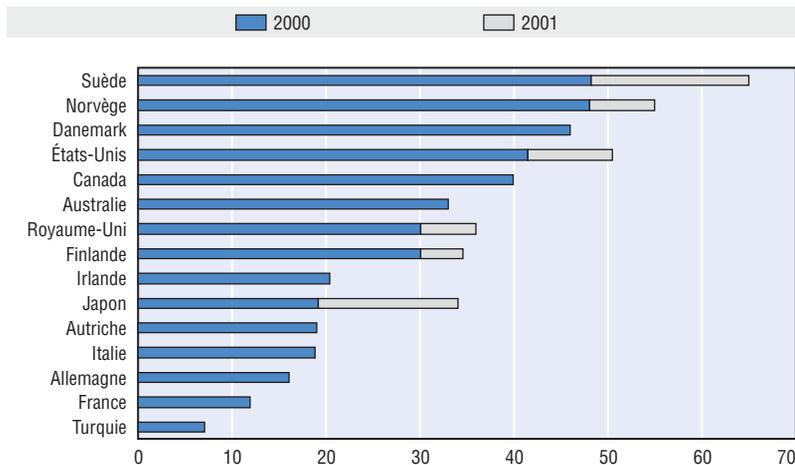
Graphique 23. **Accès des ménages à l'Internet dans les pays sélectionnés, 1996-2001**



Note : En ce qui concerne le Danemark, accès à l'Internet par l'intermédiaire d'un ordinateur à domicile, en ce qui concerne les autres pays, accès par l'intermédiaire d'un outil quelconque (ordinateur, téléphone, télévision, etc.).

Source : OCDE, base de données TIC, septembre 2001.

Graphique 24. **Ménages disposant d'un accès à l'Internet, 2000 et 2001**

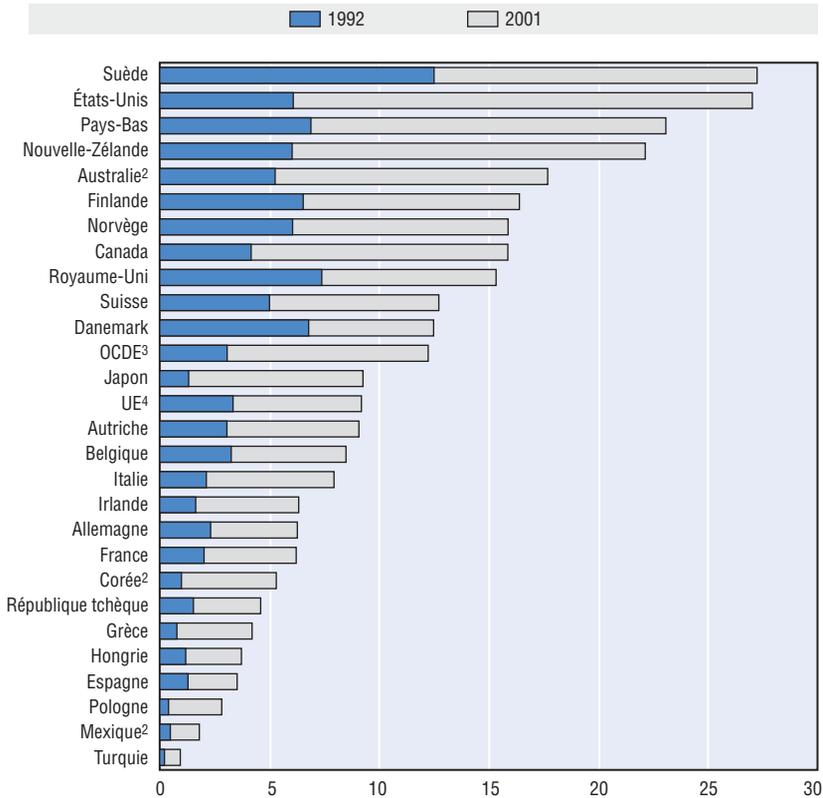


Note : En ce qui concerne le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni, accès à Internet par l'intermédiaire d'un ordinateur à domicile, pour ce qui est des autres pays, accès à l'Internet par l'intermédiaire d'un outil quelconque (par exemple ordinateur, téléphone, télévision, etc.).

Source : Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie (2001).

### Graphique 25. Diffusion de la technologie de l'information dans le système éducatif, 1992-2001

Nombre moyen de PC pour 100 habitants

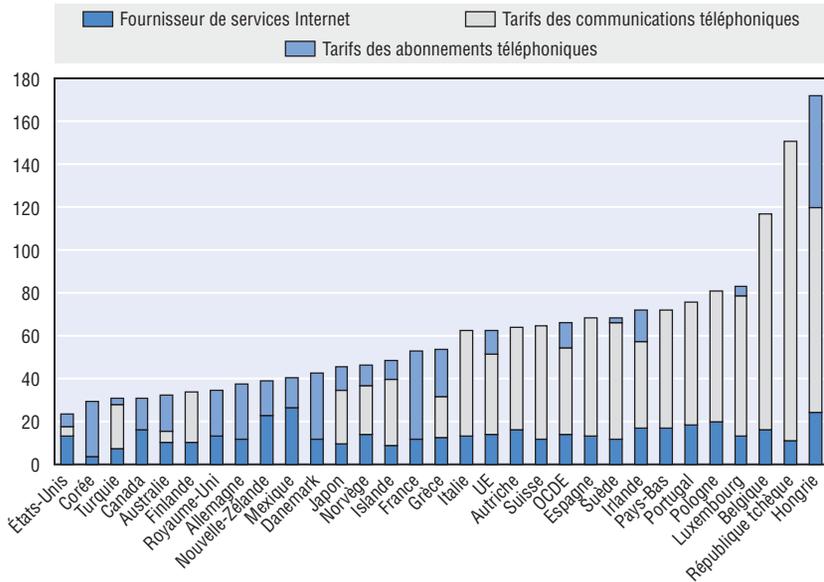


1. Nombre moyen de PC pour 100 étudiants inscrits à plein-temps. Pour 2001, les données pour les étudiants de 1999 ont été utilisées.
2. 1993.
3. Estimations pour 1992. Pays de l'OCDE sauf le Portugal, la Slovaquie et le Luxembourg.
4. Estimations pour 1992. Pays de l'Union européenne à l'exception du Portugal et du Luxembourg.

