

© OECD, 2003.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

**Arguments en faveur
de l'Administration électronique :
extraits du rapport de l'OCDE
*L'Administration électronique : un impératif***

par

le Groupe *ad hoc* de l'OCDE sur l'Administration électronique*

* Ce rapport a été rédigé par le Groupe *ad hoc* de l'OCDE sur l'Administration électronique de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial (Tim Field, Elizabeth Muller et Edwin Lau). Hélène Gadriot-Renard, chef de Division, et Christian Vergez ont coordonné les travaux. Le rapport a été préparé sous la direction du Groupe de travail de l'OCDE sur l'Administration électronique.

1. Objectifs, portée et contexte

1.1. Introduction

Le Projet d'administration électronique de l'OCDE se fonde sur l'hypothèse que l'administration électronique peut permettre de réformer le mode de fonctionnement des administrations publiques et de mettre en place une administration plus coopérative et davantage axée sur le client. Pour cela, il convient de surmonter des enjeux importants. Un prochain rapport de l'OCDE, « L'administration électronique : un impératif », s'intéresse aux possibilités et aux incidences de l'administration électronique et aux changements nécessaires pour en maximiser les avantages. Cet article est tiré de cette future publication, et examine les arguments en faveur de **l'administration électronique** ainsi que les **obstacles budgétaires** à surmonter pour une mise en œuvre fructueuse de l'administration électronique.

Comme le montre cet article, l'administration électronique présente de vastes avantages et requiert une perspective gouvernementale d'ensemble pour que sa mise en œuvre soit un succès. Ces avantages seront maximisés si les questions de coordination et de collaboration, y compris les problèmes budgétaires, sont pris en compte.

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

Il serait surprenant qu'il en soit autrement. Les TIC sont devenues un élément fondamental des infrastructures nationales, elles sont à la base de toutes les activités économiques et sociales de l'ensemble des pays membres de l'OCDE. Eu égard à l'importance de leurs activités et à la diversité de leur intervention dans toutes les formes d'activités économiques, les administrations ont retiré des avantages appréciables de leur adhésion aux

TIC. Elles ont souvent été les premières à adopter des applications spécifiques et ont utilisé leur importance et leur position sur les marchés locaux pour encourager le développement des industries de production des TIC.

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

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

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

1.2. Définitions, objectifs, structure et méthodologie

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

- l'administration électronique est définie comme la fourniture de services (en ligne) sur Internet et d'autres activités en rapport avec Internet, comme la consultation électronique ;
- l'administration électronique est assimilée à l'usage des TIC dans l'administration. Alors que la priorité est généralement donnée à la fourniture de services et au traitement, la définition la plus large comprend tous les aspects de l'activité de l'administration ;

- l'administration électronique est définie comme la capacité de transformer l'administration publique au moyen des TIC ou est utilisée pour décrire une nouvelle forme d'administration bâtie autour des TIC. Cet aspect est habituellement lié à l'usage de l'Internet.

Les définitions et les termes adoptés par chaque pays ont évolué, car les priorités ont changé et des progrès ont été faits dans des certaines directions. C'est bien ainsi ; car le secteur est dynamique et les politiques et les définitions doivent être pertinentes. Dans le contexte du projet de l'OCDE sur l'administration électronique, l'expression « administration électronique » est définie comme suit :

L'usage des technologies d'information et de communication, et en particulier l'Internet, en tant qu'outil visant à mettre en place une administration de meilleure qualité.

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

1.3. Objectifs

Comme le rapport « L'administration électronique » le montre, la simple introduction des TIC dans des organisations et des processus de travail existants ne donnera pas lieu à l'amélioration souhaitée des résultats. Le présent article a pour but d'identifier les avantages de l'administration électronique au sens le plus large, ainsi que les obstacles budgétaires à surmonter pour que les avantages de l'administration électronique soient

maximisés. L'article est conçu de manière à aider les praticiens de l'administration électronique et les parties intéressées par la modernisation et la réforme des administrations publiques. Il analyse les expériences et les bonnes pratiques des pays, décèle les enjeux fondamentaux et les impacts et définit des stratégies et directives possibles en tant que cadre pour l'action menée individuellement par les pays. Il n'existe pas un chemin unique vers la bonne gouvernance à l'aide de l'administration électronique et l'action menée par chaque pays déterminera sa gouvernance propre, ainsi que ses conditions économiques et sociales et ses priorités.

Le Projet d'administration électronique de l'OCDE privilégie **les questions de gouvernance et leur incidence**, c'est-à-dire la façon dont l'administration électronique peut aider les administrations à mieux remplir leurs tâches, en renforçant les objectifs de bonne gouvernance. Des réformes administratives sont nécessaires pour que l'administration électronique soit un succès. Administration électronique et réforme se renforcent donc mutuellement. Il adopte le point de vue que la valeur des initiatives de l'administration électronique peut être évaluée au regard des principes traditionnels de gouvernance, comme l'efficacité et l'obligation de rendre compte. Il reconnaît que la mise en œuvre d'initiatives en matière d'administration électronique remettra en question les cadres de gouvernance existants, comme ceux qui concernent la budgétisation, et envisage des solutions potentielles.

1.4. Méthodologie

Les conclusions et observations présentées dans cet article sont le résultat des discussions et des orientations du Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique (composé de l'Australie, du Canada, du Danemark, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, de la Corée, du Mexique, des Pays-Bas et des États-Unis) ; de plusieurs séminaires relatifs au projet, y compris les communications et les débats ; des communications et des informations préparées par les pays membres ; de l'analyse des stratégies des pays en matière d'administration électronique, ainsi que d'autres documents. Comme le lecteur pourra le constater, les données relatives aux activités relatives à l'administration électronique présentent des défauts importants, si bien qu'il a été impossible de réaliser une analyse détaillée d'informations quantitatives comparables.

Les exemples et les informations utilisés dans le texte proviennent pour la plupart du Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique. Le Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique a également réalisé une étude pilote approfondie sur l'administration électronique en Finlande et de nombreux exemples et études de cas sont extraits du rapport « Administration électronique en Finlande ». Les exemples concernant les

pays présentés dans cet article proviennent des ministères et autres instances, ainsi que du niveau national.

2. Arguments en faveur de l'administration électronique

Les réformes de la gestion publique visant à améliorer les performances demeurent une question importante pour tous les pays membres de l'OCDE. La nécessité de réagir aux pressions changeantes dues à la mondialisation, aux exigences budgétaires, à l'évolution des sociétés et aux attentes des clients a donné lieu à un processus de réforme continu, en dépit des changements importants survenus au cours des deux dernières décennies. Bien que l'on constate des éléments communs, en particulier la nécessité de faire davantage avec moins de moyens, l'échelonnement, le rythme et la nature des réformes ont varié en fonction des conditions de réforme et des stratégies adoptées dans chaque pays.

Les réformes ont porté sur l'éventail complet des objectifs de bonne gouvernance, soit la légitimité, l'État de droit, la transparence, l'obligation de rendre compte, l'intégrité, l'efficacité, la cohérence, l'adaptabilité, la participation et la consultation. Dans de nombreux domaines, les TIC ont constitué un important outil qui a facilité la réforme. Alors que la recherche de gains d'efficacité et l'obtention effective de résultats liés aux programmes ont constitué les principaux moteurs de l'utilisation des TIC dans l'administration, l'attention s'est tournée plus récemment vers d'autres objectifs de bonne gouvernance, comme l'amélioration des services, le renforcement de l'obligation de rendre compte et de la transparence et l'encouragement de la consultation et de la participation.

Cette section examine les raisons pour lesquelles il faut considérer l'administration électronique comme un moyen de réformer la gestion publique et de contribuer à des objectifs politiques plus larges. Dans la pratique, alors qu'une initiative spécifique en matière d'administration électronique peut être motivée par un seul objectif principal, tel que la réduction des coûts, la plupart des initiatives visent à atteindre plusieurs objectifs souvent antagonistes. La présente section, qui s'inspire des informations communiquées par les membres du Groupe de travail, se penche sur les arguments en faveur de l'administration électronique.

- **L'administration électronique contribue à améliorer l'efficacité de l'administration.** Les TIC sont nécessaires en tant que moteur des réformes touchant au mode de fonctionnement de l'administration publique. Le perfectionnement des systèmes d'exploitation internes – systèmes financiers, modalités d'achat et de paiement, communications internes et échange d'informations – et des méthodes de traitement et de mise en

œuvre des programmes peut entraîner des efficacités d'exploitation et améliorer la performance.

