



L'OBSERVATOIRE  
DE L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE

## TABLE DES MATIÈRES

- 2 À l'aube d'une transformation profonde de l'État
- 4 L'administration publique à l'heure du gouvernement numérique
- 9 Le gouvernement en ligne : vers une transformation des relations État-citoyen
- 12 Le e-gouvernement : univers électronique et univers de valeurs
- 20 Les sites informationnels au Québec et en France
- 25 Les téléprocédures en France et au Québec
- 30 La gestion des inforoutes gouvernementales
- 32 Une seconde génération de typologies pour les services publics électroniques

# Le gouvernement électronique

À l'occasion d'un séminaire sur le gouvernement électronique tenu les 5, 6 et 7 mai 2003 à Lille en France, des étudiants de l'École nationale d'administration publique du Québec et de l'Institut régional d'administration de Lille ont eu à réfléchir sur la numérisation de l'information gouvernementale et sur ses conséquences pour les administrations publiques française et québécoise. *Télescope* rend compte de ces travaux dans trois articles qui explorent en détail l'univers du e-gouvernement.

Un univers que le gouvernement québécois a fréquenté précocement puisqu'en 1982 il prévoyait déjà pour ses activités un virage technologique. Au point qu'aujourd'hui, quelle que soit l'approche, législative, politique, administrative, citoyenne, technologique..., le Québec sert de référence. Vous retrouverez cette diversité de point de vue dans les pages suivantes à travers trois témoignages d'experts : universitaire, politique et administratif.

Tous s'accordent cependant autour de deux évidences : le futur du gouvernement sera numérique mais pour gagner ces beaux lendemains, il faudra inventer et s'acharner.

Je remercie Christian Boudreau, Pierre Bernier, Henri-François Gautrin et Stéphanie Yates pour leur contribution ainsi que les étudiants français et québécois et les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique qui ont participé à la rédaction de ce numéro.

**Louis Côté**

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

Volume 10 | numéro 5 | Novembre 2003

# À l'aube d'une transformation profonde de l'État

Par **Christian Boudreau**

Christian Boudreau est professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec  
christian\_boudreau@enap.ca

*C'est un fait, le gouvernement en ligne, avatar d'Internet, est porteur de tant de prodiges qu'ils en deviennent quelquefois indiscernables. Modernisation, décentralisation, efficacité, transparence, la qualification des promesses n'a point de bornes. Mais prudence, aux confins de la virtualité pourrait régner l'exclusive et l'arbitraire.*

Le gouvernement en ligne est perçu comme un moyen de moderniser l'État dans ses modes de fonctionnement et de gouverner. On lui attribue plusieurs bienfaits tels que ceux de permettre de rapprocher le citoyen et l'État ou de simplifier la vie des entreprises. Nul doute que le gouvernement en ligne est un outil au potentiel puissant pour la transformation de l'État tant sur le plan de l'offre de services (rapidité, personnalisation et efficacité) que sur le plan de la transparence, du pouvoir administratif et de la démocratie. Certains pourraient être tentés d'y voir une façon efficace de répondre au départ massif à la retraite d'employés de l'État. D'autres y voient une façon d'élargir la participation des citoyens dans le processus politique.

## Le contexte : Internet et la modernisation de l'État

Pour l'instant, la vague des services en ligne n'a pas encore vraiment déferlé sur l'État. Celui-ci se retrouve plutôt sur le dos de la vague. Il n'en connaît pas encore la hauteur pas plus qu'il ne sait jusqu'où elle va le mener. Pensons seulement à la mise en place des services horizontaux ou grappes de services (changement d'adresse, démarrage d'entreprise, portail jeunesse) et à leurs impacts sur l'arrière-boutique des ministères et organismes. Cependant, on sait que les transformations risquent d'être profondes et rapides, et ce, en dépit de la résistance bureaucratique des organisations publiques.

Pour bien comprendre les causes et la portée des transformations liées au gouvernement en ligne, il faut étudier le contexte sociétal dans lequel ces transformations s'inscrivent. La volonté de moderniser l'État québécois est un élément de ce contexte. L'idée de moderniser l'État n'est pas nouvelle. Elle remonte au début des années 1960 au moment de la création de l'État providence. Mais il ne s'agit plus aujourd'hui de mettre en place les bases d'un État moderne, mais de revoir ses bases afin de faire mieux avec moins et, surtout, de faire autrement et de le faire en partenariat. Pour les dirigeants politiques de la plupart des pays occidentaux, le gouvernement en ligne est un ingrédient essentiel de la modernisation de l'État qu'on appelle au Québec « réingénierie ».

Au Québec, les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont constitutives de la modernisation de l'administration publique depuis quarante ans. Grâce aux innovations informatiques, l'État dispose d'outils performants lui permettant de collecter et d'entreposer d'énormes quantités d'information, de la traiter et de la faire circuler. À cet effet, il dispose désormais de systèmes d'information de plus en plus intégrés.

Internet est une des incarnations les plus achevées de ce progrès technologique. Plus qu'un simple outil technologique, Internet propose un mode d'organisation en réseaux qui structure de plus en plus le social, l'économique, l'administratif et le politique (Castells, 2001). En fait, peu

d'institutions y échappent, incluant l'État. Toutes se mettent à l'heure d'Internet pour informer ou s'informer. Internet est un phénomène mondial au même titre que l'ont été l'imprimerie, le téléphone ou la télévision en leurs temps. La croissance rapide du nombre d'utilisateurs en témoigne : ils étaient 16 millions en 1995 et 500 millions au début des années 2000. En Amérique du Nord et dans plusieurs pays européens, notamment les pays scandinaves, ainsi qu'en Australie, en Corée du Sud et à Singapour, plus de la moitié de la population est internautes.

Par son réseau planétaire, Internet constitue les fondements technologiques et informationnels de la nouvelle économie basée sur la gestion en temps réel de l'information et des connaissances. Dans cette économie dominée par l'innovation et la compétitivité, l'organisation, y compris l'État, doit plus que jamais être innovante et, pour ce faire, s'organiser en réseau plutôt qu'en silo. Cela ne signifie pas pour autant la disparition de l'organisation bureaucratique. D'autres modes de gestion plus horizontaux et plus flexibles doivent se superposer aux hiérarchies actuelles afin de répondre plus adéquatement aux exigences des citoyens et des entreprises.

Cette réorganisation des modes de gestion de l'appareil public est d'autant plus nécessaire que le gouvernement a officiellement adopté dans la Loi sur l'administration publique l'« approche client » en vertu de laquelle l'organisation doit préciser et

améliorer le niveau de qualité qu'il entend offrir à sa clientèle. Intégration et personnalisation des services, allègement administratif, services continus et permanents, simplification des démarches, diligence, grappes de services, événements de vie, tels sont les nouveaux leitmotivs qui marquent le développement du gouvernement en ligne et qui obligent les gestionnaires à organiser autrement le fonctionnement des ministères et des organismes. Plusieurs organisations devront apprendre à se coordonner afin d'offrir des services intégrés qui sont mieux adaptés à la réalité quotidienne des citoyens et des entreprises.

Mais l'approche client est aussi une réponse logique à la demande d'une population de plus en plus exigeante et vigilante. En tant que contribuable, le citoyen réclame des services publics de qualité et, au besoin, les compare avec les services du secteur privé. Comme électeur, il entend être informé des décisions qui le concernent. La transparence de l'État et l'imputabilité de ses dirigeants en dépendent. Ici également, le gouvernement en ligne est vu comme une solution visant à améliorer la qualité et l'efficacité des services, qu'ils soient de nature informationnelle (ex : accéder à distance à un document), transactionnelle (ex : remplir un rapport d'impôt en ligne) ou démocratique (ex : voter sur Internet). Il est facile de comprendre qu'un accès en ligne peut faciliter la vie des citoyens ou des entreprises en évitant des déplacements et en réduisant des démarches administratives.

## Deux menaces à éviter : l'exclusion et le big Brother

Les principaux enjeux que soulève le gouvernement en ligne sont davantage d'ordre social et organisationnel que technologique. Il en est ainsi pour deux d'entre eux : les inégalités d'accès et la surveillance exercée par l'État.

La transparence de l'État est sans conteste un vecteur essentiel de la

démocratie. Or, grâce à Internet, l'État a la possibilité d'être encore plus transparent. Les pressions sociales, économiques et scientifiques sont fortes au demeurant pour que les États démocratiques utilisent Internet pour informer la population, la responsabiliser et la consulter. Encore faut-il que le citoyen ait accès à Internet et à son contenu. Il ne lui suffit pas en effet de posséder un ordinateur et une connexion. Il lui faut aussi être en mesure de lire et de comprendre. Car les barrières à l'accès sont non seulement économiques et technologiques, mais aussi culturelles et cognitives.

D'après Statistiques Canada (1996), un peu plus du quart de la population québécoise éprouve de la difficulté à lire et requiert un accompagnement tandis qu'un autre quart ne peut lire que des documents simples. Dans ces conditions, les organisations publiques ont l'obligation de diffuser des messages simples et de laisser ouverts les différents canaux traditionnels, en particulier le comptoir et le téléphone, notamment pour offrir un service d'accompagnement pour les internautes québécois.

Le gouvernement en ligne pose d'autres défis importants quand il s'agit de mettre en place des tribunes électroniques de consultation des citoyens. Qui pourra s'en prévaloir? Dans quelle mesure l'utilisation de ces tribunes sera-t-elle représentative de la population en général ou de groupes d'intérêts particuliers? Comment vérifier cette répartition si l'on ne connaît pas l'interlocuteur? Quoiqu'il en soit, l'État doit rester vigilant et éviter que le gouvernement en ligne marginalise encore plus les exclus de la société, individus ou collectivités, en les déconnectant des décisions et des services qui les concernent.

Par ailleurs, la prestation électronique des services conduit à la numérisation des renseignements sur les citoyens et les entreprises. D'ici quelques années, la majorité des transactions entre l'État québécois et ses citoyens se feront en ligne. C'est déjà le cas

des transactions entre l'État et les entreprises privées. L'information numérique permet aux ministères et aux organismes d'administrer efficacement et rapidement les programmes dont ils ont la responsabilité, le plus souvent dans l'intérêt de l'individu et de la collectivité. Citons par exemple l'émission d'un chèque ou d'un permis, un changement d'adresse ou la vérification de l'admissibilité à un programme. De plus en plus d'entreprises et, depuis peu, des citoyens peuvent même consulter à distance leurs dossiers et le mettre à jour instantanément.

L'informatisation des dossiers et leur mise en réseau offrent aussi à l'État la capacité d'exploiter de nombreuses données administratives à des fins stratégiques (Boudreau, 2003). L'État dispose en effet d'infrastructures lui permettant d'évaluer l'efficacité des programmes qu'il administre, le profil de leurs clientèles ou la productivité de ses employés. De gestionnaires de programmes, les ministères et organismes deviennent de plus en plus des gestionnaires de données. Mais où s'arrête le droit de gestion de l'État et ses mécanismes de surveillance? Jusqu'où doit-il aller dans le couplage des banques de données au nom de la modernisation de l'État ou de la science? Il convient de demeurer vigilant devant le pouvoir presque sans limites des infrastructures technologiques et informationnelles que l'État installe et d'orienter de manière acceptable l'usage de ces systèmes, leur portée et leurs conséquences. ■

---

### Bibliographie

- Boudreau, Christian (2003). La dialectique de la surveillance et le nouveau régime d'assurance-médicaments au Québec, *Administration publique du Canada*, 46, 2, oo. 202-217.
- Castells, Manuel (2001). *La galaxie Internet*, Paris, Fayard.
- Statistiques Canada (1996). Enquête internationale d'alphabétisation des adultes.

# L'administration publique à l'heure du gouvernement numérique

Par **Pierre Bernier**

Pierre Bernier est administrateur invité à l'École nationale d'administration publique du Québec  
pierre\_bernier@enap.ca

*Le e-gouvernement sort du chapeau. Plus qu'une énième « mode managériale », il s'agit bien d'une vraie révolution dont les soubresauts ébranlent les fondements des États et de leurs administrations appelés à réinventer l'exercice de leurs pouvoirs. Mais la gouverne orthodoxe, serait-elle adoubee par la lettre E, résiste au vertige. Car si l'action publique subit désormais l'ascendant du numérique, celui-ci plie devant la souveraineté de la démocratie.*

L'expression « e-gouvernement » est un nouvel axiome soumis aux administrations publiques des pays démocratiques qui peinent à faire sa démonstration et à mesurer les enjeux soulevés par une équation somme toute assez simple, « e-gouvernement = e-administration + e-démocratie ».

Depuis la fin de la dernière décennie, l'administration électronique inspire ou, pour le moins, affecte la plupart des réformes structurantes engagées par les gouvernements. Toutefois, hormis quelques cas exemplaires (*E-democracy* au Danemark ou le portail du Minnesota, État considéré leader en matière d'implication des citoyens dans le processus décisionnel au moyen des NTIC), les transformations les plus nombreuses portent essentiellement sur la relation entre les citoyens et l'administration publique.

Dans cette perspective, des notions anciennes, mais désormais précédées de la lettre «E», semblent avoir acquis un pouvoir magique. e-administration, e-formulaire, e-services, e-fonctionnaires, autant de concepts autrefois ennuyeux pour certains, mal compris, ignorés, voire devenus obsoletes, qui apparaissent aujourd'hui « branchés ». Une distinction fondamentale est donc à faire entre l'essence immuable des activités et son nouvel éclairage numérique.

L'analyse des éléments constitutifs de cette problématique ne peut en conséquence s'affranchir d'un rappel des réalités mises en cause. C'est là un préalable éclairant à l'étude des enjeux et des impacts des technologi-

ques contemporaines sur l'État et sur l'Administration en tant que prestataire des services publics.

## Une problématique commune aux États démocratiques

Observer, dans les pays développés, l'avancée des technologies de la communication dans la sphère étatique, permet d'isoler une thématique multidimensionnelle. Aux fins de notre développement, on en retiendra six figures.

- ▶ *L'ère de l'industrialisation fait-elle vraiment place à une ère nouvelle ?*

Les futurologues, puis, avec plus d'acuité et de rigueur depuis une décennie, les prospectivistes, répètent que l'ère de l'industrialisation, qui a si fortement déterminé les États occidentaux à la fois par les besoins à satisfaire et par les concepts, lois, règles et pratiques mis en oeuvre, cède sa place à une ère de l'information, marquée par la primauté de l'accès au savoir et de l'innovation qu'il peut engendrer. Encore une fois, c'est un progrès technique, se rapportant ici à l'instantanéité de la communication, qui, décuplant le possible, déclenche et soutient une nouvelle phase du développement de l'humanité.

Cette vision d'un futur qui prend forme commande impérativement un ordre du jour différent pour l'action des administrations, tant au palier central qu'au palier infra-étatique. De toute évidence, en remettant

en question de nombreuses planifications antérieures, le phénomène numérique bouscule les administrations publiques et les institutions de formation qui évoluent dans leurs périphéries.

- ▶ *Tous les rôles et fonctions de l'État sont confrontés au progrès technologique*

Que ce soit aux titres de Puissance publique responsable de la paix civile, de la sécurité publique et de la justice, d'acteur et régulateur de l'économie, de garant de la cohésion sociale et de l'identité collective ou encore de «réducteur» des effets sur les individus des aléas sociaux et économiques, l'État en tant que sujet est confronté à *l'imperium* de la technologie radieuse.

Reflétant en cela les attentes de la société qu'ils servent, tous les gouvernements démocratiques réaffirment le caractère primordial de chacun de ces rôles et tentent de préserver l'équilibre entre les actions qui en découlent. En revanche, la plupart concèdent que le contexte économique, culturel et technologique leur interdit dorénavant d'accomplir leurs tâches sans tenir compte des outils et processus émergents.

Constat rassurant pour les citoyens contribuables : l'évolution technologique ne semble pas intrinsèquement commander moins d'État mais permet au contraire d'espérer mieux d'État, notamment pour la production et la distribution des services publics et, simultanément, pour la gestion des organisations publiques.

► *Certaines applications technologiques peuvent heurter des droits fondamentaux*

Des infrastructures nouvelles, telles que les autoroutes de l'information, peuvent le cas échéant porter atteinte aux droits de la personne de même qu'aux responsabilités et aux autres devoirs correspondants. Liées aux spécificités culturelles, ces craintes pour la vie privée, la propriété intellectuelle et, plus largement, l'autonomie des individus risquent, en l'absence de solutions juridiques ou techniques satisfaisantes, d'avoir de fâcheuses conséquences économiques et sociales.

Sur des questions de cette nature, les diverses composantes des sociétés devront débattre. Car l'État démocratique, état de droit par excellence, repose sur un large consensus au sein de la population. Il ne pourra, ou son appareil public, trancher unilatéralement le débat, mais il devra souvent l'initier, toujours le nourrir et parfois l'animer. Les délibérations se feront en tenant compte de l'évolution des valeurs qui animent chaque société mais également en tenant compte des standards retenus par les autres sociétés, qu'elles soient partenaires ou rivales. En aucun cas, l'État ne pourra éluder ou ignorer les conclusions de ces délibérations car, en affectant le périmètre d'exercice des libertés, elles engagent irrémédiablement l'avenir.

► *Des chasses gardées des États mises en cause par l'évolution des technologies*

La mondialisation des économies, décrite sommairement comme l'interaction entre l'accroissement des échanges et le progrès technologique, remet en cause certains monopoles traditionnels des États. Ainsi, le souci d'ouvrir - ou l'impossibilité de fermer - les frontières aux échanges et la recherche permanente d'une élévation de la performance globale de la société et de sa sécurité, emmènent les États à céder une partie de leurs prérogatives, surtout en matière de régulation - économique, environ-

nementale, et peut-être bientôt en matière sociale - à des « agences régulatrices », conférences internationales ad hoc, institutions supranationales issues de traités, etc.

Dans ce contexte, les organisations étatiques spécialisées (ministère des Affaires étrangères ou ministère du Commerce extérieur) n'ont plus l'apanage des questions dites internationales. Les autres institutions des États (ministères, instances régionales ou même locales) mais aussi les entreprises et les groupes sociaux (syndicats) doivent d'ores et déjà être capables de comprendre et de suivre les dynamiques internationales, de les influencer et d'en tirer les conséquences. L'État, lui, retrouvera une vigueur et une efficacité nouvelles dans un rôle de grand avocat ou de super représentant de la société lors de négociations de tous ordres qui vont se multiplier dans des enceintes souvent inédites.

► *Le développement technologique doit être perçu comme un processus continu*

S'appuyant sur une démarche scientifique, le développement des technologies de la communication opère nécessairement de proche en proche, à des rythmes irréguliers et non nécessairement linéaires. On ne peut, dans un domaine donné, en fixer l'aboutissement et encore moins en prévoir la fin. On évitera donc de parler de révolution technologique, tournant mythique et daté de l'histoire humaine ou même de période de post-révolution technologique.

Bien qu'il s'agisse d'un processus rapide ponctué de temps forts, les sociétés et avec elles leurs États s'y adaptent par ajustements progressifs plus ou moins rapides mais toujours continus, alignés parfois sur les paliers générationnels. Pour autant, une société ne saurait évidemment pas faire confiance à un État incapable de déceler les tendances pour précéder ou accompagner efficacement les mutations.

► *Le défi contemporain des États : prévoir l'avenir et gouverner à l'intérieur de certaines limites*

Dans tous les pays occidentaux, l'action publique se heurte désormais à une double contrainte : la raréfaction des ressources, financières et humaines, et l'exigence de plus en plus forte de transparence. Cet assujettissement s'est resserré au début des années 1990 au fur et à mesure que la situation budgétaire des gouvernements se dégradait. Au point que les États, contraints parfois par des accords internationaux encadrant les initiatives nationales, ont réagi devant la menace pour la compétitivité de leur société, allant, par exemple, quelquefois jusqu'à s'interdire unilatéralement les déficits budgétaires.

L'art de gouverner dans certaines limites ne consiste plus seulement à fixer et à respecter ces limites, mais surtout à les concevoir et à les appliquer de manière novatrice, c'est-à-dire avec des objectifs de politiques publiques et de gestion publique de portée plus large. Dans un tel contexte, les technologies de la communication permettraient de relever ce défi en améliorant les performances des organisations publiques, soit par le perfectionnement des prestations existantes, soit par la création de nouveaux services.