Source : OCDE, à partir de la *World Information Technology and Services Alliance (WITSA)* et de la *International Data Corporation (IDC)*, 2002.

**Graphique 26. Panier concernant l'accès à l'Internet dans les pays de l'OCDE pour 40 heures (aux heures de pointe) en utilisant des taux actualisés du réseau téléphonique public commuté**

en dollars, PPP, TVA comprise (août 2001)

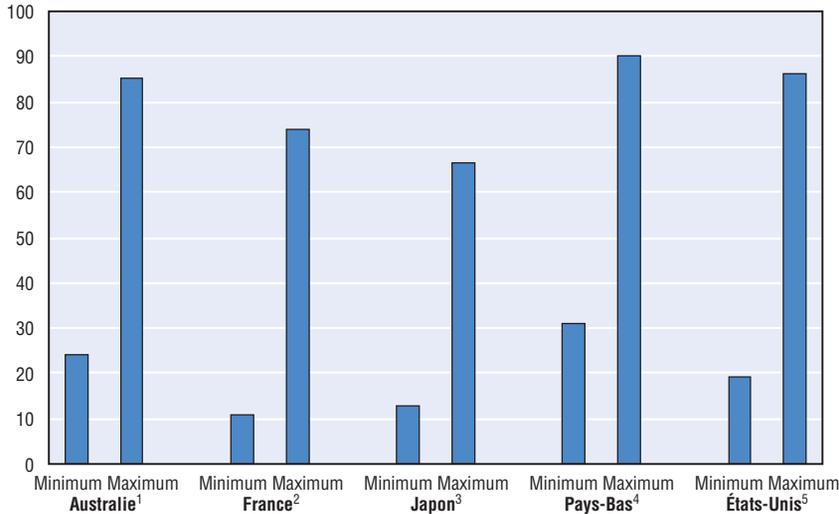


Note : Les coûts d'accès à l'Internet varient considérablement entre les pays de l'OCDE, principalement en raison des différences de frais de téléphone variables et des tarifs des fournisseurs de services Internet. Des études antérieures de l'OCDE montrent que ces différences s'expliquent surtout par l'état de la concurrence dans les divers pays membres.

Source : OCDE.

**Graphique 27. Possession de PC par revenu du ménage dans les pays de l'OCDE sélectionnés, 2000**

Pourcentages



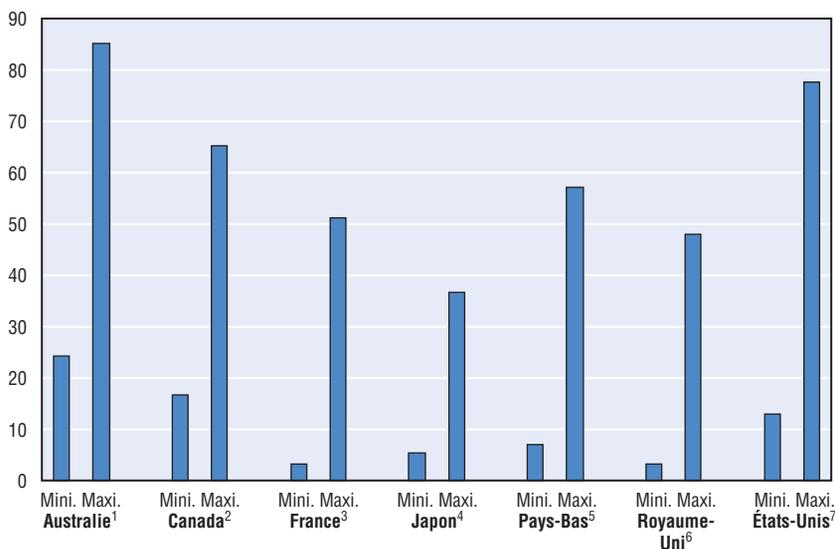
Note : En raison des différences de tranches de revenu utilisées, les données ne sont pas comparables d'un pays à l'autre.

1. Tranche de revenu la plus faible : moins de 25 000 dollars australiens ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 100 000 dollars australiens.
2. Tranche de revenu la plus faible : moins de 80 000 francs ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 450 francs.
3. Tranche de revenu la plus faible : moins de 3 millions de yens ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 12 millions de yens.
4. Tranche de revenu la plus faible : deuxième décile de revenu (c'est le deuxième décile qui est utilisé car le décile de revenu le plus faible inclut les étudiants qui ont généralement des taux de pénétration des TIC plus hauts) ; tranche de revenu la plus élevée : dixième décile de revenu.
5. Tranche de revenu la plus faible : moins de 15 000 dollars ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 75 000 dollars. Les données de 2001 concernant les États-Unis montrent une augmentation jusqu'à 89 % pour la tranche de revenu la plus élevée et jusqu'à 23,8 % pour la tranche de revenu la plus faible.

Source : OCDE, à partir des données du Bureau australien de statistiques (*Australian Bureau of Statistics*), de l'INSEE, de l'Agence japonaise de planification économique, de *Statistics Netherlands* et du Bureau of the Census américain.