- **L'élévation de la qualité des services** a été un élément essentiel de la réforme de l'administration publique au cours des deux dernières décennies et le recours aux TIC pour améliorer les services a largement orienté l'activité de l'administration électronique. L'usage de l'Internet, en particulier, a donné un grand coup de fouet aux services homogènes et axés sur le client, qui visent à transcender la structure de l'administration publique. Les services en ligne sont de plus en plus considérés comme faisant partie d'une stratégie plus large de services, qui amène des avantages importants pour le client et en matière d'efficacité. Étant donné que les utilisateurs des services publics sont souvent obligés d'avoir des relations avec l'administration, le mécontentement du client à l'égard de la qualité des services publics peut rapidement devenir un problème politique majeur.
- **Des résultats plus performants** dans des domaines d'action essentiels, comme la santé, les services d'aide sociale, la sécurité et l'éducation. Finalement, les gouvernements et les administrations publiques ont pour objet de fournir des résultats politiques et les TIC peuvent jouer un rôle dans tous les principaux domaines d'action. L'usage de l'Internet dans le but d'apporter des améliorations dans ces domaines est un grand sujet de préoccupation dans les pays membres.
- Des structures de gouvernance de meilleure qualité permettront à elles seules de **promouvoir les objectifs de politique économique**. Parmi les incidences plus spécifiques, on peut citer les conséquences pour la production des TIC, la propagation du commerce électronique et la productivité des entreprises, mais aussi les effets indirects, comme la réduction des exigences budgétaires grâce à la mise en œuvre de programmes plus efficaces et l'efficacité qui en découle pour l'économie dans son ensemble.
- L'administration électronique peut contribuer à **faire progresser le programme de réforme**. Combinée aux objectifs de modernisation, la mise en place de l'administration électronique peut aider les administrations à cibler en priorité les changements complémentaires nécessaires pour assurer la fourniture des services et une bonne gouvernance. En même temps, elle fournit des outils de réforme appréciables et s'appuie sur les responsables politiques et le personnel des administrations pour atteindre ces objectifs.
- Grâce à l'engagement des citoyens, l'administration électronique peut **améliorer la relation générale de confiance** entre le gouvernement et les administrations publiques. L'administration électronique, en améliorant les flux d'information et en encourageant la participation active des citoyens, est de plus en plus considérée comme un précieux outil destiné à instaurer la confiance entre les administrations et les citoyens.

Ces objectifs peuvent nécessiter des compromis entre l'efficacité et l'efficacité, entre l'efficacité et l'ouverture, entre l'obligation de rendre compte et le souci du client. Dans ce cas, les priorités devront être redéfinies, mais il ne faut pas présumer que ces compromis sont inévitables. Par exemple, il n'est pas toujours vrai que l'efficacité ne pourra être accrue que si

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

Dans le but d'augmenter l'efficacité des programmes et de stimuler l'e-commerce, le ministère de l'économie et des Finances a adopté un système d'achat électronique, à la suite d'une étude qui avait identifié les domaines dans lesquels le processus d'achat pouvait être rendu plus efficace. Cela reflète un des buts du plan d'action italien pour une administration électronique afin d'améliorer le développement économique, promouvoir le changement et la modernisation dans l'administration publique, et développer la société de l'information.

Dans le nouveau système d'achat électronique on a transformé l'approche des achats, et des applications TIC ainsi qu'une réorganisation des procédures ont été introduites. Trois canaux d'approvisionnement ou « plates-formes », ont été créés : catalogues de produits en ligne, enchères électroniques et marchés électroniques.

Afin d'introduire de nouvelles procédures, une nouvelle législation a du être introduite afin de fournir une base légale au projet d'achat électronique. Sur cette base, un nouveau modèle d'organisation pour la gestion des achats et un nouveau site Web en ligne ont été introduits. Dans le cadre de la réforme et de la centralisation des politiques et des procédures, on a veillé à respecter l'autonomie budgétaire des agences – les décisions d'achat demeurent du ressort de chaque agence, et le système d'achat électronique permet simplement un processus d'exercice de cette autorité plus efficace. Un nouveau site Web d'achat en ligne a également été introduit, sur la base du modèle de la plate-forme, pour fournir la possibilité d'effectuer des transactions en ligne comme les appels d'offres et les achats.

Le système d'achat électronique a permis de réduire de 30 % le c t total des biens et des services achetés par le gouvernement. La possibilité de mener les transactions de bout en bout a incité les fournisseurs désireux de traiter avec le gouvernement à adopter les pratiques de l'e-commerce, et l'utilisation croissante de l'achat électronique amènera de nouvelles opportunités telles que la collaboration des fournisseurs aux inventaires et les nouvelles applications destinées à automatiser le processus d'achat.

Source : Culbertson (2002).

l'efficacité diminue ou, à un niveau plus spécifique, que des services publics homogènes qui se veulent efficaces ne puissent être fournis qu'au détriment de la confiance dans l'administration en raison d'une détérioration du respect de la vie privée.

2.1. Administration électronique et efficacité

La recherche de **gains d'efficacité** est un incitant important à l'usage des TIC dans l'administration et la plupart des stratégies nationales s'intéressent spécifiquement à cet objectif. L'usage des TIC dans l'administration a souvent été motivé par la nécessité de réduire le recours à des ressources, dans le but soit de réduire les dépenses générales, soit d'affecter des fonds à des domaines hautement prioritaires. Les tâches de traitement de gros volumes, les réseaux étendus de centres de services, les procédures de paiement et les processus internes d'exploitation de l'administration publique, tels que les achats, la gestion de la masse salariale et des ressources humaines, dépendent des TIC et resteront des objectifs en matière d'efficacité.

Plus récemment, des formulaires conçus pour l'Internet peuvent être remplis en ligne ; cette initiative réduit le coût de la saisie des données et de leur vérification, évite des frais de communication avec les clients et au sein de l'administration, permet d'utiliser de façon plus efficace des ressources rares, comme du personnel spécialisé, ou les équipements, tout en améliorant les modalités d'enregistrement, remplace la procédure utilisant des formulaires sur papier et modifie les procédures de paiement et d'achat.

Avec l'introduction croissante des services publics homogènes en ligne, il est probable que l'efficacité augmente à l'avenir grâce à l'échange plus fréquent de données au sein de l'administration et entre l'administration et certains domaines du secteur privé, notamment les soins de santé et les services d'aide sociale. Les mesures qui permettent de réutiliser les données (compte non tenu de la qualité des services et d'une plus grande efficacité) peuvent accroître l'efficacité en réduisant la nécessité de collecter les données à de multiples reprises auprès du même client, de concilier et de vérifier les données et enfin, du point de vue du client, en réduisant la nécessité de certains services. Pour progresser, il convient d'accorder une attention particulière à la protection de la vie privée et à la nécessité des instances d'évoluer dans un cadre commun assurant des possibilités d'échanges.

Par ailleurs, des économies importantes peuvent être réalisées grâce à la transformation des procédures. Plus récemment, l'attention s'est tournée sur l'Internet et les formulaires en ligne dans des domaines, tels que la collecte de données en ligne pour réduire le coût de la saisie des données, l'achat

électronique et d'autres applications du commerce électronique, la réduction des coûts de publication et de distribution de documents et de données administratives grâce à la publication en ligne. L'échange de données communes au sein des instances et entre elles pour réduire les coûts de collecte et de compilation de données devient la cible des efforts visant à réduire les coûts au sein de l'administration. Il apporte aussi de considérables avantages aux clients des services publics.

On pense généralement que les projets impliquant des TIC qui requièrent une transformation importante des activités donnent lieu à une plus grande efficacité que ceux qui ne requièrent pas une telle transformation. Bien que ce postulat soit généralement exact, la contribution cumulée des **micro-efficacités** ne doit pas être ignorée, même si les chiffres absolus obtenus ne sont peut-être pas importants.

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

Les instituts de statistiques internationaux ou nationaux sont un exemple d'efficacité améliorée par l'administration électronique.

Sous la pression croissante des citoyens en faveur de données statistiques plus nombreuses et communiquées de façon plus économique afin de prendre des décisions ou d'évaluer la performance du gouvernement, les bureaux nationaux de statistiques (BNS) ont évolué. Cette évolution a été rendue possible par les récentes avancées technologiques en TIC. Les changements dans les pratiques de travail ont été si fondamentaux que les BNS sont en général à la pointe du processus de l'administration électronique dans leur pays, fournissant des informations et des services interactifs de manipulation des données et de partage d'informations avec les autres agences.

La technologie avancée, et l'Internet en particulier, ont permis aux autorités nationales de la statistique de communiquer les données plus rapidement, et plus économiquement. Des opportunités ont ainsi été créées comme la création de bases de connaissances nationales au moyen de la mise à disposition sur Internet de grandes bases de données, et la création et la gestion de très grandes bases de données. Ces bases de données sont accessibles par Internet et permettent d'obtenir des résultats adaptés à chaque utilisation. Elles sont mises à jour en temps réel. Beaucoup de gouvernements ont aussi développé des portails uniques d'accès aux statistiques qui offrent des informations aux utilisateurs sans qu'ils aient besoin de savoir de quelle agence elles proviennent, fournissant ainsi une information intégrée par-dessus les frontières administratives.

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

Les bureaux nationaux de statistiques utilisent également les TIC pour élargir la gamme des outils statistiques utilisés pour l'élaboration des données élémentaires et pour fournir aux clients des produits prêts à utiliser, pour répondre aux demandes des institutions internationales et pour se conformer aux normes internationales en matière de données et de métadonnées, et pour fournir davantage d'informations gratuites reconnaissant ainsi le fait que les statistiques officielles peuvent souvent être considérées comme une importante ressource publique. Grâce aux TIC, mais aussi à leur volonté de changement, beaucoup de bureaux de statistiques utilisent désormais les données provenant des fichiers de l'administration plutôt que de les collecter eux-mêmes. Les formalités pour les citoyens et les entreprises ont ainsi été réduites et des économies budgétaires ont été réalisées. Les TIC ont aussi permis aux BNS d'utiliser diverses mesures légales, administratives, méthodologiques et techniques pour collecter et publier les données de façon à protéger la vie privée des sondés en empêchant les révélations directes ou indirectes. La distribution des données nécessitant des mesures de sécurité renforcée a également été rendue plus efficace. Bien que le risque zéro en matière de confidentialité n'existe pas, les BNS peuvent maintenant minimiser ce risque tout en publiant des données de meilleure qualité.

