

Recensions

UNDERSTANDING E-GOVERNMENT IN EUROPE: ISSUES AND CHALLENGES

Sous la direction de **Paul G. Nixon, Vassiliki N. Koutrakou** et **Rajash Rawal**,
London, Routledge, 2010, 322 p.

Au cours des dernières années, la démocratisation à grande échelle des technologies de l'information et de la communication (TIC) a poussé les États à investir massivement dans le développement et la mise en œuvre de systèmes de gouvernement en ligne (*e-government*). Les objectifs poursuivis par les gouvernements qui s'engagent dans cette voie sont multiples.

D'abord, dans un contexte budgétaire difficile, les TIC renferment un énorme potentiel de réduction des coûts par l'accroissement de l'efficacité dans le traitement des tâches et des opérations administratives. Les TIC sont également considérées comme un outil permettant d'offrir de meilleurs services centrés sur le client, plutôt qu'en fonction de la structure administrative décentralisée de plusieurs administrations publiques. Troisièmement, les gouvernements en ligne détiennent le potentiel de rehausser la transparence gouvernementale et le lien de confiance avec les citoyens. Les initiatives de gouvernement ouvert, par lesquelles les organisations publiques partagent de façon proactive leurs données avec les citoyens par l'entremise d'applications Internet, accroissent leur transparence alors que les nouveaux outils du Web 2.0, tels que les médias sociaux, favorisent l'engagement et la participation citoyenne d'une façon inédite. Enfin, un objectif plus ambitieux consiste à s'appuyer sur les TIC pour moderniser et transformer l'administration publique. Habituees à travailler en silo, les différentes unités administratives, afin de réduire leurs coûts de fonctionnement et de centrer les programmes et les services sur les clients, doivent changer leur façon de concevoir la fonction publique et intensifier leur collaboration et le partage de leurs données tout en respectant les dispositions légales concernant la confidentialité et la sécurité des renseignements personnels de leurs clients. Transformer la culture organisationnelle de structures administratives aussi complexes constitue un défi de taille et les TIC en sont souvent la pierre angulaire.

Si la vaste majorité des gouvernements a investi à différentes échelles dans le développement de services en ligne, la recherche scientifique sur les apports de cette stratégie en matière de gouvernance s'avère plutôt récente. C'est dans ce contexte que l'ouvrage collectif intitulé *Understanding E-Government in Europe: Issues and Challenges* et publié chez Routledge constitue une avancée significative, tant sur le plan de la réflexion théorique que des études de cas empiriques qu'il rassemble. Dirigé par Paul G. Nixon (The Hague University – Pays-Bas), Vassiliki N. Koutrakou

(University of East Anglia – Royaume-Uni) et Rajash Rawal (The Hague University – Pays-Bas), il réunit les contributions de trente professeurs et chercheurs européens spécialisés dans les politiques publiques et la technologie. Non seulement cet ouvrage évalue-t-il, à partir d'expériences européennes, le potentiel des TIC pour faciliter l'adoption de nouvelles formes de gouvernance et de participation, mais il tente également de répondre à de nombreuses questions d'ordre politique et organisationnel liées à l'utilisation des nouvelles technologies par les administrations publiques : est-ce que la société provoque les initiatives de gouvernement en ligne ou y répond-elle ? Est-elle apte à s'y adapter ? Quelles sont les conséquences des gouvernements en ligne sur la relation entre le pouvoir et la démocratie ? La technologie est-elle suffisamment avancée pour une utilisation optimale des gouvernements en ligne ? Comment le gouvernement en ligne est-il perçu par la population ? Comment gérer les questions délicates liées à l'identité, à la protection des renseignements personnels et à l'inclusion sociale ? Comment traiter les enjeux d'activisme, de cyberterrorisme, de biométrie et de relations internationales à l'ère numérique ? Voilà quelques-uns des nombreux thèmes abordés par les dix-sept chapitres de ce riche ouvrage.