À court terme cependant, les coûts d'étude, de mise au point et d'implantation des nouvelles techniques vont accroître les dépenses d'investissement. Or, comme l'évoquait déjà en 1997 un rapport du Comité de la gestion publique de l'OCDE, « si les gouvernements voient leur rôle dans de nombreux secteurs économiques confiné à l'identification et au renforcement des conditions générales régissant les activités du secteur privé, et non comme un rôle de participation directe (entrepreneur), ils conservent néanmoins un rôle important dans la définition des perspectives d'investissement et de recherche et développement. Notamment, pour les applications des technologies qu'ils requièrent pour leur propres fins et activités ».

L'irruption des technologies de la communication dans le secteur public et la création des autoroutes

gouvernementales de l'information mettent à l'épreuve toutes les administrations publiques des pays développés. Comment rendre plus efficiente l'offre des services gouvernementaux grâce à des infrastructures d'information ? Comment réorganiser les activités de l'État pour valoriser de nouveaux domaines pour les citoyens et les entreprises ? Comment enfin administrer les transitions vue sous l'angle de la restructuration de l'organisation du travail et celui des rapports avec les citoyens à toutes les étapes du processus administratif : conception, production, distribution des biens et services publics, transactions avec les citoyens et évaluation des mesures et des administrations qui en ont la charge ?

Les gouvernements des sociétés modernes et complexes s'emploient donc à trouver une voie d'équilibre ou une voie de passage entre trois préoccupations légitimes. La réduction de la croissance ou le gel des dépenses publiques, la révision des allocations de crédits aux services jugés prioritaires (éducation, santé, justice, transport, environnement etc.) et le financement des dépenses d'investissements technologiques structurants conjugué avec la formation ou le perfectionnement des personnels du secteur public pour l'utilisation des plus récentes techniques de communication dans le respect des lois et de l'éthique publique.

## L'État en tant que responsable de la prestation des services publics

Les incidences de l'utilisation des technologies de la communication dans la gestion quotidienne des activités de l'État générateur ou distributeur des services publics sont étroitement liées au contexte du service public et à l'obligation de transparence qui doit y régner.

### ► *L'environnement singulier de l'activité des appareils publics*

Dans l'exercice des rôles et des fonctions que la société lui reconnaît, l'État s'appuie sur un appareil admi-

nistratif distinctif pour la production et la distribution de biens ou de services d'intérêt public. Au centre de ce dispositif, les Fonctions publiques d'État, remplissent une double tâche : conseiller et appuyer les autorités démocratiquement élues dans la conception des politiques et des programmes et la gestion des affaires publiques d'une part, et mettre en œuvre les mesures adoptées par le Parlement ou le Gouvernement d'autre part. Cette mise en œuvre consiste à produire et distribuer ou faire produire et rendre disponible aux citoyens, les biens ou les services pertinents qualitativement et quantitativement réglementés (par la loi, le règlement, etc.).

Ce dernier intrant, l'habilitation législative et réglementaire, est propre à l'action publique et déterminant dans la structuration de l'action de tout État de droit. Cette habilitation est principalement liée aux contrôles de conformité, à la transparence des constats et aux débats politiques que suscite toute forme décelée (ou appréhendée) de dysfonctionnement ou de non-conformité à la norme adoptée démocratiquement. Elle différencie les activités publiques de production et de distribution des biens et services de celles du secteur privé. Lequel, néanmoins, partage avec le secteur public le défi quotidien de l'acquisition et de la gestion efficace des quatre autres intrants ou facteurs de production des produits et services qu'il décide de mettre sur le marché : les ressources technologiques de la communication, les ressources financières et matérielles et les ressources humaines.

### ► *L'adaptation de la règle juridique*

Dans le secteur public, la réglementation porte non seulement sur la nature et le gabarit du bien ou du service à produire mais également sur les modes d'utilisation, par les personnels du secteur public, des quatre autres facteurs de production. Ainsi, l'administration publique ne peut agir qu'en fonction de ce qui est préalablement et explicitement autorisé ou prescrit par la loi et le règlement.

Cette doctrine s'oppose à celle des organisations non-publiques qui, au risque de caricaturer, peuvent faire tout ce qui n'est pas explicitement interdit par une loi ou un contrat librement consenti.

L'application classique de cette doctrine dans le secteur public s'est traduite par la formulation de normes et de procédures (règlements, directives, etc.) qualifiées souvent de bureaucratiques. Dans le cadre de la gestion administrative, elles ont fait l'objet d'un contrôle de conformité *a priori* et *a posteriori* par des instances internes (contrôles hiérarchiques) et externes (par exemple par la députation nationale). On comprend que le droit administratif habilitant, à la source de l'action de l'administration, peut également, par inadaptation de la règle juridique, dresser des obstacles à la modernisation de l'appareil public de production.

Au cours des années 1980, toutes les administrations gouvernementales des pays industrialisés ont investi massivement dans l'informatique, la bureautique et, dans les années 1990, la télématique. Le plus souvent, ces innovations ont été arimées ou directement plaquées sur des plates-formes (processus, systèmes, procédures, organisations du travail) inchangées avec souvent pour effet de rigidifier - et non de simplifier - les rapports entre les citoyens et l'administration. Au Québec, le Protecteur du citoyen, à l'instar de tous ses homologues, a, dans ses Rapports à l'Assemblée nationale, stigmatisé à plusieurs reprises ces retombées négatives.

Moderniser la règle juridique habilitant, jusqu'à un degré jugé acceptable en démocratie, pour qu'elle favorise l'usage optimum des potentialités technologiques, tel est aujourd'hui le défi objecté aux sociétés de droit.

### ► *Une offre de services numériques explicite et ordonnée*

Produire et distribuer des biens et services publics ou transiger avec les citoyens par le biais des technologies de la communication exigent de la

part des organisations publiques de maîtriser le maniement d'instruments et la pratique de procédés éloignés sinon antagonistes des méthodes traditionnelles d'organisation et de gestion des services. Faute d'une préparation adéquate, plusieurs expériences se sont révélées décevantes et coûteuses pour les États qui les avaient initiés. Deux précautions préalables semblent faire recette : clarifier les objectifs de l'offre de services numérisés d'une part, et coordonner et superviser les expérimentations et les implantations à un niveau d'autorité approprié d'autre part.

Quel que soit le moyen choisi (réseau Internet ou bornes interactives de réseaux administratifs) quatre niveaux de prestations doivent être identifiés sans ambiguïté et communiqués aux acteurs et aux usagers du secteur public : la simple consultation d'informations statiques, le téléchargement de documents, les téléprocédures ou téléservices qui autorisent une saisie et une transaction directes et enfin, le décloisonnement des administrations qui permet le relevé et la disponibilité de l'ensemble de l'information détenue par l'administration publique. Ne se succédant pas forcément comme les étapes logiques d'un projet, ces quatre niveaux peuvent se chevaucher et se combiner sous réserve que leurs résultats anticipés aient été distinctement énoncés et compris.

Le recours aux technologies de la communication, leur promotion par les organisations publiques, perçue comme un signe de leur vitalité, peut être paradoxalement cause de confusion pour le citoyen. Payeur de taxes habitué à s'adresser à un seul et unique interlocuteur, en l'occurrence l'État, il est désorienté dans le maquis des cultures, imageries et procédures administratives délocalisées que le numérique a fait poindre. Une planification stratégique coordonnée, au centre et dans les entités périphériques de l'action étatique, doit codifier les initiatives et harmoniser la communication les entourant telle

une sorte de ligne éditoriale affichant avec netteté les priorités des sites publics et la similitude des modalités d'accès aux services en ligne sous l'égide d'un même État.

Cet exercice contribue en outre à la « mutualisation » des services techniques au sein de l'organisation gouvernementale. Les économies d'échelle en résultant (sur les serveurs, les bandes passantes, les coûts administratifs de conception, d'organisation, de contrôle et d'évaluation, le repérage et la mobilisation des compétences rompues aux exigences du service public) sont devenues, dans nombre de pays, une préoccupation prioritaire.

Au Québec, le caractère improductif du laisser faire a été implicitement dénoncé dans la Loi sur l'administration publique (2000). Par la suite, le vote de la Loi sur le cadre juridique des technologies de l'information (2001) et l'adoption par le gouvernement d'un Cadre de gestion des ressources informationnelles (2002) ont balisé le développement des technologies de l'information à usage public. Et ce, en intégrant les jalons issus, entre autres, de la Loi portant sur la protection des renseignements personnels ou la Politique gouvernementale sur l'utilisation du français dans les technologies de l'information.

► *La performance technologique de l'administration ne doit pas être obliérée par une fracture sociale*

La performance des administrations publiques, et celle au demeurant des entreprises privées, ne dépend plus d'un accroissement linéaire des budgets. En tant que facteurs de production, les ressources financières et matérielles des organisations ont subi de plein fouet le contrecoup des politiques de réduction des dépenses publiques. La prouesse fait appel désormais à une économie de moyens. Le rêve de multiplier les lieux de contact directs entre agents de l'administration et citoyens sur tout le territoire s'est évanoui. Pour- suivant néanmoins le même louable

but de service, les États décentralisent des responsabilités (dévolution) ou concluent des partenariats et, quelquefois, abandonnent certains services jugés moins prioritaires faute de ressources.

Mais à l'inverse, l'État peut aujourd'hui recourir aux technologies de communication pour rapprocher au maximum l'offre de service des « citoyens-clients » en la rendant accessible depuis la résidence, sur le lieu de travail ou dans une multitude de lieux publics par automates interposés. Pour parvenir à ce niveau de performance, le citoyen doit évidemment disposer des outils de la communication directe et des habiletés pour les utiliser, et l'offre de service doit être conçue et diffusée avec rigueur et convivialité, à la manière d'une prestation personnalisée.

Néanmoins, les diverses composantes de la société adhérant à des rythmes différents à cet avenir annoncé, l'essor des technologies de la communication n'est pas exempt de périls dont celui de voir cohabiter trop longtemps au sein de la même société des initiés équipés et des exclus démunis. Avant de réaliser les économies escomptées, l'État doit veiller, grâce notamment à l'école, à abrégier le plus possible la phase de transition puis apporter la preuve de la généralisation de la maîtrise des systèmes d'information et de transaction au sein des diverses couches de la population.

► *Le nouveau design technique et éthique des administrations publiques*

Pour que l'État, prenant acte des mutations de son offre de services, transforme de manière synchrone le fonctionnement interne de ses administrations, il est indispensable que les personnels actuels et futurs des fonctions publiques détiennent un profil de compétences (savoir, savoir-faire et savoir être) qui leur permette de naviguer efficacement sur la déférente numérique.

Dans l'exercice de leurs deux rôles (soutien et conseil, mise en œuvre),

les fonctions publiques ont à démontrer leur aptitude à accompagner les changements, sous peine d'être à l'origine de leur propre échec mais également de l'insuccès des secteurs de la société dont elles ont la charge. Avec la mondialisation en toile de fond, la « mésadaptation » des appareils publics est sans conteste un frein ou un handicap pour les ambitions légitimes des individus, des entreprises et des nations. Le coefficient bureaucratique influe dorénavant sur la localisation des investissements de la même façon que les taux de fiscalité ont orienté les flux de capitaux par le passé.

Dans ce contexte, l'appareil administratif de l'État bénéficie d'une marge de manœuvre étriquée. Car, si on admet volontiers que la compétitivité globale (économique, sociale et culturelle) d'une société vis à vis de ses concurrentes résulte en partie de l'efficacité de son secteur public, personne, ni les citoyens, ni les entreprises, ni les partenaires sociaux ne fera confiance à une fonction publique coûteuse mais inefficace.

Cette conscientisation des fonctionnaires offre des enjeux de taille pour l'État. Le premier, de portée générale, est de placer l'État et son administration en situation objective de concurrence, au premier chef avec les États du même bloc économique ou géographique. Il est loisible de repérer et de séparer chez les voisins la volonté d'innover et les frilosités conservatrices. À ce regard macroscopique s'ajoute un enjeu « micromanage-rial ». La communication numérisée et instantanée réévalue la pertinence du management bureaucratique et hiérarchisé hérité du *taylorisme* et du *wébérisme*.

L'organisation publique (comme l'entreprise privée d'ailleurs) ne peut

automatiser davantage ses processus sans réviser ses schémas d'activité et ses modes domestiques de régulation sociale. Fini l'empire du secret pour asseoir l'autorité, on invoque maintenant le décloisonnement des bureaux, la communication tous azimuts, l'implication et la mobilisation des personnels au sein d'unités de petite taille inter reliées, la revalorisation de métiers techniques, la formation continue aux basques des avancées de la technologie.

En lui-même, le virage technique ne suffira pas à faire dévier les administrations publiques de leurs trajectoires. Leur hyper complexité requiert une éthique rénovée de la performance, une organisation du travail modernisée et finalement une culture renouvelée, et renforcée, du service public. Dans la majorité des fonctions publiques d'État, toujours, pour d'autres raisons, adeptes du régime de carrière pour les fonctionnaires, seule une formation continue pertinente, à tous les niveaux hiérarchiques, soulèvera l'adhésion des individus et mènera au partage d'une vision et d'un langage communs.

## Un État meilleur en devenir?

La rencontre de la gouvernance et de l'électronique implique « l'État entier » dans l'exercice de tous ses rôles et fonctions, soit directement en tant qu'entité autonome ultime responsable du choix des moyens d'action dans l'espace de sa souveraineté, producteur et distributeur des biens et services d'intérêt public et promoteur et défenseur des droits fondamentaux, soit indirectement à travers ses incontournables partenariats avec les forces socio-économiques de la société qu'il sert ou ses analyses des initiatives prises par les autres États,

souvent partenaires mais néanmoins toujours rivaux.

La hausse des niveaux d'éducation qui accompagne et nourrit le développement des connaissances et de la technologie et la globalisation des économies qui fait pression en faveur de l'interpénétration des cultures, dessinent petit à petit un portrait neuf des citoyens à la base des démocraties. Brandissant des exigences nouvelles, ils façonnent désormais, en grande partie, les contours du bien commun et de l'intérêt général. En réponse, les employés des administrations publiques, serviteurs justement du bien commun et de l'intérêt général, doivent mettre au point et s'assurer de la maîtrise de nouvelles expertises adaptées à leur statut.

Et cela se présente, ici comme ailleurs, de manières différentes selon les secteurs concernés, à la faveur d'un processus continu plutôt que d'un événement particulier ou spécifique aux effets radiants. Ces adaptations des êtres et des organisations publiques se font à un rythme soutenu, souvent en dents de scie, qui réclame donc détermination, constance et continuité de la part des gouvernements successifs.

Aucune magie ne donne la recette du succès dans ce domaine. Réussir, c'est à dire être bon, meilleur que d'autres dans la course au progrès, parmi les meilleurs ou le meilleur dans certains champs, est une condition de survie des valeurs et des standards de qualité de vie qui font consensus au sein des sociétés démocratiques. ■



# Le gouvernement en ligne : vers une transformation des relations État-citoyen

Par **Henri-François Gautrin** et **Stéphanie Yates**

Henri-François Gautrin est Adjoint parlementaire au Premier ministre du Québec

Stéphanie Yates est Attachée politique, Gouvernement en ligne

hgautrin@assnat.qc.ca syates@assnat.qc.ca

*Henri-François Gautrin a été mandaté par le Premier ministre du Québec pour piloter le projet de mise en œuvre du gouvernement en ligne. Avec la collaboration de Stéphanie Yates, il nous délivre ici un double message : celui de l'expert de la gouvernance numérique et celui de l'acteur engagé à la poursuite d'un idéal politique.*

**L**e concept de gouvernement en ligne occupe une place de plus en plus importante dans les préoccupations des gouvernements de la planète. Cependant, il recouvre des réalités bien différentes selon les pays. Pour certains, le seul fait de développer des sites Web dans les principaux ministères constitue une forme de gouvernement en ligne. Pour d'autres, ce n'est pas le cas tant que ces sites ne sont pas interactifs. Le nouveau gouvernement du Québec a fait de la mise sur pied d'un gouvernement en ligne le fer de lance d'une modernisation globale de l'État. Mais quelle est la vision qui sous-tend cet objectif? Où nous conduisent nos rêves lorsque nous imaginons une société où les nouvelles technologies seraient au service des citoyens et citoyennes de demain?

## Qu'entend-on par gouvernement en ligne?

La firme IDC-Canada Consulting définit ainsi le gouvernement en ligne: « Politiques et actions des administrations publiques destinées à renforcer la qualité des services aux citoyens, rehausser l'accessibilité et l'aptitude à réagir, réduire les coûts des transactions en déployant des plates-formes électroniques intégrées multicanaux<sup>1</sup> ». Concrètement, un gouvernement en ligne permet à l'individu ou à une entreprise d'avoir accès, au moment et au lieu qu'ils ont choisis, aux services gouverne-

mentaux. On pense par exemple au renouvellement du permis de conduire et des immatriculations d'un véhicule, à l'enregistrement d'une compagnie, à la consultation en direct des listes d'attente des hôpitaux d'une municipalité ou à l'inscription aux services de garderie. « Informations à jour et directement accessibles, obligations acquittées et services obtenus à distance et en tout temps, procédures plus simples, délais plus courts et paperasse réduite<sup>2</sup> » ne sont que quelques avantages générés par un gouvernement en ligne.

Une étude publiée par le Centre francophone d'informatisation des organisations (CEFRIO) en août 2003 indique que les Québécois sont prêts à transiger à l'aide de supports électroniques avec les instances gouvernementales. Ainsi, parmi les 60 % des Québécois ayant accès à Internet, 68 % considèrent que le gouvernement « devrait accorder [une forte priorité] à la mise en place de différents services par Internet<sup>3</sup> », cette proportion atteint 64 % pour les entreprises. La fréquentation des sites Internet gouvernementaux confirme cet intérêt. En effet, « plus d'un citoyen sur trois [a] visité, au cours de la dernière année, le site Web d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement du Canada (36 %) et du Québec (35 %)<sup>4</sup> ».

Une étude d'IDC Consulting corrobore cette nouvelle tendance mondiale. Entre 2001 et 2003, dans les cinq

pays étudiés (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et États-Unis), le pourcentage des citoyens utilisant Internet comme premier support pour accéder à des services gouvernementaux a doublé (Tiré de IDC CONSULTING, *Vision to Benefit: eGovernment Solutions Study - The New-Brunswick Case*, Mai 2003.)

## Orienter l'offre de services en fonction des besoins des citoyens et des entreprises

Malgré ces statistiques encourageantes, il n'en demeure pas moins que la liberté de choix des citoyens doit demeurer au cœur des préoccupations entourant la mise en place d'un gouvernement en ligne, sans quoi les retombées d'un tel projet risquent de nuire à la démocratie plutôt que d'en favoriser le plein épanouissement. Certains citoyens, soit en raison de leur situation socio-économique ou de leur niveau de scolarité, soit simplement par choix, demeureront inévitablement en marge de ces innovations technologiques. Les voies d'accès traditionnelles telles que le téléphone, le comptoir ou la poste doivent donc être maintenues. Cependant, il faut soutenir les initiatives visant à amener ces groupes à se familiariser graduellement avec les nouvelles technologies de l'information et ainsi, dans la mesure où ils le souhaitent, à en devenir d'éventuels utilisateurs.

Le gouvernement en ligne doit d'abord être développé en fonction des besoins des citoyens. Ces derniers doivent être en mesure de retrouver rapidement sur les sites gouvernementaux des réponses à leurs préoccupations, indépendamment de leur connaissance de la structure organisationnelle des ministères. De la présentation de services en « silos », c'est-à-dire regroupés par ministères et organismes, il faut passer à une vision en « réseau », ou horizontale, qui transcende les structures actuelles pour offrir des grappes de services qui répondent à la logique des utilisateurs plutôt qu'à celle des concepteurs.