Les bureaux de statistiques utilisent les progrès des TIC pour améliorer leur efficacité dans la fourniture du service public dont ils sont responsables, c'est à dire le recueil, la compilation et la publication de statistiques. Mais le succès rencontré a été dû autant à la direction, à l'engagement, à la planification et à l'implication de nombreux acteurs qu'à l'utilisation des TIC.

Source : Finn et Giovannini (2002).

Encadré 3. **Le « corridor vert » scandinave – échange de données internationales pour une efficacité accrue**

Le système scandinave du « corridor vert » est un exemple d'accroissement d'efficacité ; dans ce système, l'échange d'informations par la voie électronique a aidé les fonctionnaires des douanes à gérer les tâches avec plus de rapidité et à moindre coût. En collaboration avec le secteur commercial suédois, les douanes finlandaises, le secteur commercial finlandais et les douanes russes, les douanes suédoises ont mis au point un système destiné à faciliter le passage de la frontière vers la Russie pour les opérateurs agréés. Le corridor vert s'appuie sur l'accréditation des formalités

Encadré 3. Le « corridor vert » scandinave – échange de données internationales pour une efficacité accrue (suite)

douanières et une chaîne d'information entièrement électronique, qui commence par le secteur commercial suédois ou finlandais et se termine par les fonctionnaires des douanes russes au point d'entrée. Par l'Internet, les douanes russes ont accès à la déclaration en douane soumise en ligne et peuvent dès lors mieux planifier et exécuter les mesures de contrôle. Ce système permet les analyses de risques mutuelles et garantit que les mesures de contrôle ne sont prises qu'en cas de risque élevé.

Un commerçant suédois ou finlandais agréé qui adhère au corridor vert peut faire dédouaner ses marchandises en deux heures au plus à leur entrée sur le territoire russe, puisque toutes les informations nécessaires sont déjà disponibles, lorsque les marchandises arrivent à la frontière. Des mesures spéciales garantissent l'authenticité des informations transmises et des signatures électroniques assurent la cohérence de l'expéditeur au destinataire.

Le corridor vert qui a fait ses preuves, favorise la conformité à l'échelle internationale et a recours aux solutions électroniques mises au point au sein du Bureau virtuel des douanes de l'administration suédoise des douanes. Un véritable partenariat est mis en place, car les services du Bureau virtuel des douanes sont également proposés aux commerçants finlandais et les informations communiquées sont disponibles pour chacune des trois administrations des douanes : suédoise, finlandaise et russe.

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

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

La BAFög a pour but de promouvoir la scolarité et l'éducation supérieure. Elle permet de financer l'éducation des enfants des familles à bas revenus par un prêt. Les bénéficiaires doivent rembourser leur emprunt à la fin de leurs études. Les prêts pour les études scolaires ou universitaires représentent actuellement €650 millions chaque année. Pour la première fois, les étudiants qui remboursent leurs emprunts BAFög ont la possibilité d'obtenir sur Internet des informations sur leurs dossiers, leurs questions et leurs demandes. Les possibilités comprennent les remboursements anticipés, les remises partielles de dette relatives à la performance, ainsi que la dispense ou le report d'une échéance. L'utilisation de la BAFög en ligne permet aux bénéficiaires de faire une demande en ligne pour une réduction relative à la performance ou pour raison sociale avant de payer leurs emprunts.

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

L'objectif est de développer la coopération aux niveaux fédéral, des Länder et des municipalités sur les questions relatives à la BAFög, et de continuer la standardisation des processus de gestion pertinents. Le traitement électronique des remboursements a déjà permis d'économiser €4.5 millions la première année d'exploitation. Ces économies ont été dues en premier lieu aux efforts d'optimisation des procédures, et les investissements dans ce service d'administration électronique ont été amortis en moins d'un an. D'autres économies sont encore possibles à tous les niveaux de l'administration.

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

Alors que des améliorations de l'efficacité en cours constituent un facteur important dans la décision de mettre en place des programmes de l'administration électronique, se focaliser sur l'efficacité à travers l'utilisation des TIC demande de prêter attention aux éléments suivants :

- Juger de l'efficacité est une tâche ardue. **Les résultats de l'administration sont difficiles à quantifier** ; l'amélioration de la qualité des autres services de l'industrie sont difficile à mesurer ; la satisfaction politique de politiques ou de projets particuliers l'emporte sur des considérations plus mondaines des dépenses et des économies. ; les mesures de la productivité comme la productivité multi-facteurs et la productivité du travail soulèvent les problèmes de l'estimation du capital et l'influence des pratiques de dotation comme la sous-traitance.
- Ces inquiétudes s'appliquent à l'évaluation des gains d'efficacité dus à l'administration électronique, de même que les problèmes liés à l'évaluation de l'impact de l'utilisation des TIC. Au niveau des estimations d'efficacité potentielle au niveau de projets individuels se font souvent au début du projet, même s'il n'est pas rare dans une administration qu'un processus activé de TIC soit introduit très rapidement pour respecter des impératifs politiques (dans les deux sens du mot « politique »). Cependant, alors que l'on peut identifier l'efficacité au niveau des projets individuels, **le défaut de méthodologie acceptée et de données comparatives** rend difficile le fait de tirer des conclusions sur l'impact de l'efficacité de l'administration électronique.
- Malgré ces problèmes, au niveau du projet, l'économie doit pouvoir être identifiée et estimée avant l'application dudit projet, afin de rendre possible l'estimation des propositions en concurrence. Le **besoin** d'un service ou d'un processus particulier devrait donc être examiné. Invariablement, de

telles évaluations se font au sein même des agences mais devraient se passer à l'échelle de l'administration. Il est possible que l'agence enlève des droits aux utilisateurs d'un service pour contacter l'administration en réutilisant des données déjà collectées dans d'autres agences ou de se baser sur des processus existants.

2.2. L'administration électronique permet d'améliorer la qualité des services

L'amélioration des services administratifs constitue un objectif commun à toutes les déclarations en matière de politique d'administration électronique, examinées dans la présente étude. En effet, en raison de l'attention qu'accordent tant les politiques que les commentaires plus généraux aux problèmes des services en ligne et aux objectifs de ces services, il est permis de supposer qu'il s'agit de l'objectif unique de l'administration électronique. Cet objectif a été utile pour galvaniser l'intérêt du public pour l'administration électronique, du fait qu'il présente une idée (par exemple, des services en ligne pour une date précise) souvent dans un objectif plus large d'engagement dans des initiatives plus générales ayant trait à la société de l'information. Les objectifs des services en ligne ont également réussi à inciter les administrations publiques à s'intéresser au potentiel de l'Internet et des technologies connexes, en les appliquant aux services existants.

Des politiques de prestation de services spécifiques ont été développées par les gouvernements pour améliorer la qualité de leurs services destinés aux clients. Ici, entre autres éléments clés, nous pouvons citer les chartes de qualité, les calendriers pour des services spécifiques, les normes de services agences/clients, l'évaluation des performances avec le secteur privé et les enquêtes de clients. Alors qu'un certain désir peut exister pour avoir des services en ligne pour eux-mêmes ou à des fins de démonstration, de tels services sont de plus en plus développés dans le cadre de politiques de services multichânes plus larges.

Un élément important de la réforme des pays membres et des stratégies de l'administration électronique est l'adoption d'une politique **centrée sur le client** avec pour objectif spécifique de fournir aux citoyens et aux entreprises une interface cohérente avec l'administration qui puisse refléter leurs besoins plutôt que la structure de l'administration. Cette méthode a depuis longtemps été un élément de la grande réforme de la gestion du public et elle est antérieure à l'utilisation généralisée d'Internet comme mécanisme de prestation de services. Des bureaux à un seul arrêt, des bureaux de conseils, des centres d'appels téléphoniques et des services tels que les kiosques d'informations ont essayé de centraliser les informations et les services. L'arrivée de services de gestion également reflète également cette démarche, en rassemblant des ressources de programmes afin de répondre aux besoins des particuliers.

Internet a fait faire un bond de géant aux efforts pour fournir une administration basée sur le client et les pays membres sont actifs dans le développement d'initiatives qui rassemblent informations et services pour des groupes d'utilisateurs spécifiques. Les citoyens tirent avantage des services en ligne, puisqu'ils peuvent s'informer des changements politiques les concernant, d'activités locales spécifiques ou de propositions à l'échelle locale et qu'ils peuvent réaliser des transactions courantes intéressant l'administration, comme des paiements, d'une façon qui leur convient davantage.

Le développement de l'Internet et des TIC a généralement renforcé la capacité des administrations à **concentrer leurs services sur des groupes spécifiques de clients** ; la majorité des stratégies des pays membres de l'OCDE en matière d'administration électronique intègre cet objectif. Proposer des boutiques, des établissements et des services centralisés aux personnes handicapées, ainsi que des informations dans différentes langues fait partie des approches adoptées dans les pays membres de l'OCDE. La fourniture de services de gestion des cas, qui rassemblent un ensemble de ressources destinées à répondre aux besoins des individus, relève également de cette approche.

Du point de vue des utilisateurs, les TIC ont facilité l'intégration des services d'instances individuelles. Jusqu'à présent, cette évolution a surtout concerné les services d'information basés sur la Toile, comme les portails généraux des administrations et les portails secondaires qui sont consacrés à un sujet particulier ou s'adressent à une catégorie de clients. Ces services requièrent une activité coordonnée entre les instances, qui ont, par exemple, conclu un accord relatif aux normes en matière de méta-données. Des services intégrés de transactions entre instances commencent à voir le jour et sont sérieusement envisagés par de nombreux pays membres.