Les deux premières parties du collectif posent les éléments fondamentaux et les principaux défis conceptuels qui entourent la notion de gouvernement en ligne. Il est question, entre autres, de débats théoriques entourant Internet et les TIC en tant que « cinquième pilier » d'autorité institutionnelle de l'État moderne ; des facteurs de succès et d'échec dans le déploiement d'initiatives de gouvernement en ligne ; des possibilités de transformation de la fonction publique par l'entremise du gouvernement en ligne ; des notions d'offre et de demande pour de tels services ; du fossé entre la théorie sur la cyberdémocratie et la pratique de la participation citoyenne dans un contexte technologique ; du bilan mitigé des consultations en ligne ; du concept de reddition de comptes dans le cadre du cybergouvernement. Souvent basées sur des expériences concrètes, ces contributions proposent des réflexions théoriques et conceptuelles critiques sur les principales notions entourant le gouvernement en ligne.

Dans la troisième partie de l'ouvrage, les auteurs se concentrent sur des thèmes précis en s'appuyant généralement sur une étude de cas européenne. Par exemple, Savirimuthu décrit les apports potentiels des technologies de l'information et des médias sociaux dans l'administration de la justice européenne (*e-justice*), notamment en ce qui a trait aux mécanismes de résolution des conflits dans le cadre de la Cour européenne des droits de l'homme. Pour leur part, Lips, Taylor et Organ explorent, à partir du cas britannique, l'un des principaux défis liés au développement des services gouvernementaux en ligne : la gestion électronique des identités des utilisateurs et des prestataires de services. Savvides et Koutrakou s'intéressent quant à eux aux facteurs de succès dans la mise en œuvre d'un système de santé électronique et Misuraca, Rossel et Glassey décrivent la performance du gouvernement en ligne tel qu'il est développé en Suisse par les différentes innovations organisationnelles préalablement instituées au sein des ministères et des organismes publics. Enfin, dans une étude comparée de cas néerlandais, britannique et norvégien, Edward évalue le rôle clé des politiciens, par leur propre utilisation des

nouveaux outils de communication, dans le développement et l'évolution de ce qu'il qualifie de cyberdémocratie.

Composée de quatre chapitres, la dernière partie traite des relations entre le cybergouvernement et les différents acteurs. Ainsi, Nixon, Grebner et Sudulich analysent les nouvelles interactions entre le gouvernement et les organisations non gouvernementales qui résultent de l'établissement du gouvernement en ligne, particulièrement des outils du Web 2.0. Rawal évalue pour sa part les nouvelles menaces liées au cyberterrorisme et s'interroge sur les mesures prises par les gouvernements pour y répondre. Par la suite, Nixon étudie, en s'appuyant sur le cas britannique, le lien existant entre le niveau de confiance des citoyens envers le gouvernement en ligne et la couverture médiatique qui en est faite. Enfin, dans le dernier chapitre, Koutrakou explore le potentiel (et les défis) qu'offrent les TIC et les initiatives de cybergouvernement comme outils de communication au sein des organisations régionales et entre les organisations intergouvernementales multilatérales.

Par la richesse des sujets traités et des questionnements théoriques soulevés, *Understanding e-Government in Europe* constitue une contribution significative et attendue à la recherche sur cette tendance irréversible vers le développement de gouvernements en ligne. Ce phénomène a transformé – et continuera de le faire – la façon dont les citoyens interagissent avec leurs gouvernements. Ainsi, cet ouvrage multidisciplinaire intéressera les chercheurs et les praticiens d'une multitude de domaines : politiques publiques, gestion, science politique, communication et médias, sociologie et droit.

Par MATHIEU TREMBLAY

Professionnel de recherche au Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation de l'École nationale d'administration publique du Québec et Doctorant à l'Institut québécois des hautes études internationales de l'Université Laval

CIRCULATION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET WEB 2.0

De **Vincent Gautrais** et **Pierre Trudel**, Montréal, Éditions Thémis, 2010, 231 p.