Graphique 28. **Accès à l'Internet par revenu du ménage dans les pays de l'OCDE sélectionnés, 2000**

Pourcentages



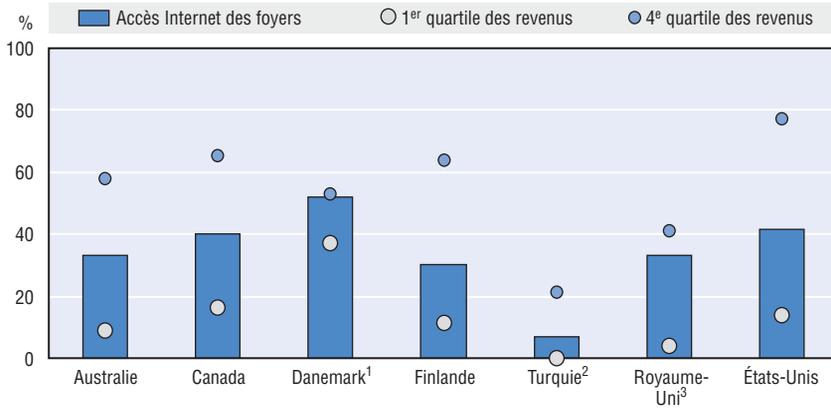
Note : En raison des différences de tranches de revenu utilisées, les données ne sont pas comparables d'un pays à l'autre.

1. Tranche de revenu la plus faible : moins de 25 000 dollars australiens ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 100 000 dollars australiens.
2. Pourcentage de ménages utilisant régulièrement l'ordinateur de leur domicile. Tranche de revenu la plus faible : premier quartile de revenu ; tranche de revenu la plus élevée : quatrième quartile de revenu.
3. Tranche de revenu la plus faible : moins de 80 000 francs ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 450 000 francs.
4. Tranche de revenu la plus faible : moins de 3 millions de yens ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 12 millions de yens.
5. 1999 ; tranche de revenu la plus faible : deuxième décile de revenu (c'est le deuxième décile qui est utilisé car le décile de revenu le plus faible inclut les étudiants qui ont généralement des taux de pénétration des TIC plus hauts) ; tranche de revenu la plus élevée : dixième décile de revenu.
6. Tranche de revenu la plus faible : deuxième décile de revenu ; tranche de revenu la plus élevée : dixième décile de revenu.
7. Tranche de revenu la plus faible : moins de 15 000 dollars ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 75 000 dollars. Les données de 2001 concernant les États-Unis montrent une augmentation jusqu'à 85,4 % pour la tranche de revenu la plus élevée et jusqu'à 17,7 % pour la tranche de revenu la plus faible.

Source : OCDE, à partir des statistiques nationales.

**Graphique 29. Accès à domicile à l'Internet parmi les ménages par niveau de revenu\***

Pourcentages, 2000

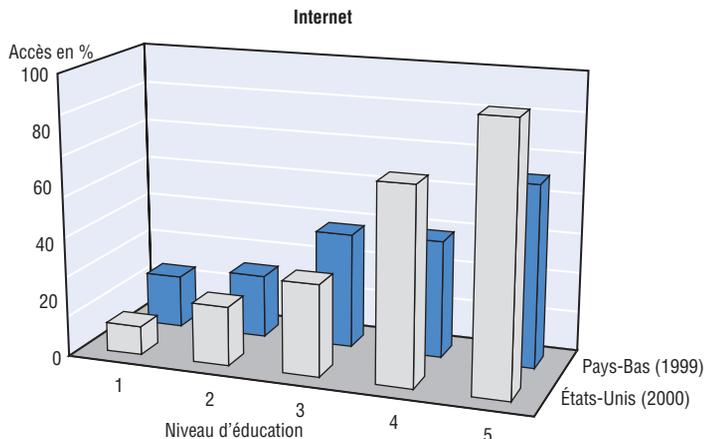
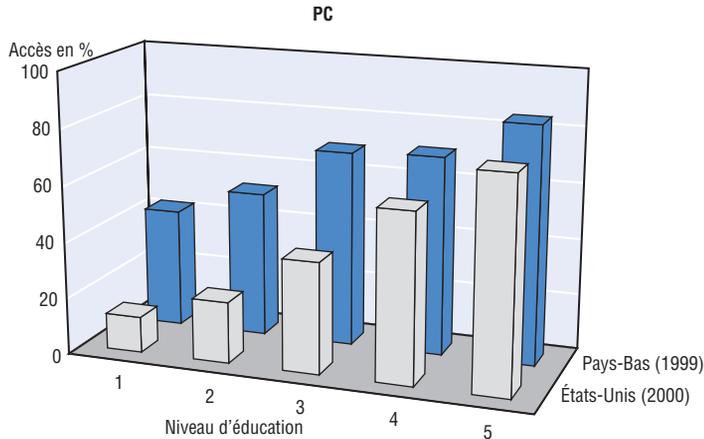


\* En ce qui concerne le Danemark et le Royaume-Uni, accès à l'Internet par l'intermédiaire d'un ordinateur à domicile, pour ce qui est des autres pays, accès à l'Internet par l'intermédiaire d'un outil quelconque (par exemple ordinateur, téléphone, télévision, etc.).

1. Premier trimestre 2001.
2. Ménages vivant dans les zones urbaines uniquement.
3. Dernier trimestre 2000.

Source : OCDE et sources nationales.

**Graphique 30. Accès aux PC et à l'Internet par niveau d'éducation**  
 Aux États-Unis et aux Pays-Bas (%)



Note : Ces données s'appliquent au niveau éducatif du chef de famille aux États-Unis, à la personne interrogée aux Pays-Bas.