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

- développement de **portails en ligne** consacrés à des sujets particuliers ou s'adressant à des groupes spécifiques, qui rassemblent des informations et des transactions relatives à ce sujet ou groupe visé ;
- mesures qui permettent à des catégories de clients de **faire un choix**, comme donner la possibilité aux entreprises de sélectionner des informations qui correspondent à leur dimension à partir d'un portail destiné aux entreprises, qui aident les petites entreprises à trouver plus facilement des informations qui les intéressent, ou faciliter l'accès à des informations par zone géographique ;
- utilisation de **listes de courriers électroniques** pour fournir des informations, par exemple publication par les bureaux nationaux de statistiques de nouvelles statistiques spécialement conçues pour certaines catégories de clients ;

- services qui permettent à des **utilisateurs identifiés** (sans authentification) d'accéder à des informations et à des services adaptés à leurs besoins. Par exemple, un nom ou un mot de passe d'ouverture de session permet une personnalisation, notamment compte tenu de données sociodémographiques ;
- services qui permettent à des **utilisateurs authentifiés** identifiés individuels de communiquer une déclaration d'impôt ou d'autres formulaires, ou de demander une aide ou de soumettre une déclaration de conformité en ligne. Ces services nécessitent une forme d'authentification en conformité avec les exigences de confidentialité et de sécurité de la transaction concernée. De nombreux pays se sont rendu compte des avantages de systèmes d'authentification communs à plusieurs instances. Ainsi, le Gateway au Royaume-Uni et les projets Vault en Irlande ont pour but de fournir un point d'authentification commun pour un ensemble de services. Ils constituent également un outil important pour la personnalisation à grande échelle des services.

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

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

Source : Initiative d'amélioration des services : www.cio-dpi.gc.ca/si-as/howto-comment/howto-comment00_e.asp

Encadré 6. Mexique : Portails orientés clients

Le gouvernement mexicain a lancé récemment un portail gouvernemental qui organise l'information et les services d'une manière thématique plutôt qu'institutionnelle. Le système regroupe plus de 1 500 services transactionnels et d'information provenant de plus de 100 institutions gouvernementales. Sous le thème « travail » par exemple, les utilisateurs trouveront non seulement le traditionnel site de rencontres employeurs/candidats, mais aussi des informations sur le droit du travail, la taxation du travail, le logement public et les financements aidés pour les travailleurs à faible revenu, etc. De plus, les contenus sont reliés entre eux afin de fournir des connexions contextuelles telles que « jeunesse » et « prévention des drogues », ou « logement » et « sécurité ». Le regroupement de l'information et des services en canaux thématiques a été rendu possible grâce à la coopération horizontale entre 16 dirigeants – un pour chaque canal thématique – et au travail de plusieurs douzaines d'agences.

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

2.3. L'administration électronique accroît l'efficacité politique

Bien que l'accès et la commodité soient des éléments déterminants d'une grande partie des activités de l'administration électronique, il est de plus en plus admis que les initiatives en matière d'administration électronique peuvent contribuer à obtenir des résultats importants dans des domaines d'action importants, comme la santé, l'éducation, la lutte contre la criminalité et la sécurité. En fait, les efforts visant à améliorer les résultats des actions mises en œuvre toucheront l'ensemble des secteurs sur lesquels l'attention des gouvernements se porte. La contribution de l'administration électronique aux résultats des actions mises en œuvre peut prendre plusieurs formes ; toutefois, les initiatives efficaces se caractérisent par l'usage du potentiel de création de réseaux de l'Internet, qui permet un échange plus efficace de données entre un ensemble de participants dispersés.

Les initiatives en matière d'administration électronique peuvent concerner des services en ligne qui permettent de dialoguer directement avec les utilisateurs finaux, par exemple pour fournir des informations et faciliter l'inscription afin d'encourager la demande de prestation d'aide sociale ou d'informations en ligne concernant des choix de programmes d'éducation et de formation. Les initiatives peuvent aussi concerner l'échange d'informations entre diverses instances publiques et des intermédiaires, par exemple, dans le secteur de la santé, où des accords sont conclus pour augmenter l'efficacité de la collecte et de l'échange d'informations sur l'usage

de médicaments et les services médicaux, dans le but de réduire le coût global et de fournir des soins de meilleure qualité aux individus. De telles initiatives sont mises en œuvre dans des pays comme la Finlande et l'Australie.

L'amélioration de la perception des impôts, la baisse de la demande de soins de santé due à un meilleur usage des informations en matière de santé ou la diminution des indemnités de chômage grâce à une meilleure concordance entre les chômeurs et les postes vacants au moyen de compilations d'offres d'emploi en ligne peuvent avoir un impact considérable sur la situation financière des pouvoirs publics.

En outre, l'administration électronique peut aider à améliorer la politique sociale. Par exemple, elle peut aider les administrations à encourager l'usage des langues maternelles et fournir des informations sur les populations indigènes. Elle peut contribuer à la création de communautés d'intérêt concernant des questions d'intérêt public et fournir des informations à des catégories spécifiques privées de leurs droits.

Pour augmenter l'efficacité du programme grâce à l'usage des TIC, il conviendra de prêter attention aux points suivants :

- Un cadre permettant de déterminer et d'évaluer la contribution potentielle à l'objectif politique pertinent. De nombreuses initiatives de l'administration électronique ont été élaborées selon le principe axé sur l'offre « bâtissez, et ils viendront ». Si cette approche est compréhensible à un stade précoce de la mise en place des services en ligne, il importe que les initiatives répondent à un besoin clairement défini des entreprises, car dans le cas contraire, elles ne seront pas efficaces. Il est nécessaire de pouvoir mesurer la demande potentielle, les résultats des actions mises en œuvre et les améliorations de la qualité que les initiatives en matière d'administration électronique peuvent entraîner.
- Reconnaître que mettre en évidence les avantages d'une amélioration des flux d'informations et des réseaux en général est complexe dans des secteurs tels que la santé et l'aide sociale et demandera de la patience ainsi que le plein engagement des participants. Les délais doivent être réalistes et il peut se passer beaucoup de temps avant que les avantages se fassent jour.
- L'échange d'informations concernant des individus entre les différents services de l'administration et entre les administrations et les organisations non gouvernementales et les entreprises soulève des questions de respect de la vie privée. La nécessité de justifier cet échange renforce la nécessité d'expliquer clairement les avantages qui en découleront.

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

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

Le portail de la santé a pour vocation générale de soutenir les objectifs généraux du service national de la santé (SNS) au Danemark, notamment l'amélioration des informations et des services, l'assurance de la qualité et une meilleure utilisation des traitements et des ressources en matière de soins. L'intention est d'autoriser un accès ciblé au SNS, de manière que les utilisateurs puissent se renseigner et communiquer, pour mieux comprendre, le cas échéant, les possibilités de traitement qui s'offrent à eux. En même temps, il convient de respecter le principe selon lequel les problèmes de soins de santé doivent autant que possible être réglés au niveau du traitement primaire (habituellement, les médecins généralistes).

Le portail de la santé, qui est destiné à faciliter la communication entre les parties concernées par le SNS, doit nécessairement être considéré comme un instrument pouvant être intégré dans le travail clinique, de manière à permettre aux travailleurs de la santé de régler plus rapidement et plus efficacement les tâches prises en charge par le portail.

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

Le moteur de recherche devrait être le mode d'accès le plus fréquemment utilisé. La qualité des résultats de la recherche effectuée sur les grandes quantités de données variées que le portail contient dépendra largement de l'accessibilité et de la qualité des méta-données. La production automatique de méta-données et l'usage de classifications qui correspondent à l'usage du SNS sont dès lors essentiels.

Le portail doit soutenir une procédure cohérente de traitement des patients, notamment contribuer à offrir aux patients la possibilité de s'intéresser aux soins de santé qu'ils reçoivent et de contacter les travailleurs

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

de la santé adéquats, ainsi que favoriser les procédures de transfert entre les travailleurs de la santé impliqués dans le traitement. Il est également envisagé de soutenir les patients souffrant d'une maladie chronique grâce à la surveillance à domicile et à la télémédecine.

Pour éviter le double emploi, le portail utilise, autant que possible, des informations publiées avec l'aval des instances publiques compétentes en matière de soins de santé. Ce principe sera consolidé par la création d'un organe central de publication et par des structures régionales de publication. Les rédacteurs seront responsables du développement ultérieur et de la mise à jour d'un éventail d'informations, notamment des profils pour les acteurs du SNS, des informations sur la liste d'attente à l'échelle nationale, des directives aux patients, des informations en matière de santé et de prévention, etc.

Au cours des deux premières années, les dossiers médicaux électroniques de patients de pays sélectionnés devront être intégrés. De plus, pour assurer un usage plus adéquat des médicaments et remédier à la polypharmacie inappropriée, les profils médicaux personnels contiendront une analyse de l'utilisation des médicaments prescrits. Cette information sera adaptée et utilisée pour la communication entre les travailleurs de la santé.

Les patients pourront aussi communiquer avec leurs médecins généralistes grâce à des rendez-vous électroniques, des consultations par courrier électronique et des commandes d'ordonnances identiques. Par ailleurs, il est prévu de mettre en œuvre un projet pilote s'intéressant à la réception par les médecins généralistes de résultats de tests provenant de laboratoires médicaux. Le portail de la santé facilitera aussi la communication entre les médecins généralistes et les hôpitaux concernant des informations relatives à des examens, des recommandations cliniques, etc.