Les portails ainsi créés doivent être ciblés en fonction des étapes de la vie des citoyens: que faire en vue d'une naissance, d'un mariage, pour trouver un nouvel emploi, pour entreprendre des études...? Dans le cas des entreprises, un portail d'affaires pourrait présenter des grappes de services établies en fonction des besoins: démarrer une entreprise, changer de raison sociale ou cesser ses activités. Il est à noter que Communication Québec a déjà procédé à quelques initiatives en ce sens, qui s'intègrent naturellement dans la stratégie gouvernementale<sup>5</sup>. En parallèle, des portails s'adressant à des clientèles cibles doivent également être mis de l'avant: en fonction de l'âge, de la région ou de la spécificité d'un groupe de citoyens, que l'on pense aux autochtones ou aux jeunes par exemple.

## De l'informationnel au transactionnel

Par ses différents portails et ceux de ses ministères, le gouvernement québécois occupe déjà une place importante sur Internet. Tous les ministères et 31 organismes québécois sont présents sur le Web. Cependant, la majorité des sites sont encore au stade informationnel: ils ne font que rendre disponibles sur Internet les informations concernant les programmes et les services offerts. Quelques-uns sont interactionnels:

ils permettent au citoyen « d'interagir » avec le ministère ou l'organisme, par exemple en téléchargeant un formulaire qu'il faudra toutefois retourner par la poste. Certains sites sont transactionnels: ils permettent de procéder à des transactions directement sur Internet, par exemple pour remplir sa déclaration d'impôt en ligne. Néanmoins, ces sites n'offrent pas une approche intégrée, c'est-à-dire une gestion « intelligente » de l'information (en recoupant certains renseignements pour éviter qu'un utilisateur ait à saisir à de multiples reprises les mêmes données). Un système unique de changement d'adresse valable pour tous les services gouvernementaux constitue une bonne illustration de ce que permet l'intégration intelligente des sites Internet.

## Des projets au service de la transparence

Le gouvernement québécois souhaite fermement que l'ensemble de ses sites deviennent intégré et offrent aux citoyens la possibilité de transiger directement en ligne avec l'État. Non seulement cela permettra aux citoyens d'accéder aux prestations de services gouvernementales en temps et lieu voulus, mais aussi assurera, globalement, une meilleure qualité des services gouvernementaux. On peut en effet anticiper une réduction des risques d'erreur grâce à l'automatisation de certaines transactions. Cette automatisation permettra par ailleurs aux employés de l'État de se consacrer à des tâches à valeur ajoutée.

Par l'entremise des relations établies entre l'État et un citoyen tout au long de sa vie, le gouvernement (pris au sens très large) accumule sur lui une foule de renseignements. On pense aux résultats scolaires d'un individu, depuis le cycle primaire jusqu'à l'université; aux données médicales, éparpillées depuis la naissance dans différents hôpitaux, cliniques et CLSC, à l'information détenue par des organismes tels que la Société de

l'assurance automobile du Québec ou la Régie des rentes du Québec. Ces renseignements appartiennent au citoyen, qui peut les obtenir en faisant une demande en ce sens auprès de chacune des instances concernées.

À moyen terme, le jour viendra où tous ces renseignements seront disponibles sur Internet, permettant au citoyen, et à lui seul, d'obtenir rapidement un portrait global de l'information détenue par le gouvernement à son sujet (sans que le gouvernement lui-même n'ait accès à la totalité du dossier). Les entreprises pourraient également avoir accès à leur dossier électronique afin de leur permettre, directement sur Internet, d'en suivre la progression au sein des différents ministères. Cette nouvelle transparence de l'État permettrait de démocratiser l'accès à l'information, le tout dans le respect absolu de la protection des renseignements personnels. Dans un tel projet, il devient en effet nécessaire de s'assurer qu'aucun « méga fichier orwellien » ne soit créé. Or, les technologies existantes permettent, à l'aide de moteurs de recherche, de puiser dans différentes banques d'information pour les présenter à l'utilisateur qui en fait la demande, sans pour autant que ces banques ne soient regroupées dans un seul et même fichier.

## Assurer la sécurité des transactions

La protection des renseignements personnels, et particulièrement la sécurité des transactions, sont au cœur des préoccupations entourant la mise en œuvre d'un gouvernement en ligne. Cette condition est essentielle à la confiance des citoyens envers les nouvelles technologies et à leur adhésion à la révolution que permettra le gouvernement en ligne. Selon le Conseil du Trésor du Canada, « les attentes des [citoyens] envers le gouvernement [...] sont plus grandes que celles qu'ils ont envers le secteur privé lorsqu'il s'agit de protéger la confidentialité des ren-

seignements personnels et la sécurité des transactions en ligne<sup>6</sup> ». Les essais menés auprès de groupes cibles par le Conseil du Trésor du Canada démontrent par ailleurs que le simple partage de renseignements de base tels que les noms et adresses entre les ministères et organismes ne pose pas problème aux yeux des citoyens, qui favorisent les gains d'efficacité. Les personnes sondées n'ont donc majoritairement pas d'objection à ce que ces renseignements soient partagés, sous réserve d'une autorisation préalable. Dans le cadre du projet de gouvernement en ligne québécois, une réflexion en profondeur est menée en ce sens, avec la collaboration de la Commission d'accès à l'information du Québec.

## Révolution des services de santé en vue

Grâce aux nouvelles technologies de l'information et des communications, la prestation de soins de santé de demain prend une tournure qu'on n'aurait imaginée voici dix ans. Pensons à la possibilité qu'ont aujourd'hui les chirurgiens de procéder à des interventions chirurgicales à distance à l'aide de « bras » informatisés. Cet exemple de télémédecine, soit la prestation de services médicaux à distance, s'inscrit dans une révolution plus globale que l'on nomme télé-santé. La télé-santé se définit comme « l'utilisation des technologies de l'information et de la communi-

cation pour le transfert et l'échange à distance de données en matière de santé, que ce soit à des fins éducatives, de traitement, de recherche, de gestion ou de formation<sup>7</sup> ».

Que ce soit pour trouver de l'information reliée à la santé, pour consulter en ligne des intervenants du milieu, pour permettre à ceux-ci de suivre des formations de perfectionnement à distance ou d'échanger des dossiers médicaux informatisés, les technologies de l'information et des communications (TIC) doivent être mises à profit afin de mieux répondre aux besoins des citoyens en matière de santé. Des projets pilotes permettant à une personne de transmettre à son médecin, via Internet, des données sur son état de santé sont déjà en cours au Québec. Cette innovation est particulièrement utile en région car elle évite les déplacements du personnel médical et permet aux médecins de concentrer leurs interventions vers les patients qui en ont réellement besoin. Ces nouvelles possibilités doivent être explorées, en ayant recours à des partenariats avec les entreprises privées qui ont l'expertise requise et en favorisant la mise sur pied de projets pilotes innovants.

## La cyberdémocratie : vers une plus grande participation citoyenne

À plus long terme, l'instauration de mécanismes de participation

démocratique en direct créera les conditions de ce qu'on appelle de plus en plus fréquemment la cyberdémocratie. La cyberdémocratie vise une participation citoyenne accrue à l'ensemble des processus démocratiques, par exemple en procédant à des consultations en ligne portant sur les politiques gouvernementales ou en ouvrant de véritables forums de discussion politique, pour éventuellement culminer vers le vote en ligne. Recréant en quelque sorte l'agora de la Grèce antique, mais sous forme virtuelle cette fois, les nouvelles technologies sont sans conteste partie prenante des solutions qui visent à réintéresser les citoyens à la vie publique et politique<sup>8</sup>.

## Le pas à pas : pour une gestion responsable des deniers publics

Les projets d'envergure comme la mise en œuvre d'un gouvernement en ligne doivent se faire étape par étape, pour éviter de s'enliser dans l'erreur et d'y engloutir l'argent des contribuables. Inspirés par une vision globale essentielle, les responsables d'un tel projet doivent d'abord le scinder en parties distinctes, qui permettent de fixer des objectifs à court terme et d'en mesurer les résultats au fur et à mesure. C'est en avançant pas à pas, succès après succès ou bouchée après bouchée, que le gouvernement en ligne, projet novateur par excellence, parviendra à améliorer les services aux citoyens. ■

### Notes

- <sup>1</sup> IDC Consulting. *From Vision to Benefit: eGovernment Solutions Study - The New Brunswick Case*, mai 2003. Mentionnons que par G2C, nous entendons les interactions entre le gouvernement et les citoyens, G2B signifiant les relations entre le gouvernement et les entreprises (*business*) et G2G, les interactions entre les instances gouvernementales elles-mêmes.
- <sup>2</sup> *Une Administration plus attentive aux entreprises, Pour créer plus d'emplois et de richesse*, Rapport du Groupe conseil sur l'allègement réglementaire au premier ministre, août 2003, p. ix.
- <sup>3</sup> CEFRIO (MASSON, Caroline, Direction veille stratégique et enquêtes), *NetGouv*

2003, *Sondage réalisé auprès des citoyens, des entreprises et des travailleurs autonomes du Québec*, 2003, p. 10.

<sup>4</sup> *Idem.*, p. 10.

<sup>5</sup> Les *grappes de services* ainsi développées s'intitulent comme suit : « Démarrez votre entreprise », « Que faire avant, pendant et après un sinistre », « Comment changer d'adresse », « Renseignements pour les consommateurs », « Perte ou vol de cartes », « Bébé arrive », « Que faire lors d'un décès », « Pour les 55 ans ou plus », « Quand un couple se sépare ». Elles peuvent être consultées à partir du portail du gouvernement du Québec, à l'adresse [www.gouv.qc.ca](http://www.gouv.qc.ca)

<sup>6</sup> *Gouvernement en direct*, Gouvernement du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2003, p. 24.

<sup>7</sup> Définition tirée de *Grand dictionnaire terminologique de l'Office québécois de la langue française*, [www.granddictionnaire.com](http://www.granddictionnaire.com)

<sup>8</sup> À cet égard, il est d'ailleurs intéressant de se pencher sur les initiatives développées en la matière aux États-Unis en vue de la prochaine course à la présidence, le candidat démocrate Howard Dean ayant fait grand usage des technologies de l'information pour mobiliser ses supporteurs.

# Le e-gouvernement : univers électronique et univers de valeurs

Par Marie Boutin et Kaddour Mehriiz

Marie Boutin et Kaddour Mehriiz sont étudiants à la maîtrise à l'École nationale d'administration publique du Québec  
marieboutin@hotmail.com kmehriiz@hotmail.com

*Une fois n'est pas coutume, la forêt cache l'arbre. La forêt c'est le foisonnement, on pourrait dire le pullulement des initiatives, techniques, administratives, législatives, politiques voire philosophiques qui font cortège au sacre annoncé du gouvernement électronique. Mais l'arbre n'est autre que l'eurythmie, ou l'équilibre, entre la liberté individuelle et le bien commun, chancelante sous les assauts du tout numérique*

Gouverner électroniquement ne consiste pas seulement à dispenser des services publics aux citoyens au moyen de machines auxquelles ne résistent ni le temps, ni la distance. Exposer les principales théories et tracer le cadre normatif du e-gouvernement sont des préalables à l'étude des enjeux que soumettent les pratiques de la gouvernance électronique aux gestionnaires publics. Ce sommaire guide cet article.

L'OCDE donne une définition utilitariste du e-gouvernement. Dans cette perspective, le e-gouvernement consiste dans l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans le but d'améliorer la gestion des affaires publiques<sup>1</sup>. Les effets escomptés conduiraient à l'amélioration des services et à un plus grand engagement des citoyens dans le processus d'élaboration des politiques<sup>2</sup>. Cette définition met l'accent sur les outils utilisés (les TIC) et les objectifs recherchés avec une vision tournée davantage vers le citoyen (*the customer focus*) que vers l'organisation.

D'après Jae Moon<sup>3</sup>, les applications des TIC dans la gestion publique couvrent quatre domaines : l'établissement de réseaux internes de communication (intranet) et de bases de données centralisées, la prestation de services en ligne, la réalisation de transactions en ligne (e-commerce) et la démocratie en ligne. Cette typologie permet de distinguer le e-gouvernement et la e-gouvernance.

Pour Marche et McNiven (2003), le e-gouvernement réfère aux processus de prestation des services aux citoyens par les TIC : "E-government is the provision of routine government information and transaction using electronic means, most notably those using Internet technologies, whether delivered at home, at work, or through public kiosks"<sup>4</sup>. La e-gouvernance est, elle, associée au dialogue entre les citoyens et le gouvernement par le biais des TIC tout au long des processus de prise de décision des politiques : "E-governance is a technology-mediated relationship between citizens and their governments from the perspective of potential electronic deliberation over civic communication, over policy evolution, and in democratic expressions of citizen will"<sup>5</sup>. Le e-gouvernement est donc un phénomène administratif alors que la e-gouvernance est de nature politique.

## Les analyses théoriques du e-gouvernement

On retiendra des cadres d'analyse de la théorie du e-gouvernement qu'aucun d'eux, à lui seul, n'est en mesure d'en saisir la complexité. On les considère donc complémentaires.

- *Le cadre d'analyse de la firme Accenture*<sup>6</sup>

La firme de consultation Accenture a conçu un cadre d'analyse qui lui permet de comparer les niveaux d'avancement des pays dans l'implantation

du e-gouvernement. Selon ce modèle, les progrès de cette implantation empruntent cinq phases (plateaux) : *Online presence, Basic capability, Service availability, Mature delivery et Service transformation*.

À l'intérieur de ce modèle, l'implantation du e-gouvernement se fait par paliers. Au début de chaque phase, les progrès réalisés par les gouvernements sont rapides. Cependant, au fur et à mesure qu'on approche de la limite d'un palier (le plateau), le rythme ralentit. Pour passer à la phase suivante, les gouvernements doivent redéfinir leur stratégie.

L'analyse Accenture insiste plus sur les critères « managériaux » du e-gouvernement que sur ses caractéristiques techniques. Dans la phase initiale, *online presence*, les gouvernements se contentent de fournir des informations en ligne de manière non coordonnée. Dans les phases avancées, ils situent le e-gouvernement dans une stratégie globale de réforme de l'administration publique et de transformation des modes de prestation des services.

Jae Moon (2002) propose un cadre d'analyse à cinq niveaux<sup>7</sup> : la dissémination de l'information (*one way communication*), l'interaction (*two way communication*), la prestation de services et les transactions financières, l'intégration horizontale et verticale des processus et des structures et la participation politique. Il décrit ce schéma linéaire comme un simple montage conceptuel et iden-

tifie, à travers une étude empirique du secteur municipal aux États-Unis, deux facteurs qui expliquent les écarts avec la réalité : d'une part, la taille de l'organisation, associée positivement au niveau d'implantation du e-gouvernement et, d'autre part, le profil des conseils municipaux, les administrateurs (de profession) étant plus proactifs que les élus dans l'implantation du e-gouvernement.

► *Le cadre d'analyse de Marche et McNiven*<sup>8</sup>

Ce cadre bidimensionnel permet de mesurer l'impact d'Internet sur l'organisation et ses usagers. Il est bâti sur l'orientation des processus (*centricity*) et les dimensions d'application des TIC (gouvernement ou gouvernance). Les processus orientés vers les citoyens (*citizen centric*) sont distingués des processus centrés sur l'organisation (*organization centric*). Les premiers accordent la primauté aux besoins des citoyens lors de l'implantation des TIC. Les seconds désignent les prestations de services conçues en fonction des structures de l'organisation et des contraintes du personnel. La technologie devient ici un outil concourant à protéger les citoyens contre l'administration gouvernementale : "(...) *the technology exists to permit public sector organizations to develop Web-based interfaces that are designed to shield the citizen from the machinery of government while satisfying all of the internal administrative concerns for completeness, timeliness and control.*"<sup>9</sup>

La combinaison de l'orientation des processus et des dimensions d'application fournit un modèle d'analyse composé de quatre quadrants qui permettent de mettre en lumière les principaux enjeux de l'implantation des TIC dans le secteur public.

**Quadrant I : e-gouvernement centré sur les citoyens.** Le contenu informationnel des sites des différentes administrations publiques doit refléter de manière cohérente les politiques du gouvernement. Les sites sont dessinés avec le souci de simplifier la tâche des usagers. Ainsi, la

prestation se fera à partir d'un portail unique et convivial qui ne requiert pas une connaissance préalable de l'organisme prestataire. Cette exigence soulève le problème du manque de visibilité des organismes publics et de la sous-estimation de leur mission sociale. Les conséquences sur les processus d'allocation de ressources entre des organismes publics concurrents ne sont pas négligeables. Les hyperliens avec d'autres sites dispensent de dupliquer des données déjà disponibles, à condition toutefois de sélectionner les sites et de contrôler leur contenu.

**Quadrant II : e-gouvernement centré sur les citoyens.** Les nouveaux moyens de communication entre le gouvernement et les divers acteurs des politiques publiques améliorent les processus de consultation politique, donc la démocratie participative, ainsi que l'organisation des communautés et des réseaux des politiques publiques. Cependant, mettant en présence acteurs privés des politiques publiques et décideurs publics, les TIC font courir le risque d'une mainmise sur la politique par ceux qui maîtrisent les outils au détriment des non initiés.

**Quadrant III : e-gouvernement centré sur l'organisation.** L'introduction des TIC offre la possibilité de reconfigurer les structures et le fonctionnement des organisations. Les TIC réduisent en effet les coûts relatifs au partage des données, facilitent le décloisonnement et la création de réseaux. Mais la diffusion des responsabilités qui en découle a pour conséquence d'affaiblir les mécanismes de contrôle et d'imputabilité hérités du modèle bureaucratique. Pour éviter les blocages, il est nécessaire de redéfinir ces principes à la lumière des nouvelles réalités de l'administration publique<sup>10</sup>.

**Quadrant IV : e-gouvernement centré sur l'organisation.** La question est de savoir comment les TIC affectent les niveaux d'autonomie et de capacité de l'État? Elle met en relief la capacité des organisations publiques à répondre aux exigences de

la gouvernance nées de l'accès des citoyens aux processus politiques. L'autonomie de l'État fait référence au niveau d'indépendance dont les décideurs publics disposent par rapport aux acteurs sociaux dans la formulation des objectifs des politiques publiques. Plus d'autonomie signifie des objectifs non négociés (*internally generated*). La capacité de l'État désigne son aptitude à dégager les ressources nécessaires pour concevoir les instruments de son intervention et les installer<sup>11</sup>. L'efficacité des TIC se reflète dans l'accroissement de l'emprise des organismes publics et dans la qualité de leurs décisions. À l'inverse, elle renforce l'organisation et la coordination des autres acteurs des politiques publiques.

L'OCDE suggère une analyse de l'engagement des citoyens dans le processus politique sous la forme d'un tableau à double entrée<sup>12</sup>. Un axe représente le cycle traditionnel des politiques publiques : la mise à l'agenda, l'analyse, la formulation, l'implantation et l'évaluation. Le deuxième axe distingue trois niveaux de participation : l'information, la consultation et la participation. L'intérêt de cette description est de voir comment les TIC impliquent les citoyens en fonction des étapes du processus des politiques publiques.

## L'encadrement normatif du e-gouvernement

Les gestionnaires publics sont tenus de mettre en place une gestion des TIC qui favorise l'intégration des technologies dans le fonctionnement de l'organisation, maximalise leur valeur ajoutée et limite leurs effets secondaires.

► *Le cadre de Venkatraman*

Le cadre normatif de N. Venkatraman<sup>13</sup> s'applique à l'analyse des niveaux d'implantation des TIC dans les organisations. Il met en perspective l'ampleur de la transformation (de progressif à radical en passant par évolutif et révolutionnaire) et les niveaux de rendement escomptés (de

faible à élevé). Il émet l'hypothèse que le déploiement des technologies de l'information a des avantages marginaux lorsqu'il se superpose à des structures préexistantes (stratégies, structures organisationnelles, processus et cultures). Pour optimiser ces avantages, les TIC doivent être vues comme un moyen pour restructurer l'organisation et repenser son fonctionnement, ses relations avec ses partenaires et son positionnement dans son environnement. L'auteur définit cinq niveaux d'intégration des systèmes informatiques.