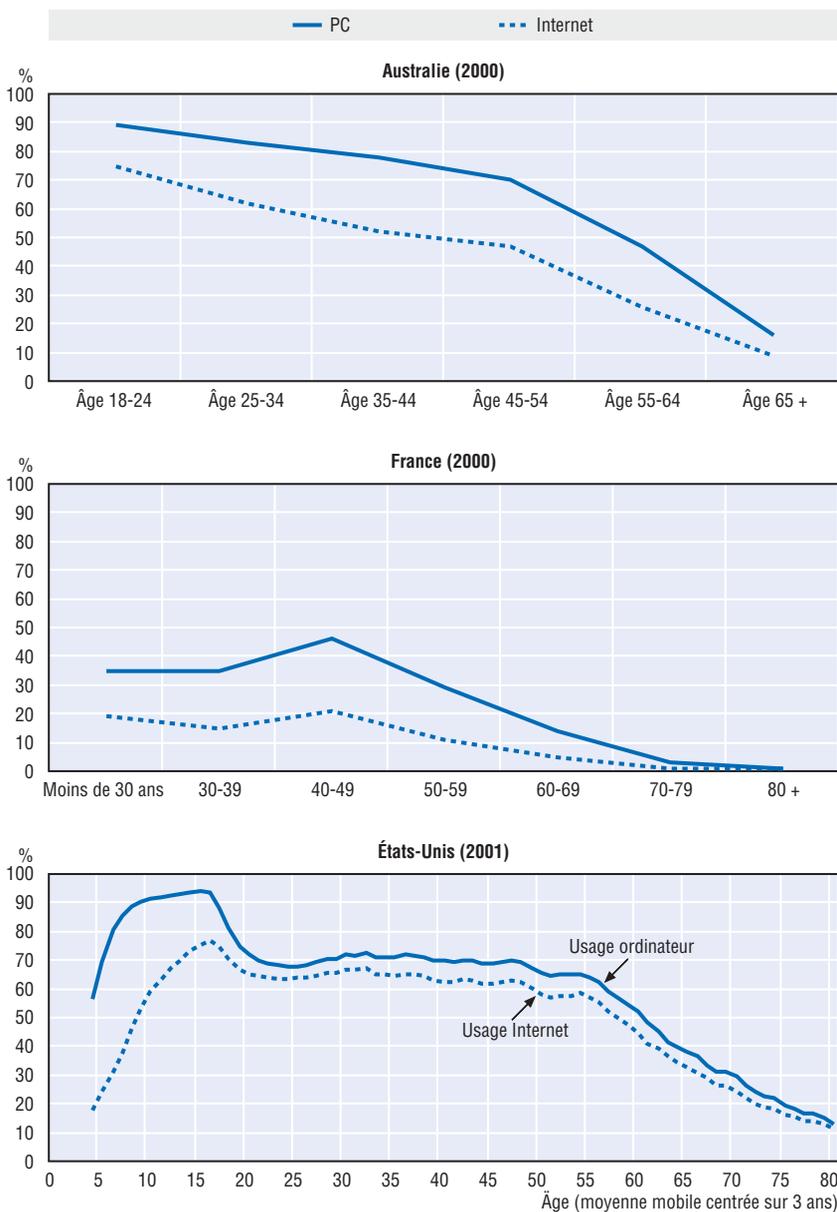
Les niveaux d'éducation de 1 à 5 sont définis de la manière suivante :

1. École élémentaire aux États-Unis ; éducation primaire aux Pays-Bas.
2. Certains établissements d'éducation secondaire aux États-Unis ; éducation secondaire aux Pays-Bas.
3. Diplôme d'études secondaires ou GED (*General Education Development - Formation générale*) ; éducation secondaire générale inférieure aux Pays-Bas.
4. Certains établissements d'enseignement supérieur aux États-Unis ; éducation secondaire générale supérieure/formation professionnelle intermédiaire/pré-université aux Pays-Bas.
5. BA ou plus aux États-Unis ; formation professionnelle supérieure/université aux Pays-Bas.

Source : OCDE à partir des sources nationales.

Graphique 31. **Taux de pénétration de l'Internet et des PC en fonction de l'âge (%)**

Pourcentages



Note : Âge du chef de famille en France. Âge de la personne en Australie et aux États-Unis. Sont concernés des adultes accédant à l'Internet à partir de n'importe quel site.

Source : OCDE à partir des sources statistiques nationales.

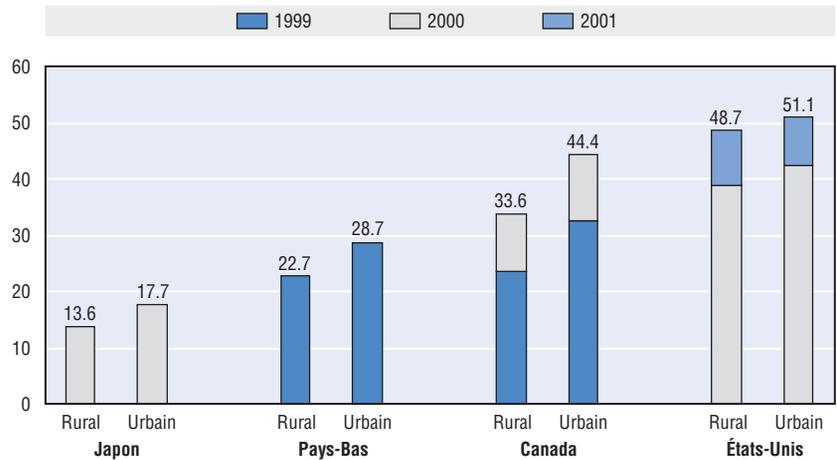
**Tableau 4. Utilisation de l'Internet selon le sexe**  
Pourcentages

	1998	1999	2000	2001
<b>Australie</b>				
Homme	35	45	50	..
Femme	28	37	43	..
Total	32	41	47	..
<b>Norvège</b>				
Homme	43	53	64	72
Femme	33	42	54	65
Total	42	51	63	67
<b>Suède</b>				
Homme	32	..	67	..
Femme	26	..	63	..
Total	29	..	65	..
<b>États-Unis</b>				
Homme	34	..	45	54
Femme	31	..	44	54
Total	33	..	44	54

Note : Accès dans les ménages individuels en Suède et en Norvège ; utilisation de l'Internet à partir de n'importe quel site en Australie et aux États-Unis.