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

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

L'ouvrage *La nouvelle économie : mythe ou réalité ?* (OCDE, 2001a) a analysé l'incidence des TIC sur la croissance économique et a signalé que cette tâche était difficile à réaliser dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne les activités afférentes à l'administration. L'administration électronique peut aider les administrations à faire des économies, du fait qu'elle réduit la nécessité de certaines dépenses ; toutefois, l'incidence économique dépendra de la façon dont ces dépenses sont utilisées. Dès lors, il n'est pas possible de tirer des conclusions définitives sur l'ampleur des incidences globales. En outre, comme nous le verrons, il est très difficile d'évaluer les incidences liées à un projet particulier.

Les services en ligne ont déjà joué un rôle déterminant dans **l'amélioration de la productivité des entreprises** et l'aide au démarrage de nouvelles entreprises. Dans de nombreux pays membres de l'OCDE, la simplification administrative constitue une priorité, en particulier en matière de politiques et de services aux petites entreprises, étant donné que les exigences de l'administration peuvent avoir une incidence majeure sur leur viabilité. Parmi les initiatives mises en œuvre, certaines visaient à réduire les exigences réglementaires en autorisant l'accès en ligne aux conditions d'enregistrement des entreprises, en permettant aux entreprises de remplir en ligne les déclarations d'impôt en utilisant tout simplement leur propre logiciel de comptabilité, en favorisant l'accès en ligne ou la présentation de formulaires concernant l'assurance-chômage ou la transmission de données et l'échange de données recueillies auprès d'entreprises entre différentes instances. Les administrations ont également développé des portails en ligne pour les entreprises, afin de fournir un accès plus efficace aux informations fournies par des instances spécialisées dans l'aide aux entreprises sur des questions telles que les tendances du marché, les possibilités d'exportation et les programmes d'aide. Des portails ont été utilisés pour rassembler des informations provenant d'une série d'instances, souvent à différents niveaux de l'administration.

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

Développé par le gouvernement et lancé en juin 2002, le portail espagnol du tourisme *www.spain.info* rassemble des informations et des services provenant de bases de données publiques et privées (le gouvernement central, les 17 administrations régionales autonomes, les autorités locales, les tours opérateurs privés, les agences de voyage, les hôtels individuels, les restaurants, etc.). L'information est partagée horizontalement et verticalement avec d'autres portails, comme les sites Web municipaux, les portails commerciaux, les sites de voyage et les bureaux de tourisme du gouvernement. Le portail fournit aux touristes et aux agences de voyage, en neuf langues et dans une large gamme de formats (par exemple multimédia et images 3D), des informations chiffrées et coordonnées pour planifier, organiser et réserver des voyages, permettant ainsi aux employés des bureaux de tourisme l'accès à des informations à jour et adaptées aux besoins de chaque touriste. Le portail permet aux régions, aux municipalités et aux opérateurs privés de poursuivre leur propre stratégie touristique sans duplication des efforts. Un extranet d'e-commerce permet aux entreprises et aux communautés d'acheter et de vendre leurs produits, et fournit un système de réservation, les paiements s'effectuant sur le lieu de vente.

Source : Holmes (2002).

L'administration électronique est également considérée comme un moyen de promouvoir des **politiques plus vastes en matière de société de l'information et de commerce électronique**. L'usage par l'administration de demandes en ligne de fourniture de services et de procédures administratives peut donner lieu à un effet de démonstration pouvant aider à l'adoption du commerce électronique et de l'Internet dans toute l'économie en général. Cet objectif est commun aux stratégies des pays en matière de société de l'information et d'administration électronique, bien que sa réussite demeure difficile à évaluer. Cette stratégie peut comprendre notamment les éléments suivants :

- L'administration joue le rôle d'utilisateur à **la pointe du progrès** ; elle adopte les nouvelles applications pour contribuer à leur adoption à plus grande échelle dans toute l'économie. Par exemple, les administrations ont été incitées à faire usage de la carte à puce ou d'applications de sécurité spécifiques, dans l'espoir de constituer ainsi une masse critique pour un usage plus large. S'agissant de la promotion d'innovations, ces approches peuvent se révéler intéressantes, en particulier si un financement exprès est attendu.
- Le développement ou l'adoption de **politiques et de normes** qui peuvent être mises en œuvre pour des applications intéressant l'administration et le secteur public de façon plus générale, dans le but de promouvoir des normes communes et influencer le marché potentiel. La Suède et l'Australie, par exemple, ont adopté des politiques favorables à l'utilisation commune de systèmes d'authentification entre l'administration et le secteur bancaire, de manière à couvrir leurs frais et à promouvoir leur adoption et, partant, à améliorer la situation économique des deux parties.
- Les services d'administration électronique peuvent être considérés comme une raison d'**adopter l'Internet** ; de ce fait, ils ne contribueraient pas uniquement aux objectifs de politique sociale, destinés à réduire la fracture numérique, mais aussi, de façon plus générale, à valoriser l'accès en ligne de la population (« effet de réseau ») et, partant, à promouvoir la demande de services en ligne et de commerce électronique.
- La **consommation directe de produits et de services liés aux TIC** par l'administration peut être importante et est souvent plus stable que la demande du secteur privé. La demande de capacité de communications qui émane de l'administration, en particulier dans les zones non métropolitaines, peut influencer les décisions du marché de fournir de la capacité. En outre, la demande de TIC provenant de l'administration peut accroître la demande de produits et de services en matière de TIC fournis à l'échelle locale ; par ailleurs, les politiques d'approvisionnement dans le domaine des TIC, mises en œuvre par l'administration, tiennent souvent compte de cet objectif. Les administrations peuvent également contribuer à développer des compétences en matière de TIC dans l'économie.

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

Les avantages annoncés de l'administration électronique ne peuvent pas être obtenus simplement en numérisant les informations et en les proposant en ligne. Les services de l'administration électronique restent enchâssés dans l'environnement des administrations publiques d'aujourd'hui et demeurent donc limités par les capacités de celles-ci et par leur volonté d'agir. L'expression « administration électronique », telle qu'elle est utilisée dans le projet de l'OCDE sur l'administration électronique, s'applique à l'usage des TIC en tant qu'outil permettant de *mettre en place une administration de meilleure qualité*. Par conséquent, l'administration électronique ne concerne pas des activités habituelles, mais doit privilégier l'usage des TIC pour transformer les structures, le mode de fonctionnement et, facteur plus important, la culture de l'administration.

La réforme de l'administration publique était un objectif des pouvoirs publics de la plupart des pays membres de l'OCDE bien avant l'apparition de l'expression « administration électronique ». Cependant, celle-ci est un point important des programmes de réforme actuels, parce que : i) elle sert d'outil de réforme ; ii) elle renouvelle l'intérêt pour la réforme de la gestion publique ; iii) elle met en lumière les incohérences internes ; iv) elle met en exergue la poursuite d'objectifs de bonne gouvernance.

En tant qu'outil de réforme, l'usage des TIC au sein de l'administration facilite le contrôle de l'efficacité et de l'efficacé de la fourniture de services, du fait qu'il lie le rendement individuel à des objectifs de projet plus généraux. Les TIC ont été utilisées pour simplifier et améliorer la transparence des procédures de gestion financière de cas et de gestion des ressources humaines. Ces outils ne sont toutefois efficaces que s'ils sont liés à des objectifs de gestion publique et utilisés dans le cadre d'une stratégie globale de gestion des changements.

Le courrier électronique et les technologies de communication électronique ont jeté les bases de l'administration « connectée au Web » ou non hiérarchique tant annoncée, car ils ont permis la publication conjuguée de documents, un échange plus large d'informations et le repérage de documents en attente d'approbation. Une des incidences les plus importantes de l'administration électronique est son potentiel d'intégration de services et de procédures, dans le but de mettre en place une administration plus homogène. Une administration homogène dépasse les limites qui séparent des tâches ou fonctions différentes au sein de l'administration publique. L'administration électronique peut créer des réseaux de flux d'information entre les différentes parties de l'administration, indépendamment des limites et/ou des hiérarchies législatives ou administratives. En fait, on peut se demander si les instances

publiques peuvent ou non conserver leurs divisions internes et territoires actuels, si elles s'efforcent de mettre en place une interface simple et unique avec les citoyens grâce à l'administration électronique.

L'administration électronique a également contribué à renouveler l'intérêt pour la réforme de la gestion publique en stimulant l'imagination des responsables politiques, de même que du personnel de l'administration. En dépit du risque d'exagération des avantages de l'administration électronique, les responsables politiques sont intéressés tant par les possibilités d'amélioration des services que par les aspects participatifs de l'administration électronique. Les syndicats du secteur public, dans l'ensemble, ont soutenu le passage à l'administration électronique. Dans le contexte du fléchissement de la population active, l'administration électronique peut en particulier offrir à certains des emplois plus qualifiés au moment même où des postes moins qualifiés sont supprimés. Par ailleurs, l'intérêt de l'administration pour les TIC a replacé le développement des compétences des travailleurs ainsi que le recrutement et le maintien des emplois au centre des préoccupations.