Le citoyen qui dépose des ordures au bord du chemin conserve-t-il son droit à la vie privée? Peut-il exiger que seuls les éboueurs s'emparent du sac? Ou livre-t-il les restes de son intimité à la curiosité de tous les passants – voisins fouineurs, itinérants, galopins et policiers? La Cour suprême a statué sur cette question. Sa réponse est claire : la protection de la vie privée ne s'applique pas aux poubelles.

Ce jugement s'applique à des déchets, et non à des renseignements personnels enregistrés sur support informatique. Néanmoins, il montre bien à quel point la gestion des documents peut se révéler délicate. Vincent Gautrais et Pierre Trudel, professeurs à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, estiment toutefois que la loi est assez souple pour s'adapter à toutes les situations. Dans leur ouvrage *Circulation des renseignements personnels et Web 2.0*, ils entreprennent de démontrer que la venue de nouvelles technologies ne crée pas de vide juridique. Les lois relatives à la protection des renseignements personnels, même quand elles ont été promulguées avant l'arrivée d'Internet, peuvent garantir la protection des renseignements personnels lorsqu'elles sont correctement interprétées, et ce, sans freiner la circulation de l'information.

Le droit évolue, comme en témoigne l'adoption de la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information. Il convient donc de concilier les lois datant d'avant le Web 2.0 avec les plus récentes. Pour ce faire, les auteurs s'attachent à décrire des notions comme celles de contrôle et de consentement et définissent six opérations associées à la circulation des renseignements personnels : communication, transmission, conservation, détention, collecte, utilisation. Ces termes peuvent sembler similaires, mais leurs implications juridiques varient selon le statut des intervenants (usagers, prestataires de services et intermédiaires).

Dans l'introduction, les auteurs rappellent à quel point l'avènement d'Internet a transformé le travail des employés des administrations publiques ainsi que la façon dont les citoyens interagissent avec les services gouvernementaux. Le gouvernement en ligne joue maintenant un rôle majeur et un nombre grandissant d'internautes apprécie sa valeur ajoutée : réduction des déplacements, gain de temps, horaires flexibles, etc.

Cette révolution technologique qui s'est déroulée durant les deux dernières décennies place cependant la protection des renseignements personnels à la croisée des chemins. La tendance des gouvernements à offrir une prestation de services en ligne complète et diversifiée exige une plus grande circulation des renseignements personnels. Or cette circulation accrue de données sensibles dans des réseaux informatiques soulève des défis. Dans cet environnement, « l'information qui circule n'est pas nécessairement sous l'entier contrôle de l'entité qui se trouve à avoir la possession physique du support » (p. 16). Une organisation gouvernementale peut collecter l'information, mais cela ne signifie pas pour autant qu'elle peut y accéder

et en faire usage. Les différentes lois sur la protection des renseignements personnels encadrent chaque action liée à la circulation des données.

Dans le premier chapitre, les auteurs montrent de façon exhaustive les subtilités du contrôle de l'information. D'abord, cette notion ne figure pas en toutes lettres dans les lois sur la protection des renseignements personnels. Elle est néanmoins implicitement présente. Les auteurs la documentent à l'aide d'exemples concrets issus de diverses décisions de justice et analysent ces cas de jurisprudence en soulignant les passages clés.

Les organismes publics exercent de manière inégale leur contrôle sur les renseignements personnels. Il est plutôt rare que leur contrôle soit total, comme il est rare qu'il soit inexistant, surtout dans une administration en réseau. Cette variabilité module naturellement le degré de responsabilité des acteurs qui jouent un rôle dans la circulation des renseignements personnels, à commencer par le citoyen lui-même. Par exemple, un bureau de tourisme qui demande à un voyageur consentant son opinion sur une région donnée exerce un contrôle sur l'utilisation de cette information : il n'est pas obligé de publier les propos du touriste. En revanche, les fournisseurs d'accès Internet n'ont aucun droit de regard sur l'information transmise par leurs services. Ils ne font que la détenir afin de la transmettre du point d'expédition au point de réception.