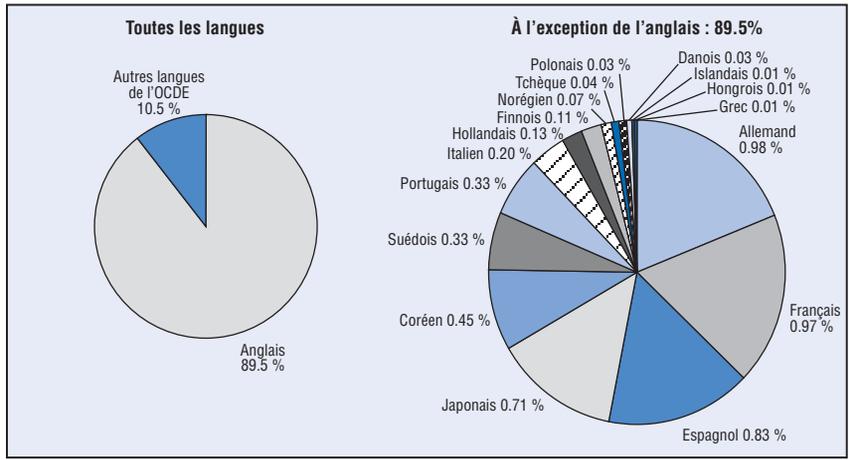
Source : OCDE à partir des sources statistiques nationales.

**Graphique 32. Les ménages urbains ont davantage de connexions que les ménages ruraux**  
 Accès des ménages urbains et ruraux à l'Internet



Note : En ce qui concerne les Pays-Bas, « rural » se définit comme un faible degré d'urbanisation, et « urbain » comme un degré élevé. Pour le Japon, « rural » correspond aux « villages et petites villes » et « urbain » aux « grandes agglomérations ». Dans le cas des deux pays, les catégories les plus élevées n'ont pas été prises en compte. En ce qui concerne le Canada, « urbain » se réfère aux 15 zones métropolitaines les plus grandes et « rural » aux autres ménages.  
 Source : OCDE, à partir des sources statistiques nationales.

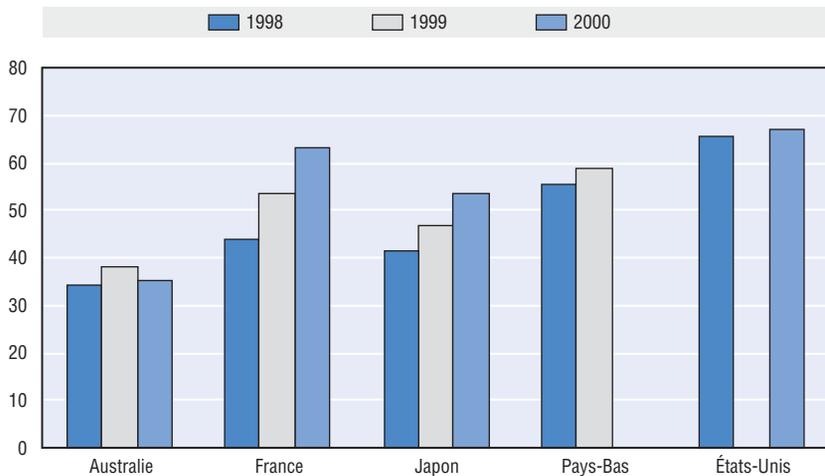
**Graphique 33. L'anglais est la langue principale de l'Internet**  
 Liens avec les serveurs sécurisés par langue (juillet 2000)



Source : OCDE, Understanding the Digital Divide (2001c).

**Graphique 34. Différence d'accès à un PC par revenu**

Différence de taux d'accès entre les groupes aux revenus les plus élevés et les plus faibles

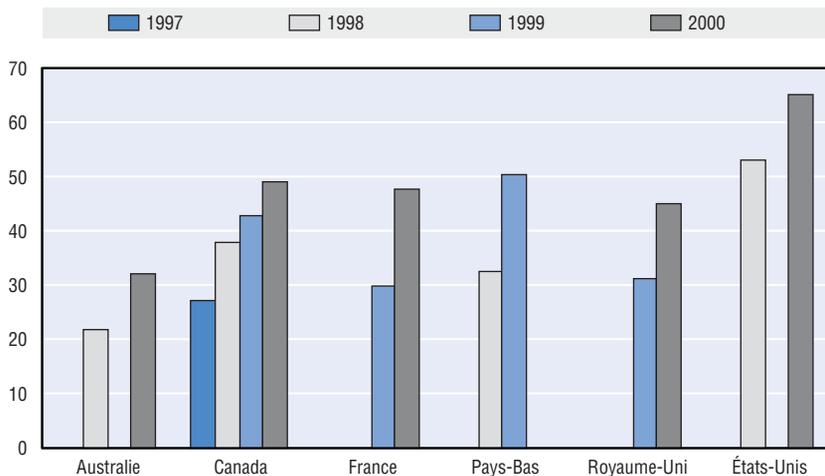


Note : Groupes de revenus définis comme au graphique 14.

Source : OCDE, à partir des sources nationales.

**Graphique 35. Différence d'accès à l'Internet par revenu**

Différence de taux d'accès entre les groupes aux revenus les plus élevés et les plus faibles

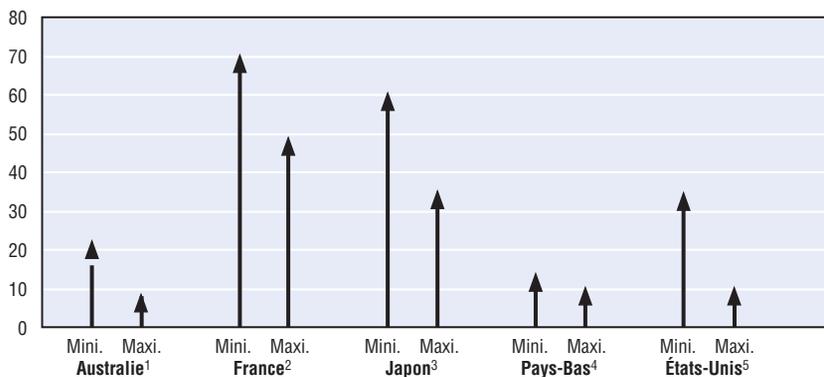


Note : Groupes de revenu définis comme au graphique 15. Les détails, incluant certaines données de 2001, sont disponibles dans les tableaux ci-après.