De surcroît, l'administration électronique exerce une pression accrue en faveur de la réforme, en promettant une amélioration des services. Lorsque les pays amorcent la mise en œuvre, ils se rendent compte que la technologie seule ne suffit pas et que les pratiques et les structures du lieu de travail doivent également être réformées. L'administration électronique suscite les attentes des citoyens, ce qui augmente la pression exercée sur l'administration. Par exemple, Statskontoret, agence suédoise de développement administratif, fait remarquer qu'être au service des citoyens 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, ne se limite pas à assurer une présence sur la Toile : « l'agence 24/7 doit, par son choix et la mise en œuvre de voies de service et de services en ligne, faire partie du contexte plus large que constitue l'administration électronique centrale. Cela requiert une collaboration volontaire entre les instances ou une mise au point et une stratégie définie par le gouvernement dans l'ensemble de l'administration centrale » (*The 24/7 Agency. Statskontoret, 2000*).

Enfin, l'administration électronique suscite des questions de bonne gouvernance qui sont au cœur d'un grand nombre de débats actuels concernant la façon d'améliorer les relations entre les pouvoirs publics et les citoyens. Comme le Conseil de l'OCDE au niveau des ministres (2001) l'a précisé, la bonne gouvernance constitue un élément essentiel de l'éventail des politiques qui soutiennent la croissance économique et le développement. En contribuant à réduire la corruption, à favoriser l'ouverture et la confiance au sein des institutions publiques, l'administration électronique peut aider à atteindre les objectifs de politique économique et à renforcer la confiance des citoyens dans l'administration.

Les possibilités des nouvelles technologies ont été largement exploitées pour accroître la transparence et l'obligation de l'administration de rendre compte. On ne peut cependant pas présumer que l'accès à des services en ligne va automatiquement augmenter la transparence de l'administration publique. Il est incontestable que la capacité accrue de diffusion de l'information qui caractérise l'Internet intensifie la pression exercée sur l'administration en faveur d'une plus grande transparence. Cependant, il incombe aux administrations de déterminer, en concertation avec les citoyens, le milieu des affaires et la société civile, le meilleur moyen de préserver l'intérêt public, de concilier les efforts visant à mieux gérer les connaissances et la demande de protection des données et de satisfaire la demande d'une plus grande transparence et de l'obligation d'information à un coût raisonnable.

Il convient de garder à l'esprit les incitants, les possibilités et les difficultés des administrations publiques auxquelles il est demandé de mener à bien des initiatives en matière d'administration électronique. Après le 11 septembre 2001, par exemple, les objectifs légitimes de sécurité ont, dans de nombreux cas, balayé les préoccupations de transparence. Il n'y a pas lieu de déterminer si l'un de ces domaines est plus important que l'autre, mais bien de se demander si les pays se sont fondés sur les critères pertinents pour faire un choix entre les diverses préoccupations de gouvernance.

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

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

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

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

Site Web du Parlement : www.parlament.ch

Source : Holmes (2002).

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

Depuis 2000, le Parlement écossais s'est engagé à utiliser les TIC pour mettre en avant ses principes d'ouverture, de responsabilité et de participation des citoyens au processus parlementaire, et il a mis en œuvre une stratégie innovante d'administration électronique pour faire participer les citoyens et soutenir les activités du nouveau Parlement et de l'administration gouvernementale.

L'utilisation que fait du Web le Parlement écossais www.scottish.parliament.uk est un exemple innovant et évolutif de comment les TIC peuvent être utilisées pour informer et faire participer les citoyens au processus démocratique, ce qui contribue à accroître la transparence et la responsabilité du Parlement envers les citoyens. Elle inclut l'éducation publique sur les fonctions du Parlement et son mandat. La diffusion sur le Web est utilisée pour retransmettre les sessions du Parlement et les réunions des comités. Le Parlement utilise aussi les TIC pour améliorer la participation directe des citoyens au processus démocratique,

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

en leur permettant de faire en ligne des pétitions au Parlement. Le site Web contient une grande quantité de documents et de ressources dédiés aux pétitions, dont : la manière de soumettre une pétition, un registre des pétitions, et les actions qui en ont résulté. La participation directe des citoyens est également encouragée par la présence de « groupes de discussion » interactifs sur le site Web. D'autres ressources basées sur le Web permettent aux citoyens de contacter directement leurs représentants au Parlement écossais et fournissent une liste avec des liens vers les portefeuilles et les comités auxquels ils participent.

Source : Culbertson (2002).

2.6. Participation et confiance des citoyens

La participation des citoyens peut contribuer à construire et à consolider la relation de confiance entre les administrations et les citoyens. Elle est essentielle pour parvenir à une bonne gouvernance et, au-delà, pour réaliser des objectifs économiques et sociaux plus larges. En l'absence de confiance, l'État de droit, la légitimité des décisions prises par les pouvoirs publics et les programmes spécifiques de réforme peuvent être mis en cause. Alors que la relation dans son ensemble comprend un mélange complexe de facteurs, les TIC peuvent encourager les citoyens à participer à l'élaboration des politiques, promouvoir la mise en place d'une administration ouverte et responsable et contribuer à éviter la corruption. La participation des citoyens au niveau fondamental comprend l'information, la consultation et les informations envoyées en retour par les utilisateurs des services. A un stade plus avancé, les citoyens doivent participer à l'élaboration des politiques.

L'accès aux mécanismes d'information, de consultation et de participation peut avoir une profonde incidence sur la promotion de la bonne gouvernance. Par nature, cette initiative témoigne non seulement de la volonté des pouvoirs publics et des administrations d'accepter le contrôle par les citoyens et l'obligation de rendre compte, mais aussi de leur désir de faciliter ces tâches en améliorant la portée et l'efficacité de ces processus. C'est de bon sens : l'ouverture du processus de décision peut améliorer la qualité des décisions en améliorant la compréhension que les décisionnaires ont du contexte et de l'impact des options qui s'offrent à eux. En soi-même cela montre la volonté des gouvernements et des administrations d'accepter d'être responsables et sous le regard du public, mais aussi leur désir de faciliter cet examen en élargissant son domaine d'application et en améliorant l'efficacité de ses processus.

La nature des services en ligne facilite la collecte d'informations sur les expériences des utilisateurs. Dans une certaine mesure, les données relatives à l'usage de l'Internet peuvent fournir des informations sur les pages consultées, le parcours suivi par l'utilisateur pour obtenir l'information et les endroits où il a abandonné la procédure. Un retour d'information plus actif obtenu par de brefs questionnaires en ligne ou des contacts donnant des informations en retour, peuvent fournir, même s'ils ne sont pas représentatifs, des informations qualitatives directement basées sur les expériences de l'utilisateur. Mettre au point la présentation de l'information en ligne peut réduire le nombre de contacts coûteux qui pourraient s'ensuivre, par exemple si les candidatures ne sont pas remplies correctement. Les transactions qui peuvent être réalisées en ligne peuvent générer des économies considérables.

Les informations envoyées en retour par les utilisateurs peuvent aider à mettre au point la configuration des services de façon à les rendre plus efficaces. Par exemple, les informations reçues en retour des utilisateurs concernant la conception des formulaires ou le mode de présentation des informations peuvent contribuer à faire prendre conscience aux citoyens de ses droits et de ses obligations.

L'ouverture des processus de prise de décision peut améliorer la qualité des décisions, en faisant mieux comprendre aux décideurs le contexte et les incidences des choix qui se présentent à eux. La consultation et la participation en connaissance de cause peuvent favoriser l'élaboration de politiques qui correspondent mieux aux besoins des parties prenantes et également accroître le soutien et la confiance dans les institutions publiques et dans leurs politiques. Les administrations développent activement des applications en ligne dans ces domaines et de nombreux pays élaborent également des politiques axées sur la « démocratie électronique », qui comprennent notamment les questions liées au vote électronique et à l'engagement politique.

Néanmoins, bien que les nouvelles TIC offrent des perspectives appréciables d'accroître la participation des parties prenantes dans l'élaboration des politiques, elles soulèvent aussi quantité de nouvelles questions pour l'administration. Comment garantir le droit d'accès des citoyens à l'information à l'ère des services en ligne ? Quels aspects de la structure actuelle, de l'organisation et de la répartition des ressources des administrations faut-il modifier pour satisfaire aux nouveaux critères s'appliquant à leur interaction avec les citoyens ? Quel caractère faut-il donner aux réponses données en ligne par les fonctionnaires aux questions des citoyens ou à leurs déclarations dans le cadre d'un forum de discussion électronique ?

Encadré 11. Corée : Améliorer la transparence en mettant en place un système d'achat électronique

Dans le passé, les fournisseurs des projets gouvernementaux obtenaient des informations sur les appels d'offres grâce à des réseaux de relations personnelles et faisaient des offres « préarrangées » entre l'organisation acheteuse et le fournisseur. De plus, les modalités de paiement impliquaient de nombreuses visites à l'organisation acheteuse. Ce genre d'interaction, qui repose sur le contact direct entre le fournisseur et l'entité publique acheteuse a toujours impliqué une possibilité de corruption.

Le Système G2B (*Government to Business*) permet le traitement en ligne des achats du gouvernement, de la publication de l'appel d'offres jusqu'au paiement final. Le portail d'achat donne accès en un seul clic (www.g2b.go.kr) aux informations sur les achats. L'utilisation de ce système a permis de réduire drastiquement les contacts directs pour la remise des offres et le paiement, et les procédures d'achat ont été rendues publiques, améliorant ainsi leur transparence et leur crédibilité.