- Le changement localisé règle des problèmes d'ordre opérationnel: saisie des commandes, gestion des stocks, numéros d'appels gratuits, etc. Il a un impact minime sur l'organisation ou l'entreprise et, dans le cas de celle-ci, ne lui offre pas d'avantage compétitif sur le marché puisque la concurrence imite aisément ce type de système.

- L'intégration interne comprend deux dimensions à prendre en compte de manière concomitante. L'« interconnectivité » (dimension technique) renvoie à la possibilité de relier et d'actionner différents systèmes et applications à partir d'une plate-forme informatique commune. L'interdépendance des processus (dimension organisationnelle) stipule que les rôles et les responsabilités au sein de l'organisation sont dépendants les uns des autres. L'intégration interne bonifie les rendements et le service à la clientèle et perfectionne les mécanismes de prise de décision.

- La « reconception » interne de l'organisation remet en cause la logique des systèmes classiques (spécialisation des compétences, prises de décision centralisées ou décentralisées, individualisation de l'unité de travail, rôle de soutien de l'information) en préconisant un nouveau paradigme de management caractérisé par la pluridisciplinarité des compétences, la prise de décision coordonnée entre spécialistes, l'unité de travail collective et le rôle porteur de l'information.

- La reconfiguration du réseau d'activités agit sur la dimension externe de l'organisation en modifiant, grâce au transfert informatisé des données, la nature des échanges entre de multiples participants à un réseau d'activités (vente, achat, sous-traitance, partage des réseaux de distribution, etc.)

- La redéfinition de la nature des activités s'avère enfin l'opportunité stratégique offerte aux organisations par la communication électronique de changer radicalement leur activité. Dans le secteur privé, des entreprises de fabrication gèrent désormais les stocks d'autres entreprises; des cabinets de déclarations fiscales se sont transformés en organismes de crédit...

#### ► *Le cadre de l'OCDE*

L'OCDE<sup>14</sup> propose un cadre de gestion dont le but est de guider les pouvoirs publics lors de l'implantation du e-gouvernement. Il s'articule autour de quatre grands axes.

- Une vision politique sur le rôle et l'avenir des services publics. Développer le e-gouvernement est une entreprise complexe et de longue haleine qui nécessite un fort leadership.

- Un cadre de gestion basé sur la collaboration entre les organismes qui assure l'efficacité des choix, évite la duplication des projets et garantit des retombées pour les usagers et l'administration.

- Une priorité aux clients dans l'accès aux services en ligne et l'élargissement de leurs champs d'interaction avec l'administration dans le respect de la protection de la vie privée.

- Un système de responsabilité qui désigne les personnes chargées des projets TIC et prévoit leur évaluation en considérant les besoins des usagers, les coûts, les bénéfices et les impacts.

L'étude de ces cadres théoriques et normatifs révèle que les TIC ne constituent pas en soi un gage d'efficacité. La capacité des organisations à les utiliser intelligemment détermine l'ampleur des gains (ou des pertes).

Une informatisation mal conçue présente le risque d'automatiser l'inefficacité.

## Les enjeux pour la gestion publique et la gouvernance

L'implantation des TIC est un phénomène relativement récent. Les organisations n'ont pas suffisamment de recul pour cerner leur potentiel ainsi que les risques et les enjeux qui accompagnent leur adoption. Néanmoins, des tendances relatives à leurs applications et aux valeurs qui les sous-tendent se font jour. L'OCDE<sup>15</sup> remarque ainsi dans une étude que les TIC ont initialement servi à rechercher une plus grande efficacité. En ce sens, elles ressemblent à la mécanisation des débuts de la révolution industrielle. Plus récemment, on constate que les TIC ont commencé à transformer les façons de faire des administrations mais aussi ce qu'elles font (nouveaux produits et services) et leurs rapports avec les citoyens et la société. À ce chapitre, réforme administrative et e-gouvernement vont de pair.

Avec le e-gouvernement, la communication entre les citoyens et le gouvernement est comprise comme le déterminant de la qualité de la prestation des services. L'amélioration du dialogue interactif citoyen-gouvernement s'avère l'explication première de l'exploitation des TIC. Les technologies viennent déterminer et configurer les modalités de la « prestation clientèle » de l'organisation. L'introduction des TIC est donc une réponse moderne aux pressions de l'environnement interne et externe des organisations publiques, plus que jamais caractérisé par son instabilité et sa complexité, conjuguées aux demandes toujours plus exigeantes des citoyens.

#### ► *Un service « sur mesure »*

L'OCDE promeut cet aspect utilitaire. Instrument plus que finalité, les TIC s'inscrivent dans le processus d'amélioration des « extrants » en regard d'une dynamique de forces et de

contre-forces affectant aujourd'hui les organisations. Galbraith (2002) évoque quatre forces permanentes configurant les structures modernes: le pouvoir d'exigence des citoyens, la diversité des services (demande d'une plus grande variété de services), les changements émanant de l'évolution des choses (relation causale positive entre l'accès à l'information et la concurrence à l'égard du nombre de décisions) et la vitesse inhérente à la réduction des délais. Les TIC influent particulièrement sur ce dernier point, la notion de e-gouvernement ne pouvant faire abstraction de l'association qualité des services/instantanéité.

Autour de cette association, s'organise dorénavant la capacité à fournir un service « sur mesure », au bon moment, c'est-à-dire celui déterminé par le citoyen. Une telle vision bouleverse la culture de gestion classique et suppose un engagement des citoyens. Toregas<sup>16</sup> (2001) rappelle à cet égard que la technologie détermine la forme et la portée d'un tel engagement en soulevant l'enjeu des habiletés nécessaires à leur plein usage. Holden et Fletcher<sup>17</sup> (2001) posent la question de la prise en charge de l'éducation des citoyens à cette culture de services.

#### ► *Démocratisation des e-services*

Cette question sur la responsabilité d'éduquer le public conduit naturellement à celle de la démocratisation des e-services. Le plus grave échec serait que le e-gouvernement accentue la marginalisation et l'exclusion sociale de certaines populations, personnes à faible revenu ou handicapées, analphabètes... Cette préoccupation est très présente au Canada dont une partie de la population se retrouve dans les deux catégories les plus critiques d'analphabétisme<sup>18</sup>. En outre, d'après les résultats d'une étude réalisée en 1998 par Vivian Shalla et Grant Schellenberg du Centre de statistiques internationales du Conseil canadien de développement social<sup>19</sup>, il existerait une relation entre l'alphabétisme<sup>20</sup> (niveau de compréhension des textes) et le statut économique des individus. La pauvreté

est à l'heure actuelle un obstacle à l'universalité du e-gouvernement en creusant un fossé entre « inforiches » et « infopauvres ».

De même, des solutions doivent être envisagées pour les personnes atteintes de certains handicaps, comme celles de créer des sites électroniques gouvernementaux sur lesquels l'information graphique soit doublée d'un équivalent en chaînes de caractères accessibles par exemple aux non-voyants.

À ces conditions, le e-gouvernement deviendra l'instrument du rapprochement de l'État avec les citoyens, qui confie à ceux-ci, dans la transparence, un plus grand pouvoir politique. Marche et McNiven (2003) affirment : «*One of the ostensible advantages of both e-government and e-governance is the way this new communication model can enhance government operational transparency and responsiveness to citizen needs and desires*<sup>21</sup>».

Cette démocratisation résultera de l'habileté du citoyen à occuper l'espace politique, c'est-à-dire à s'informer et à se mobiliser. Des mécanismes interactifs (sondages en ligne, forums publics électroniques de discussion) pourraient avoir un impact significatif sur la santé de la démocratie. L'OCDE recommande clairement cette approche centrée sur le client (*customer focus*) : «*E-government information and services should be of high quality and engage citizens in the policy process. Information quality policies and feedback mechanisms will help maximise the usefulness of information provision and strengthen citizen participation*<sup>22</sup>».

#### ► *Le fardeau de la complexité*

Toutefois, soulignant les connaissances nécessaires à la compréhension du discours politique, d'autres auteurs, tel que Kaase (tiré de Marche et McNiven), doutent de l'enrichissement des débats politiques via Internet. Kaiser<sup>23</sup> (2001) confirme : «*...highly informed political discourse – this is something that is frequently*

*overlooked – presupposes so much prior knowledge and experience that is cannot simply be reproduced over the Internet*». Cette affirmation renvoie au débat sur la prise en charge de l'éducation du public.

La notion de transparence est étroitement liée à celle de la compréhension. Marche et McNiven (2003) insistent sur le souci de simplicité qui devrait structurer toute initiative de e-gouvernement : «*... the notion of transparency is more closely related to understandability. When government programs and services are designed for citizen interaction directly online, the designers must take a much greater effort to consider how to make an administrative procedure as simple as possible to the client*». Ils expriment ainsi la préoccupation de ne pas transposer le fardeau de la complexité à la clientèle et de respecter ses choix de prestation. L'OCDE place ce respect parmi ses principes fondamentaux : «*Customers should have choice in the method of interacting with government, and the adoption of online services should not reduce choice. A principle of «no wrong door» to access the administration should be adopted*<sup>24</sup>».

Le e-gouvernement crée une situation dynamique et donc instable qui complexifie l'ordonnancement des activités organisées pour la transformation des ressources en services. La gestion de la complexité reste cependant de la responsabilité du gouvernement. Jean Leclerc<sup>25</sup> (2002) précise que « pour établir le niveau de qualité des services, les dirigeants devront prendre en compte l'accessibilité, la fiabilité, la simplicité, la qualité de l'information donnée, la courtoisie du personnel, l'attention accordée au client, la satisfaction des besoins exprimés, les situations réglées et l'adaptation à des situations particulières ». Il ajoute « qu'à ce chapitre, les engagements de qualité prennent la forme de normes dont on peut mesurer le respect et l'appréciation ». La nécessité d'un contrat social consensuel avec les citoyens en matière de prestation de services donne alors

tout son sens à la notion de qualité de service.

► *Un meilleur retour sur investissement*

Les TIC appellent à la révision des modalités de prestation des services aux citoyens, mais aussi des lois, des règlements, des directives, et surtout des valeurs qui les encadrent. Les auteurs du rapport *Accenture* notent que, dépassant l'approche courante qui consiste à mettre en ligne le plus de services possible dans les moindres délais, les gouvernements sont actuellement guidés par les principes d'efficacité (atteinte des objectifs) et d'efficience (au moindre coût). La raréfaction des ressources entraîne les décideurs à rationaliser leurs décisions et à identifier les services dont la prestation en ligne donne un meilleur retour sur investissement que la prestation de services habituelle.

La même étude montre également que les pays innovateurs (Canada, États-Unis, Singapour), se démarquent par l'emploi de techniques sophistiquées en matière de services à la clientèle, l'assise de leur e-gouvernement sur des interventions déterminées et le développement des portails. Kristin Doucet<sup>26</sup> rapporte que le Canada arrive en tête en terme de prestation de services. Vivianne Jupp, une partenaire de la firme, fait remarquer que les e-gouvernements novateurs s'appuient tous sur une vision et une volonté politique fortes.

À l'issue d'une étude sur le lien *TIC-réformes de la gestion publique* dans cinq pays de l'OCDE - Australie, Finlande, France, Royaume-Uni et Suède - Franklin Reeder<sup>27</sup> de l'OCDE, relève quatre traits communs aux initiatives engagées: l'intégration verticale et horizontale, le devant de la scène et l'arrière-plan (l'interface avec l'utilisateur et les processus en soutien), l'accompagnement de la transaction<sup>28</sup> et les technologies en tant qu'agent de changement.

► *Un management interdépendant*

« L'horizontalité » du gouvernement

électronique impose un allègement des structures gouvernementales par des mesures telles que la limitation du nombre de paliers de gestion ou la diminution du poids des unités de soutien au profit des unités opérationnelles. Anderson<sup>29</sup> (1999) souscrit à un nouveau paradigme de management interdépendant (emprunté de Thaens et al. 1997<sup>30</sup>) caractérisé par une structure souple, de type « *bottom-up* », et par des procédures flexibles, laissant une plus grande marge de manœuvre aux employés. L'OCDE<sup>31</sup> parle de collaboration inter-opérationnelle : « *E-governement is most effective when agencies work together in customer-focussed groupings of agencies. Agency managers need to be able to operate within common framework to ensure interoperability, maximise implementation efficiency and avoid duplication. Shared infrastructure needs to be developed to provide a framework for individual agency initiatives. Incentives can help encourage collaboration* ». Fountain<sup>32</sup> (2001) préfère invoquer une approche partenariale.

Compte tenu que le nombre de citoyens avec lesquels le gouvernement doit transiger décuple et que la complexité des dossiers s'amplifie sans cesse, cet amincissement des structures doit aller de pair avec une meilleure concertation interministérielle qui n'est pas exempte d'interrogations sur ses défis au plan des ressources humaines.

► *Sous-traitance et bureaucratie*

Bien qu'on subodore un assouplissement des contrats de travail consécutif à l'avènement d'un gouvernement numérique, un tel enjeu n'a jamais fait partie jusqu'à ce jour des négociations des conventions collectives. La question de la sous-traitance est au cœur de ce débat car les ressources externes des organisations publiques sont appelées à jouer un rôle de premier plan dans ce virage.

Une autre discussion concerne la modification des statuts des organisations publiques. Yves Rabeau<sup>33</sup> (2002) soutient que le fonction-

nement bureaucratique confère pouvoir, prestige et visibilité à un groupe restreint de personnes élues. Un gouvernement transparent, en contact permanent avec les contribuables, modifierait cette répartition des pouvoirs. Qui plus est, un fonctionnement par thème, et non par département ministériel, changerait en profondeur la nature des appareils d'État.

Dans une approche intégrée de gestion, des chevauchements de responsabilité ou des anomalies structurelles peuvent émerger, tels que Franklin S. Reeder (1998) le dénonce : « dans certains cas, comme les soins de santé, la technologie apporte la solution en permettant des échanges de données propres à améliorer la coordination des soins et à éviter les doubles emplois alors que dans d'autres cas, le résultat inévitable peut consister à réexaminer les répartitions de compétences issues du passé, conduisant à des changements dans les deux sens; du local vers le centre et inversement ». Une clarification des rôles est donc à prévoir.

► *La protection de la vie privée*

Ces plaidoyers pour des démarches d'intégration horizontales doivent aussi prendre en compte les énoncés législatifs en matière de protection des renseignements personnels et de l'accès aux documents gouvernementaux. La technologie permet de recueillir, de traiter et de stocker des quantités démesurées de renseignements sur les individus. Les applications du e-gouvernement multiplient les fichiers nominatifs accessibles sur le réseau Internet. La constitution de bases de données (l'archivage numérique), la collecte de renseignements, leur accessibilité interne et externe et le couplage des fichiers des organismes gouvernementaux font naître des craintes auxquelles il est urgent d'apporter des apaisements.

Devant ce problème, l'OCDE a publié un guide de la politique de sécurité en ligne tout en repoussant la tentation d'une solution uniforme : «... *that there is no single uniform*



solution. A mix of regulatory and self-regulatory approaches blending legal, technical and educational solutions that suit the legal, cultural and societal context in which they operate holds the promise to provide effective solutions that, beyond the objective of building bridges, go to the actual integration of different elements into viable solutions<sup>34</sup>». Pas toujours explicite, l'OCDE prône un compromis équilibré entre les approches légale, technique et éducationnelle.

Au Québec, La loi sur l'accès adoptée en 1982 reprend les huit principes de l'OCDE<sup>35</sup> en matière de protection des renseignements personnels : les restrictions de la collecte, le type de renseignement, la spécification du but de la collecte, les restrictions quant à l'utilisation, les protocoles de sécurité, la communication et la transparence, ainsi que les droits des citoyens et l'obligation de rendre compte relativement à la communication et à l'utilisation des renseignements personnels. La section Contexte légal ancre la Loi sur l'accès sur le Code civil du Québec et la Charte des droits et libertés.

L'article 37<sup>36</sup> du Code civil du Québec restreint la règle de cueillette de l'information aux seules finalités justifiant la collecte. La notion de nécessité des données régissant la collecte de renseignements person-

nels est retenue plutôt que celle de pertinence<sup>37</sup> des données avancée dans les Lignes directrices de l'OCDE sur la protection de la vie privée et les flux transfrontaliers de données à caractère personnel. L'interprétation québécoise du concept de collecte est donc plus restrictive.

L'arrimage avec les principes de l'OCDE au sujet de la sécurité des réseaux peut s'avérer délicat car il présume d'une cohérence entre la législation et les fondements de la réforme de la gestion publique. Le préalable québécois de l'étanchéité des fichiers détenus par les organismes publics est un exemple du paradoxe: comment concilier effectivement les principes de la gestion horizontale et intégrée avec le respect du cloisonnement des organisations gouvernementales en matière de renseignements personnels? Ainsi que le mentionne Reeder, l'État se retrouve ligoté par la pesanteur de l'infrastructure existante.

## L'État client

Au-delà de ses aspects techniques et économiques, l'implantation d'un environnement gouvernemental numérique ou e-gouvernement, suscite un questionnement sur l'essence même de la relation entre l'État et la société de l'information. Une réflexion qui ne se borne pas au rôle de l'État

dans l'économie, mais qui englobe l'ensemble des pratiques sociales et démocratiques, des initiatives économiques et des interventions gouvernementales qui se conjuguent à des fins de redistribution équitable de la richesse, de protection des droits des individus et du bien commun.

Plus qu'un univers électronique, le e-gouvernement est un univers de valeurs auquel les membres de la collectivité doivent adhérer. Sur ce socle, la société civile peut s'approprier les TIC pour préserver les acquis démocratiques dans une perspective de développement durable. Les TIC peuvent également autoriser un État soucieux de transparence et de modernité à s'installer au cœur de la société de l'information.

La prestation électronique des services se veut une réponse appropriée de l'administration gouvernementale aux nouvelles attentes des citoyens. En retour, le e-gouvernement est l'occasion d'un engagement significatif des citoyens dans l'élaboration des politiques. Au sein d'une relation transformée entre l'État et la société de l'information, les citoyens ont désormais la responsabilité de « rendre compte » de la qualité des services qui leur sont administrés. Nul doute que dans cet environnement numérique, l'État endossera plus souvent le rôle de client. ■

### Notes

<sup>1</sup> OCDE, 2003. « The e-government imperative: main findings », *Policy Brief*, p. 3, www.ocde.org

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> M Jae Moon. Jul/August 2002, *Public Administration Review*, Washington, vol. 62, p. 424.

<sup>4</sup> Sunny Marche; James D. McNiven. 2003. « E-Government and E-Governance : The future isn't what it used to be », *Canadian Journal of Administrative Sciences*, vol. 20, n° 1, p. 75.

<sup>5</sup> *Idem*.

<sup>6</sup> Accenture(2003). « eGovernment Leadership: Engaging the Customer », *The Government executive series*, p. 8, www.accenture.com

<sup>7</sup> M. Jae Moon, *op. cit.*, p. 4.

<sup>8</sup> S. Marche; J. D. McNiven, *op. cit.*, p. 78.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, p. 81.

<sup>11</sup> Pour une étude plus détaillée de ces concepts, se référer à W.D. Coleman; G. Skogstad. 1990. « Policy Communities and public policy: a structural approach ». Dans *Policy Communities and public policy in Canada: a structural approach*. Sous dir. W.D. Coleman; G. Skogstad. Copp Clark Pitman Ltd. Ontario, p. 14-33.

<sup>12</sup> OCDE. 2003. « Engaging citizens online for better policy making ». *Policy brief*.

<sup>13</sup> N. Venkatraman. 1996. *Technologies de l'information : Le défi de la transformation stratégique*. Sous dir. E.G.C. Collins, M.A. Devanna, *Le nouveau MBA*, Maxima, Paris, p. 261.

<sup>14</sup> OCDE. « The e-government imperative: main finding », *op. cit.*, p. 3.

<sup>15</sup> REEDER, Frank (1998). « Les technologies de l'information en tant qu'instrument de réforme de la gestion publique : Étude de cinq pays de l'OCDE », OCDE www.ocde.org/puma

<sup>16</sup> TOREGAS, C. (2001). « The politics of e-gov: The upcoming struggle for redefining civic engagement », *National Civic Review*, 90 (3), p. 235-240.