Source : OCDE, à partir des sources nationales.

**Graphique 36. Taux de croissance en pourcentage des possessions de PC dans les ménages ayant les niveaux de revenus les plus faibles et les plus élevés**

(1998-2000)

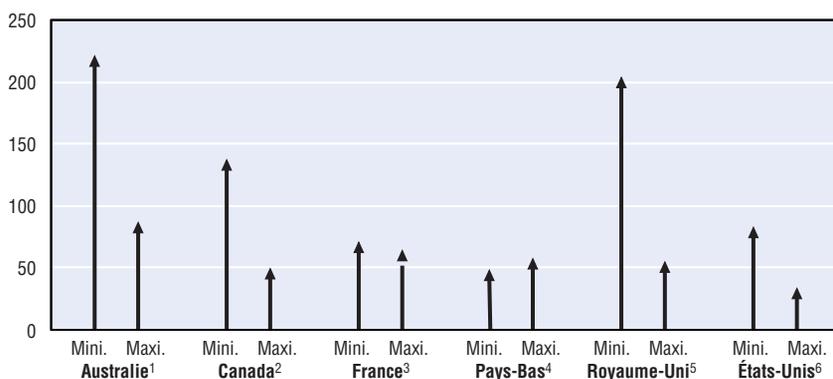


Note : Tranches de revenu définies comme dans le graphique 14. La croissance des Pays-Bas correspond à la période 1998-1999.

Source : OCDE, à partir des sources nationales.

**Graphique 37. Taux de croissance en pourcentage des connexions à l'Internet dans les ménages ayant les niveaux de revenu les plus faibles et les plus élevés**

(1998-2000)



Note : Tranches de revenu définies comme au graphique 15. La croissance des Pays-Bas correspond à la période 1998-1999. Les tableaux ci-après fournissent des détails sur les taux de croissance dans neuf pays de l'OCDE.

Source : OCDE, à partir des sources nationales.

Tableau 5. **Ménages ayant accès à un ordinateur à domicile dans les pays de l'OCDE sélectionnés, 1986-2001**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Pourcentage de foyers</b>																
Australie <sup>1</sup>									26.9		34.7		42.6	45.3	53.0	
Autriche															34.0	
Belgium														45.4		
Canada <sup>2</sup>	10.3				16.2	18.5	20.0	23.0	25.0	28.8	31.6					
Canada <sup>3</sup>												36.4	40.6	50.0		
Danemark					15.0			27.0	33.0	37.0	45.0	48.0	53.0	60.0	65.0	69.0
Finlande					8.0				17.0	19.0	23.0	35.0	37.0	43.4	47.0	50.9
France <sup>4</sup>		7.0		8.2			11.0			14.3	15.0	16.0	19.0	23.0	27.0	
Allemagne														44.9	47.3	
Irlande															32.4	
Italie <sup>5</sup>														29.5	28.1	
Japon <sup>6</sup>		11.7	9.7	11.6	10.6	11.5	12.2	11.9	13.9	15.6	17.3	22.1	25.2	29.5	38.6	50.5
Japon <sup>7</sup>												22.3	28.8	32.6	37.7	
Corée									20.7			43.2	44.5	51.8	66.0	
Mexique <sup>8</sup>														11.1		
Nouvelle-Zélande <sup>9</sup>	6.7	8.6	9.6	11.5	11.6	13.3	15.9	17.1	18.6	21.7	24.8	27.6	32.9	37.5	42.8	46.6
Norvège															60.0	66.0
Espagne <sup>10</sup>														27.2	30.4	
Suède														65.0	69.0	
Turquie <sup>11</sup>															12.3	
Royaume-Uni <sup>12</sup>											26.0		33.0	39.0	46.0	
Etats-Unis <sup>13</sup>				14.4	15.2				24.1			36.6	42.1		51.0	56.5
<b>Pourcentage de personnes ayant un PC</b>																
Pays-Bas <sup>14</sup>	10.0	11.0	14.0	18.0	21.0	25.0	29.0	31.0	34.0	39.0	43.0	47.0	55.0			
Pays-Bas <sup>15</sup>												55.0	59.2	66.0	70.0	74.0
Norvège									33.0	39.0	43.0	50.0	57.0	67.0	71.0	
Portugal														24.1	29.0	

1. Données relevées en février de chaque année, sauf en 2000 où il s'agit de la moyenne de l'année.

2. Données relevées en mai de chaque année. Étude sur l'équipement et les installations des ménages.

3. Étude sur les dépenses des ménages.

4. Données relevées en juin de chaque année.

5. Pour 1999, Étude statistique à objectifs multiples concernant les aspects de la vie quotidienne des ménages. (*Multipurpose statistical survey on household: Everyday life aspects*).

6. Pour 2000, Étude statistique à objectifs multiples concernant les loisirs des citoyens – année 2000. Données provisoires de l'ISTAT.

7. Année fiscale se terminant en mars. Agence de planification économique.

8. Année fiscale se terminant en mars. Ministère des Postes et des Télécommunications, Étude sur les tendances de l'usage des communications.