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

Encadré 12. Mexique : Prévenir la corruption dans les achats

Le site www.compranet.gob.mx a été créé pour traiter tous les achats du gouvernement fédéral et a été étendu aux états et à certaines villes. Le système a joué un rôle central pour assurer la transparence des procédures d'achat du gouvernement. Il inclut la possibilité de faire des offres de façon électronique, des recherches spécifiques, ainsi que des recherches à la fois sur les acheteurs et sur les vendeurs. Les citoyens peuvent aisément savoir qui a acheté quoi, à qui et à quel prix.

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

3. Obstacles budgétaires

L'identification des gains découlant de l'administration électronique est une chose, les réaliser en est une autre. La mise en œuvre des projets TIC, en particulier ceux à grande échelle susceptibles d'avoir un impact important sur l'efficacité ou sur l'amélioration de la qualité de service, peut se heurter à de nombreux problèmes, dont beaucoup sont dus au fait de travailler au sein de la structure gouvernementale. Les barrières externes à l'administration électronique sont souvent dues aux pannes, aux éléments manquants ou au manque de souplesse des cadres de travail au niveau gouvernemental qui permettent l'administration électronique. Il en résulte souvent une incapacité

à placer la mise en œuvre de l'administration électronique dans une perspective gouvernementale globale. La question des obstacles de nature budgétaire est un exemple de ces problèmes qui demandent la coopération de multiples acteurs pour être résolus.

Les administrations des pays membres de l'OCDE s'appuient sur des structures de financement verticales, en conformité avec le principe fondamental de gestion publique selon lequel une instance est responsable de la réalisation des objectifs organisationnels et de la mise à disposition des ressources nécessaires à cette fin. Toutefois, ces structures budgétaires ne tiennent pas compte des besoins spécifiques des projets ayant trait à l'administration électronique, notamment en ce qui concerne les investissements à long terme et la collaboration entre instances. Les projets TIC sont d'une nature différente de celle des projets traditionnels, en particulier en ce qui concerne l'infrastructure et le besoin de collaboration. Pour cette raison, les nécessités budgétaires sont différentes et l'organisation budgétaire existante peut en fait être un obstacle à l'administration électronique. Afin de maximiser les avantages de l'administration électronique, il convient de régler les problèmes de financement.

Un commentateur (Harvard Policy Group, 2001) considère qu'il y a un rapport pratiquement inverse entre la budgétisation traditionnelle de l'administration et les investissements dans les TIC.

Tableau 1. **Budgétisation traditionnelle et budgétisation des investissements dans les TIC**

| Objectif prioritaire de la budgétisation traditionnelle de l'administration | Caractéristiques des investissements coûteux dans les TIC |
|---|---|
| Dépenses annuelles (ou bisannuelles) | Investissements pluriannuels |
| Résultats pour chaque programme | Résultats des entreprises ou transfrontaliers |
| Coût financier/avantages | Coûts financiers et non financiers/avantages |
| Niveau d'effort dans le déroulement des activités | Modifications dans le déroulement des activités |
| Activités en cours | Activités de « démarrage » |
| Contrôle | Innovation |

3.1. Problèmes budgétaires spécifiques

Plusieurs aspects des dispositions budgétaires actuelles appliquées dans les pays membres de l'OCDE entravent l'efficacité de la mise en place de l'administration électronique. Les structures budgétaires actuelles financent des projets individuels, mais s'intéressent peu à la responsabilité partagée inhérente à de nombreux projets relatifs à l'administration électronique.

Financement de l'administration électronique :

- Dans la mesure où un choix explicite est fait, il est souvent peu probable que l'administration électronique l'emporte si elle est en lice avec d'autres objectifs impérieux d'action publique, comme l'éducation, la sécurité et la santé. Bien que la plupart des propositions intéressant l'administration électronique soient davantage motivées par les résultats du programme mis en œuvre que par les progrès intrinsèques de l'administration électronique, le **niveau des ressources** consacrées à l'administration électronique sera en fin de compte déterminé par les pouvoirs publics à la lumière de leurs priorités générales.
- La difficulté de mesurer les coûts et les avantages potentiels des projets de l'administration électronique complique le développement de financements de projets ainsi que la comparaison d'alternatives dans un contexte de détermination de budget.
- Le fait de traiter certaines dépenses de TIC comme des investissements plutôt que comme des coûts récurrents est un défi majeur. Toutes les dépenses liées aux TIC ne proviennent pas du capital ou ne sont pas considérées comme des investissements. Et toutes n'impliquent pas de la maintenance, des coûts de personnel récurrents ou des projets à petite échelle. Par contre, si les projets importants ne sont pas considérés comme un investissement, ils seront en concurrence avec d'autres demandes de financement récurrent plus pressantes, et ils paraîtront relativement très onéreux.
- Les TIC entraînent souvent des dépenses d'investissement qui peuvent remettre en cause les délais budgétaires. De nombreux projets en matière d'administration électronique s'étendront sur plusieurs années et nécessiteront donc un engagement à y consacrer des ressources sur une longue période, parfois bien au-delà de l'horizon budgétaire annuel ou pluriannuel. De tels projets engagent des dépenses à financer par les recettes à venir, et les gouvernements sont, de façon compréhensible, réticents à s'engager sur les dépenses futures. Les projets qui échappent à cette définition seraient donc favorisés.

Collaboration avec l'administration électronique :

- Plusieurs **contraintes budgétaires** entravent les systèmes de financement commun. Le caractère vertical des dispositions actuelles a pour effet qu'il peut être difficile de demander un financement commun, de contribuer financièrement à un projet mis en œuvre par une autre instance ou de centraliser un financement. Les mécanismes de financement commun sont rares et il peut s'avérer difficile d'évaluer l'ampleur des avantages que les instances retirent d'un projet commun (et donc la mesure dans laquelle elles devraient y participer).

- Le recours à la **budgetisation basée sur les performances** peut décourager la collaboration, du fait qu'elle récompense les comportements indépendants au détriment des projets communs.
- Il n'existe pas de structure pour la **participation aux bénéfices**. Les instances ne sont pas encouragées à supprimer les systèmes redondants pour les remplacer par des systèmes communs à plusieurs instances, si elles ne peuvent pas bénéficier d'une certaine manière des économies réalisées.

3.2. Solutions possibles

Plusieurs mesures peuvent être prises pour aider à surmonter les obstacles budgétaires précités. Le **financement de l'administration électronique** peut être accompagné des mesures suivantes :

- Les grands projets impliquant les TIC pourraient être utilement **qualifiés de dépenses d'investissement**, consistant en une seule dépense de capital de démarrage ou en une série de dépenses de ce type, débouchant sur un ensemble d'avantages. Cela devrait permettre une comparaison plus juste de ce genre de propositions avec des alternatives de dépenses récurrentes ou, dans certains systèmes, d'ôter le projet de capital des cadres budgétaires récurrents. La classification de ce genre de projets en tant que dépenses d'investissement non seulement contribuerait à financer des projets relatifs à l'administration électronique, mais apporterait aussi une solution au problème des délais budgétaires.
- Dans plusieurs pays, les dépenses en matière d'administration électronique requièrent une approbation **distincte** donnée par le bureau de coordination de l'administration électronique, de manière à éviter tout double emploi ou incohérence avec des stratégies et structures plus larges. L'existence de règles claires et de processus de consultation structurés contribueront à conserver la confiance de l'instance dans cette approche.
- Le **partenariat entre les secteurs public et privé** peut servir à contourner les contraintes budgétaires et donc à faire face à divers obstacles, notamment la difficulté d'obtenir des ressources, les délais budgétaires et les freins à l'innovation et à la collaboration. Par exemple, faire appel à un partenaire privé pour construire les infrastructures nécessaires et les louer ou alors payer en fonction de l'utilisation sont des méthodes qui réduiront les besoins en capitaux de démarrage, mais qui impliquent le risque d'un coût plus élevé à plus long terme.
- Il est possible d'avoir recours à un **financement central pour l'innovation** en vue de financer des démonstrations innovantes et à haut risque, qui, autrement, ne recevraient pas de financement. Des dispositions pourraient être prises pour accroître ce financement grâce à des fonds liés (ou de contrepartie) provenant d'autres instances, de partenaires privés ou grâce à

un financement d'amorçage dans l'attente du remboursement de l'investissement (partiel ou total).

- Une stratégie approuvée d'**appréciation des coûts et des avantages** de l'administration électronique peut contribuer à évaluer et à financer des projets performants (voir section sur le suivi et l'évaluation).
- Si les instances peuvent **conserver les économies** réalisées grâce aux initiatives dans le domaine de l'administration électronique, elles seront encouragées à veiller à l'efficacité.

Encadré 13. Royaume-Uni : Mécanismes de financement innovants

En 1998, le gouvernement a créé un fonds de modernisation des équipements, distinct des affectations aux départements individuels et destiné à financer des investissements innovants sur la base de propositions de projet. Ces ressources, dégagées du fait de la sous-utilisation des dotations pour les dépenses en investissements traditionnels ont été largement utilisées pour les projets dans le domaine des TIC. D'après le site Internet du ministère des Finances, « le Fonds de modernisation des équipements a été créé pour favoriser les dépenses d'investissements destinées à améliorer les services publics. Pour la période 2000-2001, un montant de £200 millions a été ajouté au fonds dans le cadre de la déclaration relative au budget 2000, annonçant l'intention de porter le fonds à £2.7 milliards entre 1999 et 2001-2002 ». Le financement est accordé sur une base concurrentielle et en conformité avec les critères suivants :

- mesure dans laquelle le projet fait appel à des approches véritablement innovantes en matière de fourniture de services ;
- qualité et points forts de l'évaluation économique du projet ;
- incidence sur l'efficacité et l'efficacité du service ;
- mesure dans laquelle le projet contribue aux objectifs du département concerné ;
- mesure dans laquelle le projet est véritablement complémentaire ;
- solidité des mesures prises pour la mise en œuvre, la gestion, la justification, le suivi et l'évaluation du projet.