Les auteurs détaillent les diverses étapes du cycle de traitement d'un document dans un réseau. Examinant d'abord la notion de mouvement, ils font ressortir des textes de loi les subtilités légales concernant la communication et la transmission. Ainsi, un citoyen peut avoir transmis un document à une entité gouvernementale sans que la communication ait eu lieu. Cela se produit quand le destinataire a le document en sa possession, mais n'en a pas encore pris connaissance. Ensuite, trois étapes mènent à l'immobilisation des renseignements personnels : la collecte, la détention et la conservation. Les auteurs soulignent la gravité des enjeux soulevés par la détention d'un document. Ce terme implique directement la protection des renseignements personnels, car l'organisme qui détient une information est responsable juridiquement du support sur lequel celle-ci est consignée. Enfin, le mot *utilisation* signifie que le destinataire a pris connaissance des données transmises.

Pour les auteurs, la définition légale de ces six termes (communication, transmission, conservation, détention, collecte, utilisation) revêt une importance capitale afin de bien interpréter les lois sur la protection des renseignements personnels. L'environnement informatique étant intangible, ils vulgarisent le sujet en établissant des analogies avec le monde physique, comme le service postal.

Ces concepts théoriques sont ensuite étudiés dans trois types de services gouvernementaux en ligne :

- Dans le premier type de services, les renseignements personnels circulent à des fins d'identification sous la responsabilité d'un ministère ou d'une entité publique ;
- Dans le deuxième, les renseignements personnels sont générés par un usager et gardés par une entité gouvernementale, comme c'est le cas pour le CV commun canadien (un système accessible par Internet qui permet aux chercheurs de gérer les données de leur curriculum vitæ) ;

- Finalement, les renseignements personnels proviennent de témoignages d'usagers, ils sont ensuite publiés par un organisme gouvernemental faisant la promotion du tourisme, par exemple.

La dernière partie de l'ouvrage explique en détail la notion de consentement, lequel doit être obtenu pour que les gestionnaires puissent faire circuler les renseignements personnels. Les auteurs demeurent cependant critiques envers cette notion. Les notices légales de consentement – que l'utilisateur accorde souvent en cochant une case à la fin d'un long texte rédigé en caractères fins – sont parfois nuisibles. Étourdi par la multitude des stipulations, l'utilisateur renonce à lire attentivement les conditions d'utilisation. Les demandes de consentement sont souvent interminables et remplies d'hyperliens. Certaines comprennent même des clauses illégales! Des solutions pratiques sont offertes pour mieux informer l'utilisateur, de façon à ce que celui-ci puisse donner un consentement éclairé.

Les auteurs présentent ensuite les autres mécanismes autorisant la circulation des renseignements personnels. Ainsi, la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels donne à un organisme le droit de partager certaines données privées dans des circonstances précises. Ce droit peut être octroyé par le consentement de l'utilisateur, par l'entente de partage de renseignements personnels entre les entités gouvernementales ou par certaines habilitations spécifiques, comme lors d'une poursuite criminelle.

Il est malheureux que le titre de cet essai bien étayé porte à confusion. Le Web 2.0 évoqué par Gautrais et Trudel est une chose encore mal définie. Dans le langage de tous les jours, il est souvent employé pour faire référence aux réseaux sociaux. Le lecteur s'attend donc à une réflexion sur la circulation des renseignements personnels, notamment dans Facebook. Attente déçue, puisque ce livre se concentre sur les interactions des citoyens avec les services gouvernementaux en ligne.

Cela dit, l'ouvrage couvre de façon exhaustive les notions légales entourant le traitement des renseignements personnels dans le cadre d'une prestation de services gouvernementaux interactifs ou transactionnels. Il analyse plusieurs décisions judiciaires, ce qui permet de mieux saisir l'incidence de certaines lois ou de certains cas de jurisprudence, surtout dans le chapitre sur le contrôle de l'information. Les auteurs auraient pu expliquer d'autres notions en présentant des jugements plutôt que seulement y référer, et les nombreuses notes de bas de page alourdissent quelque peu la lecture. De fait, le livre s'adresse davantage aux chercheurs. La quatrième de couverture précise d'ailleurs qu'il est issu d'une étude subventionnée par le ministère des Services gouvernementaux.