<sup>17</sup> HOLDEN, S.H., FLETCHER, P.D. (2001). *Government Information Quarterly*, 18, 75-77.

<sup>18</sup> OCDE et Statistique Canada (2000). « Literacy in the information age : Final report of the International Adult Literacy Survey », Ottawa.

- <sup>19</sup> Shalla et G. Schellenberg, 1998. « La valeur des mots: alphabétisme et sécurité économique au Canada ». Ottawa, Statistique Canada, 78 p. ISBN 0-660-95995-X.
- <sup>20</sup> L'alphabétisme y est défini « comme étant la capacité de comprendre et d'utiliser les imprimés et l'information écrite pour fonctionner dans la société ». Trois catégories de capacités de lecture ont été mesurées : compréhension de textes suivis (aptitude à comprendre et à utiliser des textes tels que des reportages et des éditoriaux), compréhension de textes schématisés (aptitude à repérer et à utiliser l'information contenue dans les documents tels que des demandes d'emploi, cartes routières, tableaux) et compréhension de textes à caractère quantitatif (aptitude à exécuter des opérations arithmétiques). À partir de ces catégories, les répondants ont été classés en cinq niveaux (le niveau 1 étant le plus bas et le niveau 5 le plus haut).
- <sup>21</sup> Marche, S., McNiven J. D. (2003). « E-government and e-governance: the future isn't what it used to be ». *Canadian Journal of the Administrative Sciences Association of Canada*, vol. 20, n° 1, March 2003, p. 76.
- <sup>22</sup> OCDE (2003). *Guiding principles for successful e-government*. « The e-government imperative: main findings », p. 3.
- <sup>23</sup> KAISER, K. (2001). « How the Internet is changing politics ». Dans *Deutschland*, 3, 40-45.
- <sup>24</sup> OCDE (2003). *Guiding principles for successful e-government*. « The e-government imperative: main findings », p. 3.
- <sup>25</sup> LECLERC, Jean (2001). *Gérer autrement l'administration publique : la gestion par résultats*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 373 p.
- <sup>26</sup> Doucet, Kristin (2001). « Canada ranks first in e-government services ». *CMA Management*, Hamilton, juin 2001, vol. 75, lss 4, p. 8.
- <sup>27</sup> Franklin S. Reeder, ancien président du Comité du PUMA de l'OCDE, a rédigé le rapport « Les technologies de l'information en tant qu'instrument de la réforme de la gestion publique : Étude de cinq pays de l'OCDE », édité en 1998. Ce document est accessible sur le réseau Internet sur le site de l'OCDE sous la rubrique PUMA (98)14.
- <sup>28</sup> L'auteur part de l'hypothèse que « la personne ayant besoin d'un service ne s'intéresse pas à l'administration en tant que telle, mais qu'il lui faut l'aide ou l'autorisation d'un ou plusieurs organismes administratifs en raison de tel autre événement ou de telle autre transaction qui la concerne ».
- <sup>29</sup> Anderson (1999). « Reengineering public sector organizations using information technology ». Dans R. Heeks (Ed.), *Reinventing government in the information age*. Londres, Routledge, p. 322.
- <sup>30</sup> Thaens, M., Bekkers, V. et Van Duivenboden, H.P.M. (1997). « Business process redesign and public administration: a perfect match? ». Dans J. A. Taylor, I. Snellen et A. Zuurmind (eds) *Beyond BPR in Public Administration*, Amsterdam: IOS Press.
- <sup>31</sup> OCDE (2003). « The e-government imperative: main findings », *Policy Brief* p. 3, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- <sup>32</sup> FOUNTAIN J. E. (2001). « The virtual state: Transforming American government? », *National Civic Review*, 90 (3), p. 241-253.
- <sup>33</sup> RABEAU, Yves (2002). « Le passage au numérique des gouvernements ». *Options politiques*, Montréal, mai-juin 2002, p. 41-45.
- <sup>34</sup> OCDE (2003). « Privacy online : Policy and Practical Guidance », doc. DSTI/ICCP/REG(2002)3/FINAL, p. 4, disponible sur le site de l'OCDE : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- <sup>35</sup> « Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data » de 1980 et les huit principes cités comme suit : « collection limitation »; « data quality »; « purpose specification »; « use limitation »; « security safeguards »; « openness »; « individual participation and accountability ».
- <sup>36</sup> Article 37 (C.c.Q.), chapitre III « Du respect de la réputation et de la vie privée », juin 2003 : « Toute personne qui constitue un dossier sur une autre personne doit avoir un intérêt sérieux et légitime à le faire. Elle ne peut recueillir que les renseignements pertinents à l'objet déclaré du dossier et elle ne peut, sans le consentement de l'intéressé ou l'autorisation de la loi, les communiquer à des tiers ou les utiliser à des fins incompatibles avec celles de sa constitution; elle ne peut non plus, dans la constitution ou l'utilisation du dossier, porter autrement atteinte à la vie privée de l'intéressé ni à sa réputation ».
- <sup>37</sup> Principe de la qualité des données (n° 8) de l'OCDE : « Les données à caractère personnel devraient être pertinentes par rapport aux finalités en vue desquelles elles doivent être utilisées et, dans la mesure où ces finalités l'exigent, elles devraient être exactes, complètes et tenues à jour », *Lignes directrices de l'OCDE sur la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel*, p. 17.
- Références**
- ACCENTURE (2003). « eGovernment Leadership: Engaging the Customer. The Government executive series », [www.accenture.com](http://www.accenture.com)
- ANDERSON, Kim V. (1999). « Reengineering public sector organisations using information technology ». Dans *Reinventing Government in the Information Age*, Heeks, R. (Ed.), p. 312-329.
- Association canadienne de normalisation, « Code canadien de protection des renseignements personnels », <http://www.csa.ca/standards/privacy/code>
- Bureau du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario et de la Direction de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, Secrétariat du conseil de gestion de l'Ontario, *Divulgateion/Diffusion automatique*, avril 1994 (document accessible à l'adresse suivante) [www.ipc.on.ca/français/pubpres/papers/rdad-f.htm](http://www.ipc.on.ca/français/pubpres/papers/rdad-f.htm)
- Charte des droits et libertés*, Québec
- Code civil du Québec*. Chapitre 3, « Du respect de la réputation et de la vie privée », Droits de la personne, article 37, juin 2003.
- COLEMEN, W.D, SKOGSTAD, G. (1990). « Policy Communities and public policy: a structural approach ». Dans *Policy Communities and public policy in Canada: a structural approach*. Sous dir. W.D. Coleman; G. Skogsta. Copp Clark Pitman Ltd. Ontario, p. 14-33.
- DOUCET, Kristin (2001). « Canada ranks first in e-government services ». *CMA Management*, Hamilton, juin, vol. 75, lss. 4, p. 8.
- FOUNTAIN, J.E. (2001). *The virtual state: Transforming American government?*, *National Civic Review*, 90 (3), p. 241-253.
- GRAMBERGER, Marc (2002). « Des citoyens partenaires : Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques », Paris, OCDE, p. 21.
- HOLDEN, S.H., FLETCHER, P.D. (2001). *Government Information Quarterly*, 18, p. 75-77.
- <http://www.cai.gouv.qc.ca/fra/docu/quin.pdf>
- [http://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_12/C12.html](http://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_12/C12.html)
- KAISER, K. (2001). « How the Internet is changing politics ». Dans: *Deutschland*. 3, p. 40-45.
- LECLERC, Jean (2001). *Gérer autrement l'administration publique : la gestion par résultats*. Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 373 p.
- Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1).
- Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (L.R.Q., c. P-39.1).
- MARCHE, Sunny; MCNIVEN, James, D. (2003). « E-Government and E-Governance : The future isn't what it used to be ». *Canadian Journal of Administrative Sciences*, vol. 20, n° 1, p. 74-86.
- MOON, Jay (2002). « The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? », *Public Administration Review*, Washington, vol. 62, juillet/août, p. 424-433.

- OCDE (2003). « The e-government imperative: main findings », *Policy Brief*, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- OCDE (2003). « The Hidden Threat to E-Government: Avoiding large government IT failures », *Policy Brief*, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- OCDE (2003). « Privacy Online : Policy and Practical Guidance ». *Committee for Information, Computer and communications policy*, DSTI/ICCP/REG(2002)3/FINAL, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- OCDE et Statistique Canada (2000). « Literacy in the information age : Final report of the International Adult Literacy Survey », Ottawa.
- OCDE, « Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données à caractère personnel », <http://www1.oecd.org/publications/e-book/9302012E.PDF>
- RABEAU, Yves (2002). « Le passage au numérique des gouvernements ». *Options politiques*, Montréal, mai-juin 2002, p. 41-45.
- REEDER, Frank (1998). « Les technologies de l'information en tant qu'instrument de réforme de la gestion publique : Étude de cinq pays de l'OCDE », OCDE, [www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma)
- SHALLA, SCHELLENBERG, G. (1998). « La valeur des mots: alphabétisme et sécurité économique au Canada ». Ottawa : Statistique Canada, 78 p. ISBN 0-660-95995-X.
- TORGAS, C. (2001). « The politics of e-gov : The upcoming struggle for redefining civic engagement ». *National Civic Review*, 90 (3), p. 235-240.
- TRAUNER, Gudrun (2002). « Le gouvernement électronique : les techniques d'information et de communication dans l'administration publique », Bruxelles, Institut international des Sciences administratives, 55 p.
- VENKATRAMAN, N. (1996). « Technologies de l'information : Le défi de la transformation stratégique ». Sous dir. E.G.C. Collins; M.A. Devanna. *Le nouveau MBA*. Maxima. Paris, p. 255-288.

# Les sites informationnels au Québec et en France

Par **Mathieu Divay**

Mathieu Divay est étudiant à la maîtrise à l'École nationale d'administration publique du Québec  
mathieudivay@hotmail.com

*L'information gouvernementale numérisée accessible par Internet, plus personne ne songe à critiquer le bien-fondé de cette révolution. Car il s'agit bien d'une révolution. Repenser et rénovier la bureaucratie et rétablir la parole du citoyen, tels sont les chantiers ouverts sur les deux rives francophones de l'Atlantique.*

Dans ce qu'on nomme « la société du savoir », l'information est la matière première. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) l'ont rendu disponible rapidement et en abondance. Elle est, entre autres, au cœur de la relation gouvernement/citoyens. Elle permet au gouvernement d'informer un public de plus en plus large mais aussi de promouvoir ses orientations voire de dicter ses décisions. Elle offre aux citoyens un accès plus direct à l'appareil administratif.

Les sites informationnels via le réseau Internet sont l'interface de cette relation. Ils forment ce qu'on appelle désormais le gouvernement électronique ou e-gouvernement. Ils recomposent progressivement le secteur public, tant dans son fonctionnement interne que dans sa projection vers l'extérieur. Car cette transformation a ses exigences : « étant donné que le site Web constitue la porte d'entrée virtuelle de l'organisation, il est indispensable qu'il contienne de l'information claire et adaptée aux besoins des utilisateurs<sup>1</sup> ».

À travers les pratiques, les législations qui l'encadrent, les problématiques qu'il instaure et les freins qui ralentissent son expansion, le site d'information gouvernementale est bel et bien devenu un instrument de la gouvernance démocratique

## Une histoire à deux vitesses

Le gouvernement québécois fait figure de précurseur dans l'utilisation des TIC. Dès 1982, il lançait plusieurs programmes de recherche et de

développement de nouveaux marchés dans le cadre d'une politique intitulée *Le virage technologique*. En 1994, il créait *Le Fonds de l'autoroute de l'information* et arrêta une *Politique québécoise de l'autoroute de l'information* autour de cinq priorités : développer l'économie et l'emploi, rapprocher l'État des citoyens et des entreprises, généraliser l'utilisation de l'autoroute de l'information, bâtir une autoroute respectueuse des valeurs culturelles et enfin préparer la jeune génération à l'univers des nouvelles technologies.

Pour le gouvernement québécois, « Internet s'est rapidement révélé une formidable source d'information et de connaissances accessibles par un simple clic de souris. Nous voulions que le plus grand nombre, en particulier les jeunes, puissent se brancher sur cet outil de savoir aux dimensions planétaires, et pas seulement les nantis ou les citadins<sup>1</sup> ».

En France, la première vague de sites gouvernementaux date du début des années 1990. On parle alors de l'Internet public<sup>2</sup> Mais ce n'est que dix ans plus tard que les administrations publiques investissent vraiment le champ d'Internet. Selon le gouvernement français, « la France est dans la bonne moyenne. Pour ce qui concerne l'accessibilité des informations sur les sites publics. Il y a même quelques réussites remarquables comme service-public.fr et nous sommes en train de combler notre retard pour les téléprocédures. En revanche, il y a beaucoup à faire pour créer des produits correspondant aux attentes de nos concitoyens dans leur vie

quotidienne, notamment pour la simplification des formalités administratives<sup>3</sup> ».

## La recherche de l'homogénéité

En 2002, on recensait 200 sites publics au Québec et 394 en France. L'information abonde donc mais cette pléthore, justement, peut dérouter le citoyen. Les sites gouvernementaux québécois doivent « maintenir une certaine unité dans leur présentation afin d'offrir à l'internaute une vision claire et représentative de leur fonction officielle et publique. C'est pourquoi il est important de se conformer à certaines normes de base dans l'élaboration de la présentation de ces sites. De plus, chaque ministère ou organisme est responsable des contenus diffusés sur son site. Ces contenus doivent être conçus en fonction des besoins des citoyens et des clientèles externes du ministère ou de l'organisme<sup>4</sup> ».

En France, le manque de coordination stratégique entre les ministères nuit à l'homogénéité des sites informationnels. « Chaque site possède sa propre structure de l'information, sa propre charte graphique, sa propre navigation, ce qui ne facilite pas la tâche de l'internaute. Or celui-ci est généralement moins intéressé par les structures que par l'information qui l'aide à résoudre ses problèmes. Il est même fréquent que l'information pertinente sur tel ou tel sujet doive être collectée sur plusieurs sites. Les usagers du forum e-administration soulignent que l'organisation des sites en fonction du découpage des struc-

tures institutionnelles n'est pas la plus pertinente, que trouver l'information est souvent difficile, que le manque de standardisation des ergonomies des sites publics est un frein à l'accessibilité à l'information<sup>5</sup>. »

La Mission interministérielle de soutien pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration a été créée en 1998 pour remédier à cette situation. Elle prend en charge des projets de nature interministérielle, appui les administrations, veille à l'harmonisation des standards technologiques et propose des référentiels techniques communs. En 2003, le rapport *L'Hyper-République-Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen* prône une stratégie de cohérence pour le e-gouvernement.

## L'objectif démocratique

En 1994<sup>6</sup>, la *Politique québécoise de l'autoroute de l'information* invite les ministères et les organismes à prévoir la consultation des citoyens par l'entremise du site gouvernemental et à prendre les dispositions pour que les employés de l'État chargés de fournir l'information puissent être joints par voie électronique. Le gouvernement souhaite ainsi renforcer la vie démocratique en donnant un accès universel à coûts abordables aux documents publics et aux archives.

La France a attendu en 1999<sup>7</sup> pour engager un débat de fond sur le gouvernement électronique. « L'e-administration ne se généralisera pas sans une prise de position forte du Politique, sur le plan national, mais aussi au niveau régional et local. [...] Nous proposons donc de lancer un débat national dans toute la France dont l'objectif serait triple :

- informer les citoyens de l'existence d'une véritable e-administration, encore largement à construire, certes, mais qui commence à apporter de réels services;
- amener le grand public à réfléchir sur les choix en matière de protection de la vie privée, de don-

nées personnelles et d'utilisation des réseaux.

- donner aux agents de l'État comme priorité le développement de l'e-administration<sup>8</sup>. »

Dans un autre rapport, *Pour une administration électronique citoyenne*<sup>9</sup>, l'auteur fixe un contenu politique à la modernisation de l'État par les technologies de l'information et de la communication.

## L'encadrement législatif

Au Québec comme en France, le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels sont les priorités des échanges électroniques entre le gouvernement et les citoyens.

- ▶ *La protection des renseignements personnels*

Encore une fois, « le Québec a joué un rôle de pionnier dans l'établissement d'un cadre législatif et réglementaire en ce qui concerne le respect de la vie privée et la protection des renseignements personnels, et ce, autant dans le secteur public que dans le secteur privé. Cette attitude de la société québécoise doit se refléter sur l'infoute<sup>10</sup> ». C'est le Code civil du Québec, la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé qui protègent ces droits. De plus, l'adoption du projet de loi 161 étaye l'encadrement juridique des communications et transactions faites en ligne par les citoyens et les entreprises.

En France, le gouvernement s'est donné pour mission « de garantir les droits et libertés des citoyens, le développement des nouvelles technologies ne devant en aucun cas se traduire par un recul dans les droits et garanties<sup>11</sup> ». La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) veille à l'application de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. La Commission d'accès aux docu-

ments administratifs (CADA) est saisie des questions ayant trait à l'accès aux documents administratifs.

Dans les deux pays, l'accès aux informations est considéré, tel que le recommande l'OCDE, comme un bien et un droit essentiel<sup>12</sup>.

- ▶ *La valeur juridique du document Internet*

Le téléchargement de formulaires nécessite une réévaluation du concept de document administratif. Au Québec, la production de tout document contenant de l'information est régie par une loi: « la nouvelle pièce législative doit assurer la continuité de l'application du droit afin que tous les documents, quel que soit leur support, soient soumis au même cadre juridique. Ainsi, la validité juridique d'un document sera définie et maintenue durant tout son cycle de vie, depuis sa création jusqu'à sa destruction ou son archivage<sup>13</sup> ». En outre, « grâce à cette loi, le gouvernement du Québec pourra accélérer son recours aux technologies de l'information pour informer les citoyens et les citoyennes, leur offrir des services personnalisés sur l'infoute ainsi que la possibilité de communiquer avec lui efficacement et en toute confiance<sup>14</sup> ».

De la même façon, la valeur juridique du document est reconnue dans la loi française: « le premier article reconnaît l'admissibilité comme mode de preuve de l'écrit électronique, au même titre que l'écrit sur support papier, à condition que les moyens techniques utilisés donnent des assurances, d'une part, sur la bonne conservation du message et, d'autre part, sur l'identité de celui dont émane cet écrit et auquel on entendrait l'opposer. Le second reconnaît à l'écrit électronique, qui constate des droits et obligations et qui porte une signature, une force probante équivalente à celle d'un acte sous signe privé sur support papier<sup>15</sup> ».

- ▶ *La place du français*

Les enjeux culturels et linguistiques des sites informationnels sont une

préoccupation majeure du gouvernement québécois, partagée au demeurant par le gouvernement français: « ces sites permettent le rayonnement de notre culture et offrent aux artistes, aux chercheurs, aux écrivains, aux scientifiques du Québec le moyen de se « mettre en vitrine » sur la scène internationale, de développer de nouveaux outils de création et de recherche, et de stimuler des collaborations au sein de l'espace francophone mondial<sup>16</sup> ». Et encore, « ce qui fait la particularité de la politique québécoise de l'autoroute de l'information, c'est qu'en Amérique du Nord un seul État fera de la langue un enjeu précis. Il s'agit pour le Québec, d'un atout supplémentaire et d'un facteur de distinction que d'insister sur le fait que toute la population québécoise doit pouvoir, par l'autoroute de l'information, s'instruire, travailler, se divertir et faire des affaires en français<sup>17</sup> ».

## La confiance dans la nouvelle façon de livrer les services publics

L'amélioration des relations entre le gouvernement et les usagers des sites informationnels ne peut se faire qu'à la condition que le citoyen ait confiance dans la sécurité des échanges. La multiplicité des sources d'information et la volatilité de ces informations peuvent également brouiller la perception du citoyen et entacher la crédibilité du gouvernement. Enfin, l'exclusion des plus démunis du numérique présente le risque d'une « fracture numérique sociale ».

Le passage vers le numérique implique une réorganisation de l'appareil d'État tournée vers une nouvelle façon de délivrer les services publics. Elle suppose un fort leadership politique pour convaincre et une mobilisation de l'ensemble des ressources pour assurer cette transition. Elle impose aux autorités administratives d'avoir une action et un discours cohérents vis-à-vis de ses environnements interne et externe.