9. Ménages se trouvant dans des zones urbaines de plus de 15 000 habitants uniquement.

10. Données relevées en mars de chaque année. Les données pour 1999 et 2000 sont des projections.

11. Données provisoires.

12. Ménages vivant dans des zones urbaines uniquement.

13. Dernier trimestre 2000.

14. Données relevées en novembre de chaque année, avec deux exceptions : août pour 2000 et septembre pour 2001.

15. Données provenant de CBS, *Sociaal-economisch panelonderzoek*

16. Données provenant de CBS, étude POLS.

Source : OCDE, PIIC, données recueillies par les Bureaux statistiques nationaux ou les sources officielles nationales.

**Tableau 6. Ménages ayant un accès à l'Internet<sup>1</sup>  
dans les pays de l'OCDE sélectionnés, 1996-2001**

	1993	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Pourcentage de foyers</b>						
Australie	4.3		15.9	22.0	33.0	
Autriche					19.0	
Belgique				14.0		
Canada <sup>2</sup>		16.0	23.0	29.0	41.0	
Danemark	5.0	10.0	22.0	33.0	46.0	
Finlande				24.7	30.0	34.6
France <sup>3</sup>				7.0	12.0	
Allemagne				11.0	16.0	
Irlande					20.4	
Italie <sup>4</sup>				7.7	18.8	
Japon <sup>5</sup>		3.3	6.4	11.0	19.1	34.0
Mexique				3.0		
Norvège					48.0	55.0
Suède				42.3	48.2	65.0
Turquie <sup>6</sup>					7.0	
Royaume-Uni <sup>7</sup>				20.0	33.0	36.0
États-Unis <sup>8</sup>			26.2		41.5	50.5
<b>Pourcentage de personnes ayant un accès à Internet par l'intermédiaire d'un PC</b>						
Pays-Bas <sup>9</sup>			16.0	26.5	45.0	57.0

1. En ce qui concerne le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni, accès à l'Internet par l'intermédiaire d'un ordinateur à domicile, pour ce qui est des autres pays, accès à l'Internet par l'intermédiaire d'un outil quelconque (par exemple ordinateur, téléphone, télévision, etc.).
2. Données relevées en novembre de chaque année. Utilisateurs réguliers.
3. Données relevées en juin de chaque année.
4. Pourcentage de ménages ayant un accès à l'Internet à domicile, pas obligatoirement à partir d'un PC uniquement. Données provisoires pour l'Italie.
5. Année fiscale se terminant en mars.
6. Ménages vivant dans des zones urbaines uniquement.
7. Dernier trimestre pour 1999 et 2000, troisième trimestre pour 2001.
8. Novembre 1998, août 2000, septembre 2001.
9. Données relevées en automne de chaque année.

Source : OCDE, données recueillies par les Bureaux statistiques nationaux ou les sources officielles nationales.

**Tableau 7. Proportion de ménages ayant accès à l'Internet par tranche de revenus**

		1997	1998	1999	200	2001	2002
Australie	Minimum		5.0	6.0	10.0		
	Maximum		44.0	52.0	69.0		
Canada	Minimum	5.5	7.1	10.9	16.5		
	Maximum	32.5	44.9	53.5	65.4		
Danemark	Minimum				26.0		
	Maximum				67.8		
Finlande	Minimum		4.0	9.6	11.6	15.0	20.0
	Maximum		36.8	5.02	54.0	69.2	69.4
France	Minimum			2.1	3.5		
	Maximum			32.1	51.1		
Japon	Minimum			5.5	21.1		
	Maximum			36.7	58.8		
Norvège	Minimum					22.0	
	Maximum					77.0	
Royaume-Uni	Minimum			1.0	5.0	8.0	
	Maximum			32.0	62.0	78.0	
<b>Proportion de personnes ayant un accès à Internet par tranche de revenus</b>							
Pays-Bas	Minimum		4.9	7.0			
	Maximum		37.5	57.2			
États-Unis	Minimum	9.2	13.7		18.9	25.0	
	Maximum	44.5	58.9		70.1	78.9	

Note : Les tranches de revenu sont définies de la manière suivante :

1. Australie : Tranche de revenu la plus faible : moins de 25 000 dollars australiens ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 100 000 dollars australiens.
2. Canada : Tranche de revenu la plus faible : premier quartile de revenu ; tranche de revenu la plus élevée : quatrième quartile de revenu.
3. Danemark : Tranche de revenu la plus faible : 100 000-199 999 couronnes danoises ; tranche de revenu la plus élevée : 400 000 couronnes ou plus.
4. Finlande : Tranche de revenu la plus faible : premier quartile de revenu ; tranche de revenu la plus élevée : quatrième quartile de revenu.
5. France : Tranche de revenu la plus faible : moins de 80 000 francs ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 450 000 francs.
6. Japon : Tranche de revenu la plus faible : moins de 4 millions de yens ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 20 millions de yens pour 1999, plus de 10 millions de yens pour 2000.
7. Norvège : Tranche de revenu la plus faible : moins de 259 000 couronnes norvégiennes ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 600 000 couronnes.
8. Royaume-Uni : Tranche de revenu la plus faible : deuxième décile de revenu ; tranche de revenu la plus élevée : dixième décile de revenu.
9. Pays-Bas : Tranche de revenu la plus faible : deuxième décile de revenu ; tranche de revenu la plus élevée : dixième décile de revenu.
10. États-Unis : Tranche de revenu la plus faible : moins de 15 000 dollars ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 75 000 dollars.

Source : OCDE, base de données TIC (mars 2002), et sources nationales.