Enfin, *Circulation des renseignements personnels et Web 2.0* propose quelques solutions pour faciliter le consentement éclairé. Une entreprise de vulgarisation dont le public a grand besoin, car pour l'instant les formules de consentement en ligne sont si obscures que cocher la case « J'ai lu et j'accepte les conditions d'utilisation » demeure un mensonge couramment proféré.

Par PATRICK POLLEFEYS

Agent de recherche à l'École nationale d'administration publique du Québec

iPOLITICS: CITIZENS, ELECTIONS, AND GOVERNING IN THE NEW MEDIA ERA

Sous la direction de **Richard L. Fox** et **Jennifer M. Ramos**, New York, Cambridge University Press, 2012, 303 p.

LinkedIn, MySpace, YouTube, Facebook, Twitter sont-ils des outils favorisant la démocratie? Le collectif intitulé *iPolitics: Citizens, Elections, and Governing in the New Media Era* et dirigé par Richard L. Fox et Jennifer M. Ramos (deux professeurs de science politique à la Loyola Marymount University) tente de répondre à cette question en jetant un regard critique sur l'influence des nouvelles technologies sur la démocratie. Plus spécifiquement, il cherche à savoir si les médias sociaux permettent une plus grande participation citoyenne et conséquemment une résurgence du fait démocratique dans les sociétés occidentales ainsi que dans d'autres parties du globe, notamment au Moyen-Orient.

Regroupant dix-sept collaborateurs, l'ouvrage est divisé en trois sections dans lesquelles les auteurs brossent un tableau particulièrement large des diverses utilisations des médias sociaux et d'Internet faites par le milieu journalistique, les organisateurs de campagnes électorales et les gouvernements (gouvernance en ligne) pour ne citer que celles-ci. En introduction, les deux codirecteurs présentent l'évolution qu'Internet a connue depuis ses débuts en 1993 ainsi que des statistiques des plus étonnantes telles que le nombre de « gazouillis » qui atteignait les 2 milliards par mois en 2010 ou les 112 millions de blogueurs actifs sur la toile à la même période.

La première section compte trois articles qui traitent de l'interaction entre les médias et les citoyens. Dans le premier article, l'auteur se demande si la multiplication des sources d'information permet au citoyen d'acquérir une meilleure éducation politique. Le second article présente la transformation qu'a subie la télévision à l'ère d'Internet, notamment en ce qui concerne la couverture médiatique des événements politiques, la mise en ondes d'un nombre toujours croissant d'émissions consacrées à la politique ainsi que les chaînes d'information continue. Le dernier texte soulève le défi du journaliste face au monde des blogueurs, notamment en matière de crédibilité des sources et du traitement de la nouvelle, presque inexistant en raison de l'instantanéité qui caractérise Internet.

Dans la deuxième section, les auteurs analysent l'utilisation faite d'Internet lors de campagnes électorales. Ainsi dans le premier article, les auteurs montrent comment YouTube a été utilisé tout au long de la course à la présidence américaine en 2008 et plus spécialement les stratégies de communication adoptées par chacun des deux candidats d'alors : Obama et McCain. L'article qui suit fait état de l'influence qu'a eue Internet en Finlande lors des élections nationales, d'une part, et lors des élections européennes, d'autre part, au cours de la dernière décennie. Les résultats indiquent que les candidats ont avantage à être présents sur la toile, surtout s'ils sont méconnus du grand public. Les auteurs du troisième article montrent qu'avec l'arrivée des nouvelles technologies, les campagnes électorales

tenues au cours de la dernière décennie dans trois pays germanophones (l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse) ont connu une importante professionnalisation. Les campagnes ont tendance à se standardiser et à adopter le modèle « à l'américaine » axé sur une présentation négative de leurs adversaires plutôt que de débattre de leurs programmes politiques.