Pour les citoyens, « les coûts totaux d'accès à l'inforoute incluent les

coûts des équipements de l'utilisateur, les coûts des fournisseurs de services de communication et les coûts des fournisseurs de services d'accès à l'inforoute. Ces coûts d'accès sont importants quant à l'adoption et l'utilisation de l'inforoute. [...] Une des barrières à l'accès est le coût d'acquisition du matériel et des logiciels permettant de se brancher à un canal de communication d'une entreprise de téléphonie ou de câblodistribution pour atteindre un fournisseur de service d'accès à l'« autoroute de l'information »<sup>18</sup>.

## Les freins financiers à la création de sites informationnels

Les administrations n'évaluent pas toujours avec précision les investissements nécessaires : « ce manque de culture technique de la hiérarchie se retrouve aussi dans une médiocre perception des coûts financiers directs et indirects (effectifs, temps passé, actions d'accompagnement) nécessaires à la mise en place de projets ambitieux. Nombreux sont ceux qui croient que les projets Web sont toujours faciles à mettre en œuvre et ne requièrent ni moyens importants, ni temps de développement, ni formation des équipes en charge de leur conduite. Rares sont les ministères qui ont mis en place des plans complets de formation de leurs cadres dirigeants au management des systèmes d'information, permettant de mieux prendre en compte les enjeux et la complexité des questions induites par ces grands projets »<sup>19</sup>.

En France, la formation des internautes est à l'ordre du jour. « La question des moyens d'accès aux informations est loin de trouver sur les sites publics une réponse satisfaisante : du point de vue de l'utilisateur, il faut encore une sérieuse connaissance institutionnelle pour savoir à qui s'adresser, et une bonne expérience d'internaute pour tirer le meilleur des sites. L'arsenal de moyens d'accès est encore trop pauvre, le travail sur les corpus et les thésaurus est trop segmenté entre

administrations, la « mutualisation » des données n'est pas encore entrée en pratique. Ces efforts annoncés sont aujourd'hui décisifs pour quitter la « logique de l'offre » et proposer aux internautes des moyens appropriés à la diversité de leurs besoins et de leurs connaissances<sup>20</sup>. »

Le gouvernement québécois prend lui en compte les frais de traduction, les sites devant être accessibles en français et en anglais. « La langue dominante de l'inforoute demeure l'anglais. Cette situation peut constituer une barrière à l'accès, mais peut également offrir des opportunités pour le Québec. La question de la langue n'est pas neutre. Elle peut constituer une barrière à l'accès et à l'utilisation pour les unilingues non anglophones. [...] Dans ce contexte, les instruments de traduction automatiques seront utiles pour permettre les communications entre les utilisateurs de différentes langues. Il y a donc lieu de promouvoir ces instruments et contribuer ainsi au développement d'un secteur de l'industrie des technologies de l'inforoute<sup>21</sup>. »

Les gouvernements québécois et français ont pris la mesure des bouleversements administratifs, mais aussi sociologiques, que le gouvernement numérique réclame. Reflet des cultures administratives des deux pays, le Québec a agi très vite pendant que s'accumulait la littérature française sur le sujet. Depuis le Plan Jospin de 1997, la France est en passe de rattraper son retard, d'ordre psychologique plus que technique. À Paris et à Québec, des lois ont été votées, des stratégies décidées et des programmes lancés pour guider et favoriser l'essor des sites informationnels. Accessibilité, cohérence, sécurité, rapidité, confiance et efficacité sont les mots-clefs de ces politiques. ■

## Notes

- <sup>1</sup> Robitaille, Claude-Amélie, Boutin, Serge, La gestion des courriels dans *Coup d'œil*, avril 2003, vol. 9, n° 2, p. 9.
- <sup>2</sup> <http://mcc.quebecetel.qc.ca/sites/mcc/discours.nsf/0/333b5c75b2320bb785256c6a0057dd93?OpenDocument>
- <sup>3</sup> <http://iml.univ-mrs.fr/ftp/barthelemy/cuba/egov.pdf>
- <sup>4</sup> <http://fr.country.csc.com/fr/ne/na/631.shtml>
- <sup>5</sup> <http://www.webmaestro.gouv.qc.ca/ress/cadre/Cadre/cadre.htm>
- <sup>6</sup> [http://www.internet.gouv.fr/article.php3?id\\_article=432](http://www.internet.gouv.fr/article.php3?id_article=432)
- <sup>7</sup> <http://www.autoroute.gouv.qc.ca/>
- <sup>8</sup> <http://www.premier-ministre.gouv.fr/ressources/fichiers/carcenac.doc>
- <sup>9</sup> [http://www.internet.gouv.fr/article.php3?id\\_article=957](http://www.internet.gouv.fr/article.php3?id_article=957)

- <sup>10</sup> <http://www.premier-ministre.gouv.fr/ressources/fichiers/carcenac.doc>
- <sup>11</sup> <http://mcc.quebecetel.qc.ca/sites/mcc/discours.nsf/0/333b5c75b2320bb785256c6a0057dd93?OpenDocument>
- <sup>12</sup> <http://archives.internet.gouv.fr/affichage.php?val=/francais/textesref/dguigou260900.htm>
- <sup>13</sup> <http://www.autoroute.gouv.qc.ca/politique/debression/chap4.html#4.1>
- <sup>14</sup> <http://mcc.quebecetel.qc.ca/Mcc/Communiq.nsf/6391dac37214024b852567ec0054ab8b/84828d1a247dde2e85256a72006723ee?OpenDocument>
- <sup>15</sup> <http://mcc.quebecetel.qc.ca/Mcc/Communiq.nsf/6391dac37214024b852567ec0054ab8b/84828d1a247dde2e85256a72006723ee?OpenDocument>

- <sup>16</sup> <http://www.justice.gouv.fr/publicat/signmoti.htm>
- <sup>17</sup> <http://mcc.quebecetel.qc.ca/sites/mcc/discours.nsf/0/333b5c75b2320bb785256c6a0057dd93?OpenDocument>
- <sup>18</sup> <http://www.autoroute.gouv.qc.ca/politique/sommaire.html>
- <sup>19</sup> <http://www.autoroute.gouv.qc.ca/politique/debression/chap4.html#4.1>
- <sup>20</sup> [http://www.internet.gouv.fr/article.php3?id\\_article=432](http://www.internet.gouv.fr/article.php3?id_article=432)
- <sup>21</sup> <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000796/0000.pdf>
- <sup>22</sup> <http://www.autoroute.gouv.qc.ca/politique/debression/chap4.html#4.1>

## Références

- Barthelemy, Pierre. *Gouvernement électronique dans les pays européens*. Marseille, C.I.T.M.A., 2003.
- Charest, Nicolas et Madeleine Gagné. « L'État et le commerce électronique », *Télescope*, février 2001, vol. 8, n° 1.
- Dumoulin, Réal. *Rapport de mission. Mission en France*, Québec, Gouvernement du Québec, 2000.
- Gingras, Anne-Marie. *Médias et démocratie: le grand malentendu*, PUQ, 1999.
- Gingras, Anne-Marie. « La démocratie et les nouvelles technologies de l'information et de la communication: illusions de la démocratie directe et exigences de l'action collective », *Politique et Société*, vol. 18 n° 2, 1999, p. 37-60.
- Lemire, Marc. « Les représentations sociales dans le discours public sur les autoroutes de l'information », *Politique et Société*, vol. 18, n° 2, 1999, p. 83-100.
- Rabeau, Yves. « Le passage au numérique des gouvernements », *Options Politiques*, mai-juin 2002, p. 41-45.
- Rabeau, Yves. « Le cyber-gouvernement: un modèle d'efficience », *Options Politiques*, mars 2002, p. 19-24.
- Robitaille, Claude-Amélie et Serge Boutin. « La gestion des courriels », *Coup d'œil*, avril 2003, vol. 9, n° 2.
- Rondeau, Jean-Claude. « Technologies et inforoute dans le secteur public quelques tendances dans les pays industrialisés », *Télescope*, septembre 1998, vol. 5, n° 3.

## Sites Internet

- *Pour le Québec*
- Allocution de madame Diane Lemieux à l'occasion du déjeuner causerie du 3ème Congrès mondial des réseaux citoyens de l'ère numérique  
<http://mcc.quebecetel.qc.ca/sites/mcc/discours.nsf/0/333b5c75b2320bb785256c6a0057dd93?OpenDocument>
- Adoption du projet de loi 161 concernant le cadre juridique des technologies de l'information  
<http://mcc.quebecetel.qc.ca/Mcc/Communiq.nsf/6391dac37214024b852567ec0054ab8b/84828d1a247dde2e85256a72006723ee?OpenDocument>
- Article de la revue *Perspectives* du Cefrio  
[http://www.cefrio.qc.ca/pdf/PerspecTlves\\_article6.pdf](http://www.cefrio.qc.ca/pdf/PerspecTlves_article6.pdf)
- Article de la revue *Perspectives* du Cefrio  
[http://www.cefrio.qc.ca/pdf/PerspecTlves\\_article1.pdf](http://www.cefrio.qc.ca/pdf/PerspecTlves_article1.pdf)
- Archives nationales du Québec  
<http://www.anq.gouv.qc.ca/conservation/bd.htm>
- Assemblée nationale  
<http://www.assnat.qc.ca/>
- Cadre de diffusion de l'information gouvernementale sur Internet  
<http://www.webmaestro.gouv.qc.ca/ress/cadre/Cadre/cadre.htm>
- Cefrio : Gouvernement électronique. Satisfaction et attentes des Québécois  
[http://www.cefrio.qc.ca/Communiqes/commun\\_46.cfm](http://www.cefrio.qc.ca/Communiqes/commun_46.cfm)
- Conseil du trésor  
<http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/march4.htm>

- Directeur de l'état civil  
<http://www.etatcivil.gouv.qc.ca/>
- Dossiers sur les services publics en ligne  
<http://www.autoroute.gouv.qc.ca/dossiers/services.htm>
- Gouvernement du Québec et sa politique de l'autoroute de l'information  
<http://www.autoroute.gouv.qc.ca/>
- La ministre d'État à la Culture et aux Communications lance le site Web de la loi en ligne  
<http://mcc.quebecetel.qc.ca/Mcc/Communiq.nsf/6391dac37214024b852567ec0054ab8b/07bbada18768c4b685256af800615901?OpenDocument>
- Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information  
[http://www.autoroute.gouv.qc.ca/loi\\_en\\_ligne/index.html](http://www.autoroute.gouv.qc.ca/loi_en_ligne/index.html)
- Luc Loignon: la e-démocratie  
[http://pages.infinet.net/lloignon/fichiers\\_html/democratie\\_electronique.htm](http://pages.infinet.net/lloignon/fichiers_html/democratie_electronique.htm)
- Ministère de la Justice  
<http://si2.rdrpm.gouv.qc.ca/index.asp>
- Politique québécoise de l'autoroute de l'information  
<http://www.autoroute.gouv.qc.ca/discours/990218.html>
- Portail du gouvernement du Québec  
<http://www.gouv.qc.ca/>
- Publications de la bibliothèque nationale  
<http://www.bnquebec.ca/off/oftdm.htm>
- Sommaire de la Politique québécoise de l'autoroute de l'information  
<http://www.autoroute.gouv.qc.ca/politique/sommaire.html>

- Recherche d'une publication du gouvernement du Québec  
<http://recherche2.gouv.qc.ca/index.html?qt=&sn=pubgouv>
- *Pour la France*
- Administration électronique. Politique et technique. A propos du rapport Carcenac  
[http://www.temps-reels.net/article.php3?id\\_article=641](http://www.temps-reels.net/article.php3?id_article=641)
- Agence pour le développement de l'administration électronique  
<http://www.atika.pm.gouv.fr>
- Agence pour la Diffusion de l'Information Technologique (ADIT)  
<http://www.adit.fr>
- Comités interministériels pour la réforme de l'État  
[http://www.fonction-publique.gouv.fr/reforme/cire/cire\\_index.htm](http://www.fonction-publique.gouv.fr/reforme/cire/cire_index.htm)
- Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)  
<http://www.cnil.fr>
- Comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire  
[http://www.datar.gouv.fr/datar\\_site/datar\\_framedef.nsf/webmaster/ciadt\\_framedef\\_vf?OpenDocument](http://www.datar.gouv.fr/datar_site/datar_framedef.nsf/webmaster/ciadt_framedef_vf?OpenDocument)
- Conseil stratégique des technologies de l'information  
<http://www.csti.pm.gouv.fr/>
- Documentation Française  
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>
- Gouvernement Français  
<http://www.internet.gouv.fr/>
- Hyper-République : le rapport qui veut réformer l'État avec les NTIC  
[http://www.e1789.com/main.php4?page=e\\_gouvernance&article=1&PHPSESSID=5374e86c15e05cf1f8638157987325ff](http://www.e1789.com/main.php4?page=e_gouvernance&article=1&PHPSESSID=5374e86c15e05cf1f8638157987325ff)
- Initiative Française pour l'Internet (IFI)  
<http://www.admiroutes.asso.fr/ifi/index.htm>
- Intervention d'Elisabeth Guigou, garde des Sceaux, ministre de la Justice, lors du colloque « Internet et le droit » organisé sous l'égide de Paris I - 26 septembre 2000  
<http://archives.internet.gouv.fr/affichage.php?val=/francais/textesref/dguigou260900.htm>
- Institut européen des normes de télécommunications (ETSI)  
<http://www.etsi.org>
- La France et l'administration électronique - Entretien avec Henri Plagnol, 14 mai 2003. Article paru dans La Lettre, le magazine de CSC (n° 3, mai 2003)  
<http://fr.country.csc.com/fr/ne/na/631.shtml>
- Lettre de mission d'Henri Plagnol, secrétaire d'État à la Réforme de l'État, à Pierre de la Coste  
<http://archives.internet.gouv.fr/affichage.php?val=/francais/textesref/missiondelacoste.htm>
- Le développement des sites Internet des services de l'État  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000796/0000.pdf>
- L'Hyper République - Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen - texte intégral  
[http://www.internet.gouv.fr/rubrique.php3?id\\_rubrique=171](http://www.internet.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=171)
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité  
<http://www.travail.gouv.fr>
- Pour une administration électronique citoyenne  
<http://www.premier-ministre.gouv.fr/ressources/fichiers/carcenac.doc>
- Rapport de Pierre Barthelemy sur le gouvernement électronique dans les pays européens  
<http://iml.univ-mrs.fr/ftp/barthelemy/cuba/egov.pdf>
- Service Information du Gouvernement (SIG)  
<http://www.premier-ministre.gouv.fr/>
- Texte relatif à la régulation de l'Internet  
<http://archives.internet.gouv.fr/affichage.php?val=/francais/textesref/pagsi2/accueil.htm>



# Les téléprocédures en France et au Québec

Par **Sébastien Audette**, **Yannick Meneceur**, **Lise Tauber** et **Christofe Pascale**

Sébastien Audette est étudiant à la maîtrise à l'École nationale d'administration publique du Québec  
sebaudette@hotmail.com

Yannick Meneceur, Lise Tauber et Christofe Pascale  
sont des attachés d'administration analystes de la Fonction publique française  
lise@tauber.nom.fr cristofe.pascale2@laposte.net

*L'administration à domicile sur écran d'ordinateur en lieu et place du guichet et de son fonctionnaire? Ce n'est pas pour tout de suite si on en croit les sondages en France et au Québec. Et ce n'est pas si simple. Sécurité poreuse des transactions, oubli des populations démunies, bénéfices financiers aléatoires, la généralisation des téléprocédures, revendiquée vertement par certains, est semée d'embûches*

C'est l'obligation contemporaine de répondre de manière quasi instantanée aux demandes de services des citoyens et des entreprises qui a motivé pour une grande part l'intérêt des gouvernements pour les technologies de l'information et de la communication (TIC). La France et le Québec se sont engagés dans cette voie, à des moments différents, en utilisant des stratégies et des moyens qui leur sont propres. Au cœur de la réflexion sur les modes de prestation des services publics, les téléprocédures publiques sont définies au Québec comme « des processus d'affaires faisant appel à l'Internet afin de s'inscrire auprès d'un organisme public, déclarer certains gestes, enregistrer des biens ou acquis, déposer des offres de services pour la vente de biens ou la prestation de services, etc.<sup>1</sup> ».

## L'institutionnalisation des téléprocédures

Jusqu'au début des années 1990, la France possédait une avance importante en matière de prestation de services informatisés grâce à des investissements majeurs en télématique dont l'icône emblématique était le minitel. Les services via Internet, gratuits, évolutifs, ergonomiques, ont détrôné le minitel. Dans cette phase, la France accusait un retard considérable sur les autres pays qu'elle est en train de combler.

En 1997, le Premier ministre français Lionel Jospin lançait le Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI). Parmi ses grandes orientations, un chantier Internet était voué à la création de services en ligne pour les usagers. Un an plus tard, le Gouvernement québécois engageait la Politique québécoise de l'autoroute de l'information, dont l'un des objectifs est de rapprocher l'État des citoyens et des entreprises<sup>2</sup>.

Dans les deux pays, les principes sous-jacents des téléprocédures sont l'amélioration des services aux citoyens et aux entreprises, l'égalité d'accès des citoyens aux services publics et la diminution des coûts pour l'administration. Les services publics seront donc désormais disponibles au guichet, à l'aide de bornes interactives ou par une connexion Internet.

Le PAGSI ne prévoyait pas d'obligation générale pour les administrations de créer des téléprocédures, sauf pour les déclarations sociales des entreprises et, en matière fiscale, pour les déclarations d'impôts en ligne<sup>3</sup>. Les administrations étaient cependant fortement incitées à expérimenter de tels outils. En 1999, la France et d'autres pays de l'Union Européenne ont signé le plan e-Europe 2005 qui prévoit de mettre en place des téléprocédures pour qu'associations, entreprises et particuliers puissent effectuer des démarches

administratives de manière sécurisée tout en exerçant leur droit d'accès à l'information.

Un fort leadership politique, la pénétration élevée des TIC dans la société et la taille réduite des administrations expliquent que le Québec ait, plus rapidement que la France, bâti une infrastructure de gouvernement électronique. En 2000, le rapport Carcenac s'inspire d'ailleurs du modèle québécois de e-gouvernement pour arrêter les étapes du développement de l'administration en ligne française. En 2000 toujours, la Loi québécoise sur l'administration publique, puis en 2002, la Loi organique sur les lois de finances promulguée en France font toutes deux de la prestation de services en ligne une des clefs de la modernisation de l'État.

## La promotion des téléprocédures

Au Québec, c'est au Secrétariat du Conseil du trésor que revient la responsabilité de mener les politiques sur les prestations de services gouvernementaux en ligne. Le Secrétariat à l'allégement réglementaire et le Secrétariat à l'autoroute de l'information y sont étroitement associés. En France, plusieurs directions sous l'autorité du Premier ministre sont chargées de la mise en application du PAGSI dans les différents ministères : Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE),

Délégation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE), Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA). La DUSA coordonne en outre la mise en ligne des formulaires administratifs des services de l'État et des organismes placés sous sa tutelle, en lien avec le Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs.

Dans les deux administrations, certains ministères ont acquis une expertise en matière de téléprocédures. Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) et l'Union de recouvrement de la sécurité sociale et des allocations familiales (URSSAF) en France et le ministère du Revenu du Québec (MRQ) sont, pour leur État respectif, les plus grands éditeurs de formulaires en ligne. Si le nombre important d'informaticiens travaillant dans des ministères tels que le MINEFI a permis de banaliser les pratiques au sein même des services<sup>4</sup>, ailleurs, d'autres ministères moins nantis, tout en restant maîtres d'œuvre des applications informatiques nationales, confient le développement à des unités mutualisées ou à des prestataires de service privés.

D'autres organismes, à but non lucratif, participent à la promotion du gouvernement électronique. Au Québec, le Centre francophone d'informatisation des organisations (CEFRIO)<sup>5</sup>, fondé en 1987, réalise des études sur le gouvernement en ligne et les téléprocédures. La Fédération informatique du Québec (FIQ)<sup>6</sup> organise un concours annuel, les OCTAS, pour souligner l'apport d'entreprises, de ministères et d'organismes en informatique. Depuis 2003, une catégorie de prix récompense les services gouvernementaux en ligne. Le secteur privé, par le biais de partenariat avec le gouvernement, est également, au Québec, un acteur important.