Tableau 8. **Augmentation de l'accès des ménages à l'Internet**

		1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
<b>Croissance du nombre de foyers ayant un accès à internet par tranche de revenu</b>					
Australie	Minimum		20 %	67 %	
	Maximum		18 %	33 %	
Canada	Minimum	29 %	54 %	51 %	
	Maximum	38 %	19 %	22 %	
Danemark	Minimum				
	Maximum				
Finlande	Minimum		140 %	21 %	29 %
	Maximum		36 %	27 %	8 %
France	Minimum			67 %	
	Maximum			59 %	
Japon	Minimum			284 %	
	Maximum			60 %	
Royaume-Uni	Minimum			400 %	60 %
	Maximum			94 %	26 %
<b>Croissance du nombre de personnes ayant un accès à Internet par tranche de revenu</b>					
Pays-Bas	Minimum		44 %		
	Maximum		53 %		
États-Unis	Minimum	49 %			32 %
	Maximum	32 %			13 %

Note : Les tranches de revenu sont définies de la manière suivante :

1. Australie : Tranche de revenu la plus faible : moins de 25 000 dollars australiens ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 100 000 dollars australiens.
2. Canada : Tranche de revenu la plus faible : premier quartile de revenu ; tranche de revenu la plus élevée : quatrième quartile de revenu.
3. Danemark : Tranche de revenu la plus faible : 100 000-199 999 couronnes danoises ; tranche de revenu la plus élevée : 400 000 couronnes ou plus.
4. Finlande : Tranche de revenu la plus faible : premier quartile de revenu ; tranche de revenu la plus élevée : quatrième quartile de revenu.
5. France : Tranche de revenu la plus faible : moins de 80 000 francs ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 450 000 francs.
6. Japon : Tranche de revenu la plus faible : moins de 4 millions de yens ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 20 millions de yens pour 1999, plus de 10 millions de yens pour 2000.
7. Royaume-Uni : Tranche de revenu la plus faible : deuxième décile de revenu ; tranche de revenu la plus élevée : dixième décile de revenu.
8. Pays-Bas : Tranche de revenu la plus faible : deuxième décile de revenu ; tranche de revenu la plus élevée : dixième décile de revenu.
9. États-Unis : Tranche de revenu la plus faible : moins de 15 000 dollars ; tranche de revenu la plus élevée : plus de 75 000 dollars.

Source : OCDE, base de données TIC (mars 2002) et ministère américain du Commerce, A Nation Online, 2002.

**Tableau 9. Accès des ménages à l'Internet à domicile par quartile de revenu, 2000 (%)**

	Accès des foyers à Internet	1 <sup>er</sup> quartile des revenus	4 <sup>ème</sup> quartile des revenus
Australie	33.0	9.0	58.0
Canada	40.1	16.5	65.4
Danemark <sup>1</sup>	52.0	37.0	53.0
Finlande	30.0	11.6	64.0
Turquie <sup>2</sup>	6.9	0.1	21.4
Royaume-Uni <sup>3</sup>	33.0	4.0	41.0
États-Unis	41.5	14.0	77.0

\* En ce qui concerne le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, accès à l'Internet par l'intermédiaire d'un ordinateur à domicile, en ce qui concerne les autres pays, accès à l'Internet par l'intermédiaire d'un outil quelconque (par exemple ordinateur, téléphone, télévision, etc.).

1. Premier trimestre 2001.
2. Ménages vivant dans des zones urbaines uniquement.
3. Dernier trimestre 2000.

Source : OCDE, base de données TIC.

# Questionnaire sur la qualité des publications de l'OCDE

Nous voudrions savoir si nos publications répondent à vos souhaits en matière de présentation et de contenu éditorial. Nous souhaiterions recueillir vos réactions et commentaires pour d'éventuelles améliorations. Merci de prendre quelques minutes pour compléter ce questionnaire. Les réponses sont échelonnées de 1 à 5 (1 = médiocre, 5 = excellent).

Faxez ou postez votre réponse avant le 31 décembre 2004 et vous serez inscrit automatiquement sur la liste des gagnants potentiels à l'abonnement d'un an au magazine **L'Observateur de l'OCDE**.

## A. Présentation et mise en pages

### 1. Que pensez-vous de la présentation et de la mise en pages du point de vue :

	Médiocre		Convenable		Excellent
Lisibilité (caractères, ou fonte)	1	2	3	4	5
Structure du livre	1	2	3	4	5
Tableaux statistiques	1	2	3	4	5
Graphiques	1	2	3	4	5

## B. Impression et reliure

### 2. Que pensez-vous de la qualité de l'édition imprimée ?

Qualité de l'impression	1	2	3	4	5
Qualité du papier	1	2	3	4	5
Type de reliure	1	2	3	4	5
J'utilise surtout la version électronique	<input type="checkbox"/>				

### 3. Quel type de support préférez-vous pour les publications en général ?

Livre  CD  Livre électronique (PDF) via Internet  Combinaison de supports

## C. Contenu

### 4. Considérez-vous le contenu de cette publication précis et à jour ? (notez de 1 à 5)

1 2 3 4 5

### 5. Les titres de chapitres, têtes et sous-titres sont-ils ?

Clairs Oui  Non   
Significatifs Oui  Non

### 6. Comment évaluez-vous le style de la publication (langue, syntaxe, grammaire) ? (notez de 1 à 5)

1 2 3 4 5

## D. En général

### 7. Avez-vous d'autres commentaires à ajouter sur la publication ?

.....  
.....  
.....

### Dites-nous qui vous êtes :

Nom : ..... E-mail : .....

Fax : .....

### A quelle catégorie appartenez-vous ?

Organisations intergouvernementales  Organisations non gouvernementales  Travailleur indépendant   
Étudiant  Universitaire  Fonctionnaire  Politicien  Secteur privé

**Nous vous remercions d'avoir complété le questionnaire. Vous pouvez faxer vos réponses au (33-1) 49 10 42 81 ou les envoyer par courrier à l'adresse suivante :**

Questionnaire qualité PAC/PROD, Division des publications de l'OCDE  
23, rue du Dôme – 92100 Boulogne-Billancourt – France.

**Titre : L'administration électronique : un impératif**

**ISBN : 92-64-10785-1 Code OCDE (version imprimée) : 42 2003 07 2**

\* Nota bene : Cette offre ne concerne pas le personnel de l'OCDE.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(42 2003 07 2 P) ISBN 92-64-10785-1 - n° 53032 2004