Les quatre articles de la dernière section décrivent comment la participation citoyenne influence la gouvernance. Cette partie est sans doute la plus intéressante puisque chaque article se présente comme une véritable étude de cas. Le premier texte se concentre sur l'utilisation des médias d'information – traditionnels et numériques – par l'administration Obama depuis son arrivée à la Maison-Blanche, notamment lors du débat entourant la réforme de la santé. L'auteur montre de quelle manière l'équipe présidentielle a occupé l'espace des médias classiques (apparitions du président dans des émissions de fin de soirée) et numériques (envois de centaines de gazouillis à des millions de personnes connectés à Twitter). L'auteur du second article traite de l'utilisation de Facebook et de Twitter par les politiciens américains. Il avance l'hypothèse que ces deux réseaux sociaux ne sont que des outils additionnels pour transmettre le même message politique véhiculé par les médias d'information classiques que sont par exemple la télévision et la radio. Il conclut que les médias sociaux ne sont ni plus ni moins efficaces pour transmettre un message politique que les médias classiques et encore moins efficaces lorsqu'il s'agit de proposer de nouvelles approches politiques.

L'auteur du troisième article de cette section revient en profondeur sur la réforme de la santé proposée par l'administration Obama en 2009 et la communauté numérique. Il analyse comment une partie des partisans de cette réforme ont occupé les réseaux sociaux et comment ils ont cherché à influencer les membres du Congrès de leur État afin qu'ils votent en faveur de cette réforme. Ce mouvement numérique ne semble pas avoir eu l'effet escompté, mais il a attiré l'attention des médias classiques et par conséquent la réforme a ainsi pu profiter d'une publicité complémentaire entre médias classiques et numériques. Selon l'auteur, les médias sociaux accroissent de manière significative la pression exercée sur les politiciens en raison de l'instantanéité du monde numérique, ce que les outils traditionnels comme les pétitions, le lobbying ou les appels téléphoniques ne peuvent faire. Cependant, il souligne que les médias sociaux ne remplacent pas les outils traditionnels. Le dernier texte est probablement celui qui s'inscrit le plus dans l'actualité puisque les auteurs ont étudié l'interaction entre la pénétration d'Internet en Égypte, en Jordanie et au Koweït et les changements de gouvernance survenus dans ces pays entre 2004 et 2009. Les auteurs cherchent à savoir si l'accès à un niveau sans précédent d'information a permis de créer une nouvelle dynamique entre les gouvernements et les citoyens. En d'autres mots, Internet a-t-il permis une plus grande participation citoyenne dans ces trois pays? Les propos véhiculés sur les réseaux sociaux ont-ils incité les gouvernements de ces pays à modifier leur gouvernance? Les auteurs soulignent que les gouvernements de ces pays – qualifiés de répressifs et de peu respectueux des libertés civiles – n'ont pas assoupli leur gouvernance, bien au contraire. Ils ont tous investi considérablement pour équiper leurs services policiers et de renseignements afin de traquer ceux qui critiquent le

gouvernement sur la toile. D'une certaine manière, Internet, qui était considéré comme un outil d'information, s'est transformé en un outil de répression dans les mains de ces gouvernements. Il est intéressant que le collectif se termine sur cet article, car il permet de faire le lien avec les événements du « printemps arabe » et de ses répercussions sur cette partie du monde.

Bien que ce collectif n'ait pas de conclusion, il se distingue par une grande unité entre les différentes sections. Les dix-sept articles forment un ensemble et se suivent sans heurt, les thèmes traités se complétant les uns les autres. En somme, il s'agit d'un ouvrage équilibré qui a le mérite de ne pas succomber à la tentation de présenter les nouvelles technologies comme une panacée au désengagement des citoyens envers leurs institutions politiques ou un outil permettant à la démocratie de supplanter d'autres régimes politiques.

Par MARC DEMERS

Agent de recherche et Doctorant à l'École nationale d'administration publique du Québec