À ce chapitre, la France peut aussi se prévaloir de nombreuses organisations et associations, dont l'Association des fournisseurs d'accès à des services en ligne et à Internet

(AFA)<sup>7</sup>, mais dont les intérêts sont moins généraux. Les Électrophées, reconnaissance des réussites de l'administration publique française en matière de téléprocédures, sont remis en interne par l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE).

## L'implantation des téléprocédures

Les études<sup>8</sup> sur l'implantation de téléprocédures dans les administrations publiques québécoise et française convergent vers un schéma organisationnel commun. On y retrouve le *front office* avec les logiciels de saisie et les interfaces utilisateur, le *middle office*, avec les serveurs de logiciels de gestion des données et de l'environnement et le *back office* avec les serveurs de bases de données.

Le Secrétariat du Conseil du trésor québécois a préconisé un plan en deux temps pour la diffusion des téléprocédures<sup>9</sup>. On élabore d'abord des registres de formulaires électroniques et on entrepose les données recueillies, puis, à plus long terme, on rénove les processus d'affaires en profondeur, en faisant porter l'effort sur « l'arrière-boutique » des systèmes informatiques ministériels. Le PAGSI français prévoyait quatre étapes, par ordre de difficulté de mise en œuvre, sur le chemin des sites transactionnels. Les deux premières consistaient à développer des sites informationnels et à permettre de télécharger des formulaires, la troisième à enregistrer les informations dans le système de l'administration concernée et la quatrième enfin, à mutualiser les informations entre les différentes administrations lors d'une téléprocédure. Ces deux dernières étapes nécessitent une réorganisation des structures et des procédures inter-administratives.

Les deux États se sont dotés d'une législation qui autorise le développement du gouvernement numérique tout en lui imposant des limites. Au Québec, la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements per-

sonnels<sup>10</sup> encadre l'accès des citoyens aux informations de nature publique et protège les données recueillies par l'administration d'une utilisation par un ministère ou un organisme tiers. En France, c'est la Loi informatique et libertés du 6 janvier 1978 qui édicte les règles de protection des données personnelles des usagers et qui leur accorde des droits d'accès, de communication, de rectification et d'opposition. Son application est supervisée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)<sup>11</sup> à laquelle est déclarée au préalable toute procédure relative à l'enregistrement de données personnelles dans le système d'information d'un ministère.

Au Québec comme en France, les initiatives dans le domaine des téléprocédures ne rencontrent pas toujours le succès. Le projet de courriel universel pour tous les citoyens québécois a été abandonné car il était incompatible avec la législation sur la protection des renseignements personnels<sup>12</sup>; le projet Libertel d'accès communautaire gratuit à Internet (en mode texte) dans la région de Montréal ou le projet de bornes interactives en France ont échoué faute d'investissements suffisants. On remarque toutefois des réussites plus modestes : la Poste française offre à chaque usager la possibilité de détenir gratuitement une adresse électronique (@laposte.net). Toujours en France, les médiathèques et les bureaux de poste mettent à la disposition des usagers des moyens d'accès à Internet. Ces services sont le plus souvent payants et soumis aux horaires d'ouverture de ces lieux publics.

## Les télédéclarations d'impôt

En 2000, la fonction publique française se contentait d'une infrastructure sommaire s'agissant des téléprocédures. À la même date, l'appareil public québécois présentait 817 formulaires en ligne, soit 37 % de la totalité, la plupart téléchargeables, seuls 9 % d'entre eux étant interactifs et considérés comme téléprocédures<sup>13</sup>. Faisant exception, les

ministères des Finances (MINEFI<sup>14</sup>) à Paris et du Revenu (MRQ<sup>15</sup>) à Québec ont pris une longueur d'avance tant en ce qui concerne la méthodologie et l'analyse coût-bénéfice<sup>16</sup> que les normes graphiques reliées aux téléprocédures<sup>17</sup>.

Sur 400 formulaires retenus après analyse par le MINEFI pour être mis en ligne, 250 l'étaient réellement en octobre 2000 en format PDF ou HTML<sup>18</sup>. À la même époque, le MRQ avait 89 % de ses 470 formulaires en ligne, 58 % seulement téléchargeables en format PDF, 31 % interactifs ou en téléprocédures et 11 % non accessibles par Internet.

Les deux ministères ont compris très tôt l'intérêt des téléprocédures pour la collecte des impôts, première source de recettes budgétaires pour l'État. Selon la firme de consultants Accenture, cette tendance s'explique parce que les gouvernements peuvent démontrer facilement les bénéfices liés aux télédéclarations d'impôt<sup>19</sup>. En 2000, la France avait trois télédéclarations en ligne, pour les impôts, la taxe à la valeur ajoutée (TVA) et les échanges de biens. Le 15 février 1999, le Québec a mis en ligne son service de téléchargement des déclarations d'impôt pour les particuliers qui était déjà disponible pour les professionnels depuis quelques années.

Les deux gouvernements utilisent encore aujourd'hui deux approches techniques différentes. Le MINEFI met en ligne des formulaires en format XML à remplir et transmettre avec un certificat d'authentification électronique fourni par le même ministère. Le Québec laisse le choix entre deux options, un formulaire en format XML ou un service par téléchargement. Dans ce dernier cas, le contribuable doit faire l'acquisition d'un logiciel propriétaire qui permet la saisie et le calcul de l'impôt. Le fichier enregistré est téléchargé, via le site du MRQ, à l'aide d'un numéro d'identification personnel donné par le MRQ, du nom de l'utilisateur et d'un mot de passe. Les deux ministères utilisent évidemment un dispositif de

sécurité et donnent accès au suivi du dossier du contribuable en ligne. Au Québec, la télédéclaration d'impôt offre au contribuable la possibilité de recevoir son remboursement, le cas échéant, plus rapidement.

## La vague Internet

Un facteur important du développement des téléprocédures est bien entendu le niveau de pénétration des micro-ordinateurs et de l'Internet parmi les citoyens bénéficiaires de services publics. Selon l'OCDE, la France comptait, en 2001, seulement 32,5 %<sup>20</sup> (27,7 % en 2000) de ménages possédant un ordinateur, contre 65,3 % (54,9 % en 2000) au Canada et 60,6 % au Québec.

Par ailleurs, en 2001, 38 % des Français et 60 % des Canadiens étaient familiers avec Internet. En 2001, 13,2 % des internautes français effectuaient des transactions en ligne contre 24 % des internautes canadiens en 2000; 7,9 % des internautes français avaient recours aux services en ligne gouvernementaux (formulaires uniquement) contre 41,6 % de Canadiens qui interagissaient avec leurs administrations publiques<sup>21</sup>. Ce retard s'explique, d'une part, parce que le gouvernement français, contrairement au gouvernement québécois, n'a pas adopté de programme d'aide à l'acquisition d'ordinateur ou à la connexion au réseau Internet et, d'autre part, parce que les coûts de connexion à Internet sont nettement plus élevés en France qu'au Canada (+ 42 %)<sup>22</sup>.

D'une manière générale, pour l'ensemble des indicateurs (accès à un ordinateur, taux de pénétration d'Internet, etc.) le Québec se positionne légèrement en dessous de la moyenne canadienne<sup>23</sup>. Certains programmes gouvernementaux, notamment le programme « Brancher les Familles<sup>24</sup> », lui ont permis de diminuer cet écart. Ce programme a fait passer le taux de pénétration d'Internet dans les ménages québécois de 24 % en 1999 à 56 % en 2002, quatre points sous la moyenne

canadienne. Plus de 60 % des adultes québécois (3,4 millions d'habitants) avaient accès à Internet, à la maison (51 %) ou au travail (41 %)<sup>25</sup>. Ils ont visité dans une proportion de 35 % les sites gouvernementaux du Québec dans la dernière année mais seulement 3 % ont effectué une téléprocédure.

## Une gamme de services en ligne

L'adhésion des citoyens au gouvernement numérique dépend de l'étendue de la gamme des services en ligne offerts par leur gouvernement respectif. Ainsi dénombre-t-on au Québec une plus grande diversité d'applications des téléprocédures qu'en France.

Le directeur de l'État civil<sup>26</sup> offre aux Québécois la possibilité de s'inscrire et de recevoir leur certificat d'État civil avec un service de paiement en ligne par carte de crédit. Cette même application s'applique en France pour l'inscription aux concours du ministère de la Défense nationale<sup>27</sup>. Lors de la remise des prix OCTAS 2003, la Fédération informatique du Québec a distingué la Commission de la construction du Québec<sup>28</sup> pour son service dédié aux employeurs de l'industrie de la construction, le ministère du Revenu du Québec pour le déploiement de nouveaux services, dont le changement d'adresse et les déclarations en ligne, et la Société de l'assurance automobile du Québec<sup>29</sup> pour ses services « SAA-Qclic » s'adressant aux vendeurs de véhicules.

En juillet 2003, on recensait plus de 28 téléprocédures en France répertoriées sur le portail « Service.public.fr », en plus des dizaines de services dispensés en ligne par les collectivités locales tels que la réservation de salles municipales, la prise de rendez-vous avec un élu ou encore les demandes de duplicata de permis de conduire.

L'ancienneté de l'application des téléprocédures au domaine fiscal permet au ministère du Revenu du Québec de publier un premier bilan. En cinq

ans, il a imprimé 2,4 millions de formulaires de moins<sup>30</sup>, ce qui représente une économie annuelle de 720 000 \$ et a enregistré une baisse de 50 % (de 300 000 à 150 000) des commandes téléphoniques de formulaires. En 2003, 1,6 million de déclarations sur le revenu ont été envoyées par Internet, dont 600 000 déclarations de particuliers, soit une hausse de 33 % par rapport à 2002<sup>31</sup>. Le système français de télédéclaration des impôts, « Télé-IR<sup>32</sup> », est encore très peu utilisé. Selon le rapport Accenture, 150 000 certificats avaient été émis en 2002 et seulement 120 000 télédéclarations avaient été produites électroniquement.

## Qu'attendent les usagers/clients des téléprocédures?

Avant d'investir massivement dans les téléprocédures, les gouvernements recueillent et analysent les attentes des citoyens et des entreprises vis-à-vis du service public en ligne. Deux études récentes permettent de mettre en parallèle les attentes des Français (SOFRES<sup>33</sup>) et celles des Québécois (CEFRIO<sup>34</sup>).

Paradoxalement, la proportion de transactions en ligne avec le gouvernement est plus élevée en France (2 % de transactions pour 18 % de visiteurs en 2001) qu'au Québec (3 % de transactions pour 35 % de citoyens et 57 % d'entreprises en visite en 2002). Dans les deux cas, ce sont les moins de 25 ans qui font le plus usage des téléprocédures.

La crainte sur l'absence ou l'insuffisance de sécurité est, au Québec et en France, le principal obstacle à l'utilisation des téléprocédures : 35 % des répondants québécois ont exprimé des inquiétudes relativement à la protection de la vie privée et 84 % des répondants français croient qu'il n'est pas sûr de fournir des données personnelles sur des sites gouvernementaux.

Un autre sondage réalisé par la SOFRES pour le Forum des droits de l'Internet<sup>35</sup> révélait que 81 % des

internauts français témoignent de l'intérêt pour le service public en ligne. Les Québécois lui accordent de l'importance dans une proportion de 68 %. Le retard de l'administration française amène en fait les Français à avoir des attentes plus élevées. Ils espèrent que l'e-administration leur fera gagner du temps et leur évitera des déplacements (76 %) et accélérera le traitement de leur dossier (29 %).

D'autres freins ralentissent le développement des téléprocédures. Des candidats utilisateurs, surtout en France, se déclarent attachés au contact humain (59 % des Français contre 2 % des Québécois), d'autres ne possèdent pas l'équipement informatique nécessaire (40 % des Français contre 23 % des Québécois) ou bien ignorent le fonctionnement d'Internet (28 % des Français contre 7 % des Québécois).

Pour autant, les Français préfèrent dans une proportion de 89 % des services pleinement interactifs plutôt que le simple téléchargement d'un formulaire à compléter et à retourner par la poste. Une proportion de 79 % sont favorables au suivi de l'état d'avancement de leurs démarches sur Internet. Pour leur part, les Québécois accordent leur faveur au changement d'adresse unique (83 %), au renouvellement des cartes et permis (78 %), aux formulaires à remplir en ligne (70 %) et à des services non transactionnels tels que les renseignements sur les heures d'ouverture (83 %) ou le recueil de leur opinion (63 %). Le paiement en ligne est pour eux moins prioritaire.

## Un changement des mentalités

La mise en place des téléprocédures a nécessité en France et au Québec une réorganisation des structures bureaucratiques et une réforme des processus de traitement. Selon l'enquête annuelle de la firme Accenture, seul le Canada est parvenu à transformer des services gouvernementaux pour les adapter à l'électronique. La France se situe à la 12<sup>e</sup> position

des 24 pays classés suivant le degré d'avancement de leur e-gouvernement.

Les objectifs de qualité des services et d'efficacité sont unanimement rappelés mais on relève que les téléprocédures sont privilégiés dès lors que leur implantation génère une augmentation de revenus pour l'administration. Sur un autre plan, les bonds en avant en matière de cryptage ne lèvent pas les doutes quant à la sécurité des procédures électroniques, aggravés par quelques affaires spectaculaires de « cyber terrorisme » et réclament par ailleurs des financements conséquents. Les téléprocédures doivent enfin se garder de créer une fracture numérique entre les citoyens. L'égalité d'accès pour tous est la condition de leur succès.

Au Québec, l'idée d'un gouvernement numérique est bien acceptée par la population. Atteindre un niveau de maturité technologique semblable dans l'administration publique française demandera un profond changement des mentalités nationales et une grande persévérance. ■

## Notes

- <sup>1</sup> Rapport de Synthèse : *Formulaires électroniques et téléprocédures*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 2000, p. 10.
- <sup>2</sup> Politique québécoise de l'autoroute de l'information, [en ligne] : <http://www.autoroute.gouv.qc.ca>
- <sup>3</sup> Loi Madelin du 11 février 1994.
- <sup>4</sup> Extrait d'une entrevue avec M. Jean-Yves Bajon, sous-directeur « Information économique » à la Direction des relations économiques extérieures au MINEFI.
- <sup>5</sup> Centre francophone d'informatisation des organisations, [en ligne] : <http://www.cefrio.qc.ca>
- <sup>6</sup> Fédération de l'informatique du Québec, [en ligne] : <http://www.fiq.qc.ca>
- <sup>7</sup> [en ligne] : <http://www.afa-france.com>
- <sup>8</sup> Entre autres, le Rapport Carcenac de 2000, qui a été produit en collaboration avec le gouvernement du Québec.
- <sup>9</sup> Rapport de Synthèse : *Formulaires électroniques et téléprocédures*, Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000.
- <sup>10</sup> L.R.Q., c. A-2.1, 23 juin 1982.
- <sup>11</sup> Commission nationale de l'Informatique et des Libertés, [en ligne] : <http://www.cnil.fr>
- <sup>12</sup> Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (LRQ, chapitre A-2.1).
- <sup>13</sup> Rapport de Synthèse : *Formulaires électroniques et téléprocédures*, Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000, p. 17.
- <sup>14</sup> [en ligne] : <http://www.minefi.gouv.fr>
- <sup>15</sup> [en ligne] : <http://www.revenu.gouv.qc.ca>
- <sup>16</sup> Rapport de Synthèse : *Formulaires électroniques et téléprocédures*, Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000, p. 58.
- <sup>17</sup> DUMOULIN, Réal. *Rapport de mission en France*, ministère des Relations avec le citoyen et de l'Immigration, Québec, Gouvernement du Québec, Octobre 2000.
- <sup>18</sup> *Ibid.*
- <sup>19</sup> Source : *eGovernment—More Customer Focused than Ever Before*, Accenture, avril 2003, p. 27, [en ligne] : <http://www.accenture.com>
- <sup>20</sup> Source : OCDE, Base de donnée ICT, août 2002, [en ligne] : <http://www.ocde.org>
- <sup>21</sup> Source : OCDE, Base de donnée ICT et Eurostat, E-Commerce Pilot Survey 2001, août 2002.
- <sup>22</sup> Août 2001, Prix de 40 heures d'utilisation d'Internet à l'heure de pointe en PPP. Source : OCDE, Base de donnée Télécommunications, juin 2002, [en ligne] : <http://www.ocde.org>
- <sup>23</sup> Source : Statistique Canada, Enquête sociale générale cycle 14.
- <sup>24</sup> Ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec, [en ligne] : <http://www.mic.gouv.qc.ca/communiques/2001/2001-03-05.html>
- <sup>25</sup> CEFRIO, NETGouv 2003, *Services gouvernementaux en ligne au Québec*, juin 2003, [en ligne] : <http://www.cefrio.qc.ca>
- <sup>26</sup> [en ligne] : <http://www.dec.gouv.qc.ca>
- <sup>27</sup> [en ligne] : <http://www.concours-civils.sga.defense.gouv.fr>
- <sup>28</sup> [en ligne] : <http://www.ccq.gouv.qc.ca>
- <sup>29</sup> [en ligne] : <http://www.saaq.gouv.qc.ca>
- <sup>30</sup> Rapport de Synthèse : *Formulaires électroniques et téléprocédures*, Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000, p. 19. CEFRIO, NETGouv 2003, *Services gouvernementaux en ligne au Québec*, juin 2003, [en ligne] : <http://www.cefrio.qc.ca>
- <sup>31</sup> Source : ministère du Revenu du Québec, Direction générale des communications.
- <sup>32</sup> [en ligne] : <http://www.ir.dgi.minefi.gouv.fr/>
- <sup>33</sup> TNS-SOFRES, *Le E-gouvernement en France*, 2001, *Benchmarking Research Study*, novembre 2001, [en ligne] : <http://www.tns-sofres.fr>
- <sup>34</sup> CEFRIO, NETGouv 2003, *Services gouvernementaux en ligne au Québec*, juin 2003, [en ligne] : <http://www.cefrio.qc.ca>
- <sup>35</sup> Source : <http://www.foruminternet.org/>

# La gestion des inforoutes gouvernementales

Par **Jacques Auger, Nicolas Charest, Dolorès Grossemey et Amélie Côté-Tremblay**

Jacques Auger est professeur associé à l'ENAP et coordonnateur à la recherche commanditée à l'Observatoire de l'administration publique

Nicolas Charest est coordonnateur à la veille à l'Observatoire de l'administration publique

Dolorès Grossemey est agente de recherche à l'Observatoire de l'administration publique

Amélie Côté-Tremblay est assistante de recherche,

[jacques\\_auger@enap.ca](mailto:jacques_auger@enap.ca) [nicolas\\_charest@enap.ca](mailto:nicolas_charest@enap.ca) [dolores\\_grossemey@enap.ca](mailto:dolores_grossemey@enap.ca)

*Dans le cadre d'une recherche commanditée par le Secrétariat du Conseil du trésor (Sous-secrétariat à l'inforoute gouvernementale et aux ressources informationnelles), l'Observatoire de l'administration publique a réalisé une étude comparative sur la gestion des inforoutes gouvernementales au Canada, en France, au Nouveau-Brunswick et en Ontario. Cet article se veut une très courte synthèse de ces travaux.*

**D**ans l'ensemble des pays développés, les progrès des technologies de l'information et de la communication (TIC) sont désormais étroitement associés à la croissance économique et aux ajustements sociaux. Les quatre États qui font l'objet de la présente recherche en ont pris conscience comme ils ont bien compris l'importance du rôle qu'ils ont à jouer dans les changements en cours dans lesquels ils s'impliquent au demeurant avec détermination.

La stratégie mise en oeuvre par les États est généralement à double face : l'administration se donne d'une part pour mission de mettre en place l'infrastructure nécessaire à l'offre de services aux citoyens (cadre juridique, normes techniques, investissement en infrastructure, régulation de l'utilisation et de la fourniture de services aux citoyens, etc.) et d'autre part, prévoit de porter une attention particulière à l'amélioration de son propre fonctionnement.

## Les organismes responsables des inforoutes

À partir de cette plate-forme commune, l'étude a permis de déceler beaucoup de similitudes et quelques différences dans les approches gou-

vernementales. Ce sommaire en fait brièvement état.

Dans les quatre administrations étudiées, la responsabilité de la coordination stratégique globale de l'implantation de l'inforoute relève d'un organisme central. Le Conseil du Trésor au Canada et en Ontario, le ministère de la Fonction publique en France et un organisme public (eNB.ca) au Nouveau-Brunswick.

La détermination des règles de prestation des services pour l'ensemble du secteur public est occasionnellement confiée à un organisme gouvernemental distinct (à plusieurs en France), par exemple le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises en Ontario ou Services Nouveau-Brunswick. Cet organisme travaille en étroite collaboration avec l'organisme central.

Les ministères conservent la charge d'élaborer les outils et de développer les services selon les normes édictées par les organismes centraux.

Pour atteindre rapidement les objectifs visés, les États ont mobilisé des ressources considérables et incité fortement tous leurs échelons administratifs à utiliser les TIC pour élargir le plus possible l'accès à l'information qu'ils détiennent et pour fournir le maximum de services par voie électronique. À ces fins, les États ont identifié deux niveaux opérationnels, les services aux citoyens et la moder-

nisation de l'appareil gouvernemental.

## Les services aux citoyens

Les quatre gouvernements poursuivent le même but : l'exploitation des TIC doit permettre de faciliter l'accès de leurs concitoyens à des services publics de qualité qui répondent mieux à leurs attentes. Les administrations mentionnent donc l'importance de se rapprocher du citoyen, se préoccupent de mobiliser toutes les ressources, publiques ou privées, disponibles, portent une attention spéciale à la coordination des services et considèrent comme impérative la protection de la vie privée. Dans la plupart des administrations, les services présentent donc les caractéristiques suivantes.

*Des services axés sur les citoyens.* La vision consiste à améliorer continuellement la qualité des interactions entre les citoyens et leur gouvernement en leur permettant de demander et de recevoir de l'information ou des services au moment et à l'endroit qui leur conviennent. Les services gouvernementaux électroniques doivent être accessibles à tous, faciles à utiliser, plus rapides, moins coûteux et structurés en fonction des priorités des administrés.

*La collaboration avec le secteur privé.* Il s'agit de développer avec les entreprises privées ou encore les univer-

sités des partenariats innovateurs en matière de prestation de services, en créant par exemple des centres « d'e-apprentissage » pour former les jeunes en situation d'échec scolaire.

*La diminution des frais de transaction.* Une information plus précise, un usage des connaissances optimisé et une plus grande fluidité des communications avec le gouvernement feront baisser de manière significative le coût des transactions.

*La protection des données personnelles.* Il convient d'éviter le syndrome « big brother » en veillant scrupuleusement à la protection des données personnelles. Un nouveau pacte de confiance entre l'administration et ses usagers doit être conclu. Des projets prévoient que les renseignements personnels seraient conservés sous clef d'accès sécurisé. Seul l'intéressé, c'est-à-dire le propriétaire de ces données, serait habilité à les consulter. Les tiers - organismes ou entreprises - ne pourraient le faire sans son accord.

*L'interopérabilité des systèmes informatiques.* Associer le citoyen à la définition, à la production, à la distribution et à l'évaluation des services publics exigera la mise en place d'un processus rationalisé de prestation de services dans un cadre « multifonctionnel » et « interorganisationnel ». Pour les ministères, cette vision signifie un partage des solutions et des ressources afin de réduire les frais d'élaboration, de maintenance et d'exploitation. De plus, les administrations devront élaborer des modèles normalisés et interconnectés de prise de décisions.

*Le guichet unique.* Les initiatives dans ce domaine s'attachent à offrir aux citoyens et aux entreprises de véritables espaces de services intégrés, transparents et regroupés en un seul « lieu » par thèmes ou par types d'usagers ou d'activités plutôt que par ministère.

Dépendant de la culture administrative propre à chaque pays et du niveau de développement des appareils administratifs, certains concepts ont été distingués qu'on ne rencontre pas forcément dans les quatre États analysés. Ainsi au Canada, le bilinguisme officiel impose que l'offre de service soit accessible dans une des deux langues au choix du client. En France, l'accent est mis sur la formation en ligne. Au Nouveau-Brunswick, le regroupement des savoir-faire en technologies de la communication doit faire de la province un chef de file de l'économie numérique. En Ontario enfin, le gouvernement a mis en place une infrastructure politique et administrative qui assure un leadership fort qui favorise les mutations technologiques.

## La modernisation de l'appareil gouvernemental

De manière unanime, les quatre gouvernements insistent sur l'intérêt de mettre les technologies de l'information et de la communication au service de la modernisation des administrations publiques et de l'amélioration de l'efficacité de l'action de l'État. Une approche globale, l'intégration stratégique de l'information, des planifications coordonnées

et la multiplication des partenariats sont les instruments privilégiés des démarches gouvernementales.

Les politiques en matière de gouvernement électronique sont généralement centralisées afin de faire progresser de concert l'ensemble du gouvernement par l'adoption de normes et de mécanismes de gestion et de responsabilisation communs. Elles encouragent la mise en place de programmes intégrés et organisés de la périphérie vers le centre, c'est-à-dire en tenant compte des clients. En faisant appel à la collaboration des ministères, elles facilitent des approches horizontales à l'intérieur du gouvernement, entraînant une amélioration de la fiabilité et de l'efficacité administrative et la production de données uniformes débouchant sur une amélioration de la gestion des résultats.

Cette méthode permet en outre de nouer des liens actifs et sûrs avec les autres paliers de gouvernement, le secteur privé et les organismes sans but lucratif, ce qui a pour effet d'accélérer les transformations en dictant des restructurations ou des regroupements de services et d'autoriser le recours aux technologies les plus novatrices.

Les plans d'action stratégique à moyen terme, qui couvrent pour l'essentiel la période allant jusqu'à l'année 2006, illustrent les spécificités de ces processus : souplesse, transparence, interactivité, adaptabilité, homogénéité et complémentarité. Autant de défis pour les gestionnaires publics. ■

# Une seconde génération de typologies pour mesurer la sophistication des services publics électroniques

Par **David Litvak**

David Litvak est assistant de recherche à l'Observatoire de l'administration publique  
david\_litvak@enap.ca

*Le gouvernement électronique est constitué de plusieurs dimensions, dont l'une, probablement la plus visible, est la prestation électronique de services. Plusieurs mesures permettent d'évaluer le niveau de développement de la prestation électronique de services publics dans un pays. On peut d'abord évaluer la demande pour de tels services – et l'on s'aperçoit qu'il importe de le faire. Mais les premières mesures et celles les plus couramment utilisées concernent l'offre qui se décline en deux variables : la disponibilité et la sophistication (en anglais : width et depth). On peut ensuite mesurer l'utilisation effective des services pour vérifier si la demande est réelle et identifier les éléments à améliorer. Enfin, il importe d'évaluer les impacts des services : les économies de ressources pour un même service ainsi que les améliorations qualitatives du service.*

Cet article ne concerne que la mesure de la sophistication des services publics électroniques. Cette mesure ne tient actuellement pas compte du changement de paradigme technologique au sein des administrations publiques. Les évaluations du niveau de sophistication des services électroniques s'effectuent sous l'empire d'une typologie qui lui est partiellement étrangère : celle qui s'applique aux autres canaux de prestation de services. Cette situation peut s'expliquer par le fait que les technologies de l'information et de la communication et leurs consœurs, les technologies mobiles/ubiquistes et silencieuses, offrent de nouveaux canaux de prestation pour les services existants. Il est donc facile, surtout lorsqu'on en est aux premiers jalons de la mise en place du gouvernement électronique, de plaquer une ancienne typologie à ces nouvelles technologies.

Mais, ces technologies, en plus de constituer de nouveaux canaux, permettent aussi de nouveaux types de services caractérisés par l'intégration, la mobilité/ubiquité et l'automatisation. Les typologies existantes ne tiennent pas compte de ces trois caractéristiques, les plus intéressantes et innovantes qu'offrent ces technologies. L'évaluation de la sophistica-

tion de la prestation électronique de services est donc tronquée, ce qui entraîne deux problèmes majeurs :

- les informations agrégées sur le gouvernement électronique transmises aux décideurs et communiquées au public sont incomplètes et imprécises;
- l'évaluation tronquée n'incite pas les gestionnaires chargés d'im-

la lumière des possibilités nouvelles qui sont intrinsèques aux TIC et aux technologies d'avant-garde.

## La première génération de typologies

Trois typologies principales sont présentement utilisées dans les comparaisons internationales de la

Le tableau suivant illustre et compare les typologies utilisées dans ces trois études :

UNDPEPA-ASP <sup>1</sup>	CGEY	Accenture
Émergeant	Information	Publication
Amélioré		
Interactif	Interaction à sens unique	Interaction
	Interaction à double sens	
Transactionnel	Traitement électronique complet	Transaction
Intégré	—	—

<sup>1</sup> La typologie de l'UNDPEPA-ASP est une de gouvernement électronique défini dans sa seule dimension de prestation de services électroniques. Elle permet seulement de situer le niveau de développement de l'ensemble des prestations, mais non pas de catégoriser chacun des services.

planter les solutions électroniques à utiliser les technologies les plus innovantes pour améliorer leur performance en matière de sophistication des services.

Il est donc nécessaire de revisiter la première génération de typologies à

sophistication des services publics électroniques. La première est celle de l'étude d'étalonnage du gouvernement électronique chez les pays membres des Nations Unies, réalisée conjointement par l'*American Society for Public Administration* (ASP) et



l'ancienne *Division for Public Economics and Public Administration* des Nations Unies (UNDPEPA) en 2001. La deuxième est celle de l'étude de Cap Gemini Ernst & Young (CGEY) sur la prestation de services électroniques en Europe datant de janvier 2003. La troisième typologie est celle utilisée dans l'étude annuelle d'Accenture sur le gouvernement électronique, dont la dernière publication date d'avril 2003.

## Possibilités nouvelles intrinsèques aux TIC et aux technologies d'avant-garde

La typologie de Cap Gemini Ernst & Young est la plus précise des trois. Elle permet entre autres de distinguer deux niveaux de services interactifs, selon qu'ils sont à sens unique ou à double sens. La division de la typologie d'Accenture, pour sa part, tient davantage compte du niveau actuel de développement des services en ligne. La plupart des pays économiquement développés ont, en effet, dépassé le niveau de la publication et avancent à grands pas vers les niveaux interactifs (à double sens) et transactionnels. Le choix entre la précision de CGEY et l'actualité d'Accenture influe sur la pondération des niveaux de service. La typologie de CGEY permet une pondération plus fidèle, celle d'Accenture donne une légère prime aux pays qui ont un programme de gouvernement électronique déjà avancé. Nous ferons le choix de l'exactitude en retenant la typologie de CGEY. Ce choix se justifie par l'équilibre présumé entre la valeur ajoutée qu'apporte chacun des niveaux typologiques. La typologie de CGEY permet aussi d'évaluer avec davantage de précision la situation d'un éventail de pays ayant des niveaux d'avancement éclectiques. Notons cependant au passage qu'il serait également possible de construire une typologie sur la base des catégories typologiques simplifiées d'Accenture.

De toute manière, peu importe le choix préliminaire effectué, il est nécessaire de revisiter la typologie retenue et sa pondération.

Les possibilités nouvelles qu'offrent les TIC et les technologies d'avant-garde sont de trois ordres : l'intégration, la mobilité/ubiquité et l'automatisation.

Les technologies de l'information et des communications permettent tout d'abord la création de nouveaux types de service, notamment en réaménageant les *back-offices* pour simplifier la prestation finale (prestations intégrées). Ces technologies rendent aussi possibles de nouvelles manières de présenter ces services, en créant, par exemple, des guichets uniques dans l'objectif de rendre les services faciles d'accès pour les clients du gouvernement (présentations intégrées). L'étude d'ASP-UNDPEPA met l'accent sur cette intégration en ajoutant aux catégories habituelles un niveau intégré (*seamless*) de développement du gouvernement électronique. L'importance de la coopération et des entreprises conjointes est également mentionnée dans plusieurs autres sources.

Les services peuvent ensuite être offerts via les canaux mobiles ou ubiquistes qu'utilisent certains clients du gouvernement (services mobiles/ubiquistes). Les technologies mobiles sont bien connues. Quant aux technologies ubiquistes, elles incluent les premières, mais englobent également les technologies comme la télévision et le commerce

technologies dites silencieuses (GPS, identification par radiofréquence, encre électronique, etc.) qui permettent de rendre les objets interactifs et intelligents. D'autres peuvent l'être simplement en mettant en place un système qui permet de délivrer une prestation à laquelle une personne a droit sans qu'elle ait à formuler une demande (transactions automatisées). Certains services informationnels peuvent aussi être automatisés, par exemple, à l'aide de systèmes de notification automatisée par courriel (information automatisée). Cap Gemini Ernst & Young souligne que les services automatisés devraient figurer dans une catégorie typologique supérieure à celles existantes, qui sont habituellement limitées au niveau transactionnel.

Une mise à jour des typologies s'impose donc pour inclure ces trois caractéristiques dans la mesure de sophistication des services publics électroniques.

## Vers une seconde génération de typologies

Tous les services peuvent être intégrés en tant que prestation ou dans leur présentation. Cependant, il n'est pas toujours nécessaire d'intégrer la prestation entre différents services ou différentes administrations. De son côté, la présentation intégrée

Il faut tout d'abord déterminer quelles caractéristiques s'appliquent à quels types de services. Le tableau suivant présente les possibilités. Les « X » représentent les caractéristiques possibles pour chaque type de service. Les « (X) » représentent des possibles très peu probables que nous mentionnons sans pour autant les retenir.

TYPES DE SERVICE	Intégration		Mobilité/Ubiquité	Automatisation
	Prestation	Présentation		
Informatif	X	X	X	X
Interactif 1	X	X	(X)	(X)
Interactif 2	X	X	X	X
Transactionnel	X	X	X	X

vocal qui offrent une gamme d'utilisations délocalisées. Accenture en souligne l'importance pour l'avenir dans plusieurs de ses études.

Certains services transactionnels peuvent enfin être automatisés grâce aux

apporte toujours, en principe, une plus-value. La mobilité/ubiquité s'applique à tous les types de service, mais la possibilité d'imprimer des formulaires électroniques (interactif à sens unique) à l'aide de technologies

mobiles/ubiquistes reste douteuse. L'automatisation implique, elle, qu'il n'y ait aucune demande (ou une demande/autorisation unique); elle s'avère fortement improbable pour des services interactifs. De toutes les caractéristiques, seule la présentation intégrée s'applique à l'ensemble des services. Cette exception ne justifie pas pour autant de créer un autre type de services (services à présentation intégrée).

La typologie que nous retenons repose sur celle de CGEY et sur les caractéristiques que nous avons identifiées. Elle consiste simplement à ajouter au score de base du service un score supplémentaire pour chacune des caractéristiques : prestation intégrée

L'inconvénient de cette typologie est qu'elle ne permet plus d'établir automatiquement un pourcentage agrégé de sophistication, puisque la base de calcul n'est pas la même pour chaque service (100). Il serait cependant possible d'en calculer une en déterminant quelles caractéristiques peuvent s'appliquer à chaque service puis, en divisant le score obtenu pour l'ensemble des services par le score maximal possible pour cet ensemble. Un tel calcul implique cependant de répertorier et de caractériser tous les services existants sur la base de ces caractéristiques.

Une alternative plus simple existe cependant : diviser le score agrégé par deux donnerait probablement

services peut potentiellement obtenir le score maximal ou, autrement dit, quelle proportion de services peut avoir les caractéristiques susmentionnées. Si la quasi-totalité des services évalués peut se voir attribuer un score maximal, cette approximation pourrait suffire aux besoins de la cause.

Une telle typologie, mieux adaptée à la panoplie de possibilités qu'offrent les TIC et les technologies d'avant-garde, permettrait de répondre aux deux problèmes qu'entraîne l'utilisation de typologies périmées. D'une part, son utilisation garantirait que les informations agrégées sur le gouvernement électronique transmises aux décideurs et communiquées au public soient exactes. Elles reflèteraient plus adéquatement le niveau réel de développement de la prestation électronique de services au sein d'un gouvernement. D'autre part, les administrateurs et les professionnels chargés d'implanter des solutions électroniques seraient grandement encouragés à utiliser les technologies avancées pour augmenter le niveau de sophistication des services, puisque la valeur ajoutée qu'elles apportent serait comptabilisée dans les évaluations de sophistication. ■

Il convient de préciser que certains services ont comme limites supérieures le niveau informatif, le niveau interactif à double sens ou le niveau transactionnel. Il est habituel d'attribuer un score maximal (100) à ces services s'ils atteignent le niveau supérieur. Le tableau suivant illustre la pondération de chacun des sous-types de services, selon leur limite supérieure :

TYPES DE SERVICES	LIMITE SUPÉRIEURE		
	Informatif	Interactif 2	Transactionnel
Informatif	100	33	25
Interactif 1	—	67	50
Interactif 2	—	100	75
Transactionnel	—	—	100

20, présentation intégrée 20, service mobile/ubiquiste 30, service automatisé 30. Ainsi, les services informatifs et transactionnels qui intégreront ces caractéristiques auront un score maximal de 200.

une approximation assez exacte du pourcentage de sophistication de l'ensemble des services électroniques gouvernementaux. Une évaluation préalable est néanmoins nécessaire pour déterminer quelle proportion de

## Références

ACCENTURE (Page consultée en août 2003). *eGovernment Leadership : Engaging the Customer* (2003), [en ligne], [http://www.accenture.com/xdoc/en/newsroom/epresskit/egovernment/egov\\_epress.pdf](http://www.accenture.com/xdoc/en/newsroom/epresskit/egovernment/egov_epress.pdf)

CAP GEMINI ERNST & YOUNG (Page consultée en août 2003). *Online Availability of*

*Public Services : How Does Europe Progress? Web Based Survey on Electronic Public Services*, [en ligne], [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/documents/Overall\\_report\\_FINALv2.doc](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/documents/Overall_report_FINALv2.doc)

UNDPEPA et ASPA (Page consultée en août 2003). *Benchmarking E-government : A*

*Global Perspective* (2001), [en ligne], <http://www.unpan.org/e-government/Benchmarking%20E-gov%202001.pdf>

# À paraître

Retenez les sujets traités dans les prochaines publications  
de L'Observatoire de l'administration publique

En novembre, *Vigie*, bimestriel d'informations brèves, paraît sous une nouvelle formule plus attrayante, avec un contenu plus élaboré et plus complet. Vous y trouverez des repères et de courtes études sur les réformes et les tendances en administration publique à travers le monde ainsi que sur les plus récents rapports et ouvrages parus dans le domaine de la gouvernance.

Par ailleurs, *Télescope*, qui paraît désormais sur une base mensuelle, reste la revue de référence en matière d'analyse comparative des systèmes de gouvernance. Voici les sujets à l'étude dans les prochaines publications :

- « Développement régional et gestion des ressources naturelles »
- « Éthique et déontologie en matière de sécurité publique »
- « Le nouveau profil de cadre dans la fonction publique »
- « La décentralisation administrative dans quatre pays du Sahel »
- « Les fédéralismes »

Pour commander les numéros qui vous font défaut ou pour vous abonner, contactez :  
Danyelle Landry au numéro : (418) 641-3000, poste 6574 ou par courriel : [danyelle\\_landry@enap.ca](mailto:danyelle_landry@enap.ca)

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Télescope* est une revue d'analyse comparative portant sur des problématiques spécifiques. ■ La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée, à condition d'en indiquer la source. ■ Le choix des thèmes et les textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées. ■ Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec. ■ Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, contactez : Danyelle Landry, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000, poste 6574, courriel : danyelle\_landry@enap.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées sur le site Internet : <http://www.enap.quebec.ca/enap-fra/observatoire/obs-mission.html>

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
TÉLESCOPE  
DÉPÔT LÉGAL  
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC  
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA  
ISSN 1203-3294



L'OBSERVATOIRE DE  
L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE  
E N A P