Les projets menés à bien avec succès concernaient notamment des initiatives en matière d'administration électronique. Au cours de la première phase (1999-2000), les projets intéressant l'administration électronique qui ont été mis en œuvre ont compris : un montant de £470 millions dans le cadre de la stratégie nationale en matière de TI, visant à mettre en place 1 000 centres d'acquisition de connaissances en TI dans tout le pays ; un montant de £1.1 million destiné à

Encadré 13. Royaume-Uni : Mécanismes de financement innovants (suite)

« relancer » des initiatives relatives à l'approvisionnement du commerce électronique, en particulier dans le but de développer un « centre commercial » public présentant des appels d'offres électroniques pour des opérations à faible coût concernant l'administration, qui pourrait représenter une économie annuelle de plus de £10 millions ; un montant de £600 000 pour l'approvisionnement par voie électronique des services des affaires étrangères et du *Commonwealth* basés à l'étranger. Dans une deuxième phase, un montant de £23.3 millions a été affecté pour des travaux de transformation de la *Crown Court* et pour réduire le retard accumulé par le système judiciaire pénal grâce à un traitement plus efficace des affaires par la *Crown Court*, tout en améliorant la qualité des services pour les personnes comparaisant devant cette juridiction. Cela a nécessité un réseau de PC pour la présentation électronique des preuves, ce qui s'est traduit par une réduction appréciable des délais des procédures dans des affaires complexes ; la transcription électronique des procédures grâce à des enregistrements audio numériques des procès-verbaux ; l'amélioration de la diffusion des informations grâce à la présentation d'informations pertinentes concernant le déroulement des affaires dans des centres d'information et une source de TIC avec lecture seule.

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

Les liens qui unissent de nombreux projets intéressant l'administration électronique dans le cadre des programmes traditionnels et des mesures organisationnelles ont pour effet qu'il est essentiel de mettre en place des structures budgétaires communes. Étant donné que la majeure partie des fonds consacrés à l'administration électronique sera (et devra être) fournie à travers les budgets des instances, la procédure budgétaire peut être utilisée pour favoriser la coordination des initiatives en matière d'administration électronique. La **collaboration dans le domaine de l'administration électronique** peut être facilitée par les mesures suivantes :

- Un **registre central** des initiatives dans ce domaine nécessitant un financement permettrait aux instances et aux coordinateurs de l'administration électronique de connaître l'éventail des nouvelles propositions et d'éviter toute redondance.
- Des **ressources centrales** peuvent être utilisées pour encourager certaines activités, comme les initiatives en matière de collaboration entreprises par certaines instances.

- Sur le **modèle de l'instance chef de file**, une instance finance un projet qui bénéficie à d'autres instances ainsi qu'à elle-même.
- Une autre possibilité serait que plusieurs **instances coordonnent leur action** pour obtenir des ressources. A cette fin, il serait par exemple possible de diviser un projet en segments (néanmoins, cette façon de faire peut entraîner des problèmes de mise en œuvre en raison de la division du projet, en particulier du fait qu'il est possible que certaines instances réussissent à obtenir un financement, alors que d'autres échouent).
- Dans le cadre de systèmes de **financement centralisé**, des instances partagent le financement pour un projet commun. Il est important de pouvoir traduire ces accords en quasi-contrats, de manière à préciser les dispositions applicables aux parties et à permettre une gestion et une mise en œuvre unifiées du projet.
- Les **modèles de paiement des instances** prévoient que l'instance chargée de la coordination finance le développement du projet et que les instances qui utilisent le service payent pour cet usage. L'avantage d'agir sur une base volontaire tient au fait que les instances participeront, si elles estiment que

Encadré 14. **Canada : Critère de financement central**

Le gouvernement en direct (GED) a pour objectif de favoriser une nouvelle approche de l'ingénierie et l'intégration des services pour qu'ils répondent mieux aux besoins des individus et des entreprises. Il vise également à une meilleure efficacité dans les opérations et la prestation des services gouvernementaux. Cette initiative est axée sur le client et adopte une « vue d'ensemble de l'administration » pour les clients, entraînant des économies d'échelle importantes, tout en maintenant le devoir de rendre compte et la responsabilité des ministères.

Le financement central a joué le rôle de catalyseur de la coopération horizontale entre les ministères fédéraux, qui s'est ensuite étendue aux autres instances. La capacité d'injecter des sommes considérables supplémentaires sur les comptes des ministères a permis à l'administration de rechercher des possibilités de coopération, parfois plus compliquées et coûteuses au départ, mais promettant manifestement un éventuel rendement des investissements découlant des économies réalisées du fait de la nature horizontale du projet. Il a également permis à l'administration de mettre l'accent sur les normes élevées en matière de documentation, de gouvernance et de déclaration. L'approche centralisée a accéléré la fourniture efficace de services basés sur l'Internet, y compris dans des ministères où des budgets discrétionnaires serrés ne permettaient pas l'introduction rapide de ces capacités. Il existe à présent un vaste réseau grandissant de personnes de

Encadré 14. **Canada : Critère de financement central** (suite)

premier plan qui coopèrent au-delà des limites des ministères et encouragent l'échange efficace de meilleures pratiques, d'outils techniques et de conclusions importantes tirées de l'expérience acquise.

Les premiers projets ont été minutieusement analysés par des comités d'examen interdépartementaux et les projets performants ont bénéficié d'un financement central adapté. Dans la plupart des cas, ce financement central ne couvrait qu'une partie du coût total du projet, le solde étant financé par les ministères à l'origine du projet et par leurs partenaires. Trois exemples de projets réussis, qui ont largement bénéficié de l'approche centralisée du GED, sont présentés ci-dessous :

- Infos-ânés Canada, projet mené par le ministère des Anciens Combattants (ACC), impliquant de multiples partenaires et instances, répond à la demande d'informations en plus grande quantité et de meilleure qualité spécialement adaptées aux besoins et aux capacités informatiques réalistes des personnes âgées canadiennes, de leurs familles, du personnel soignant qui s'en occupe, des fournisseurs de services et des organisations connexes.
- Renseignement électronique sur le statut d'une demande d'un client, projet mené par Citoyenneté et Immigration Canada, permet à des particuliers de vérifier électroniquement le statut de leurs demandes d'immigration. Ce projet implique la sauvegarde et la transmission d'informations personnelles et il est donc logique qu'il a été choisi comme prototype de réseau de communication électronique très sûr.
- Le Site du Canada, projet abordant un grand nombre de questions, mené par Communication Canada et contenant des apports de presque tous les ministères fédéraux, est un portail à plusieurs niveaux qui comprend trois « passerelles » et un seul point d'entrée pour tous les domaines d'information pertinents en matière d'interactions entre l'administration et ses différents clients. Cette initiative importante a absorbé une grande quantité de ressources destinées au développement, à l'entretien et à la commercialisation, or ces sommes ne peuvent être obtenues que s'il y a une direction, une coordination et un financement centralisés.

Le projet soutient une approche considérant « l'administration comme un tout », puisqu'il incite les ministères à travailler avec des partenaires sur des solutions communes. Un financement supplémentaire, même s'il est marginal, peut influencer le rythme ou l'approche de reconfiguration des services par les ministères. L'initiative a accéléré le passage à une gestion horizontale plus large entre les ministères et a fait place à un nouveau mode de communication et de collaboration.

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

le service peut leur être utile. Cette approche encourage également l'instance de coordination à tenir compte des besoins des autres instances.

- Une **taxe obligatoire** dont les instances doivent s'acquitter peut permettre la poursuite de certains projets qui ne pourraient par ailleurs pas être menés à bien. Cependant, une telle taxe pourrait être difficile à négocier.
- La budgétisation basée sur les résultats doit **tenir compte de la responsabilité partagée**, de manière à promouvoir les projets communs.

Encadré 15. **Italie : La coordination des ressources financières de l'administration électronique**

En 2002, le ministère italien de l'Innovation et de la Technologie a lancé une initiative pour la mise en œuvre l'administration électronique en cofinçant (à hauteur de €20 millions) des projets présentés par les différentes autorités locales (régions, provinces, municipalités). Un objectif spécifique de l'initiative était de coordonner les différentes sources de financement de façon à maximiser l'utilisation des ressources financières du niveau central qui sont limitées. A cette fin, dans l'appel à propositions qui a été lancé pour sélectionner les projets des autorités locales à cofinancer, des critères spécifiques ont été proposés pour favoriser les projets qui étaient cohérents avec le plan stratégique régional de développement de l'administration électronique.

Répondant à ces critères, les promoteurs des projets ont commencé à coordonner leurs initiatives avec les plans stratégiques régionaux et la plupart des autorités régionales a octroyé des financements supplémentaires aux projets sélectionnés. Par ce mécanisme, la plupart des projets sélectionnés ont reçu des financements de trois sources différentes : les fonds nationaux, régionaux et ceux provenant des administrations locales.

A chacune de ces sources correspond un engagement à la réussite des projets. De plus, les régions du sud de l'Italie ont décidé d'utiliser les fonds structurels de l'Union européenne pour le développement régional, ce qui a ajouté un signe fort d'engagement.

En résumé, l'utilisation de l'appel à proposition plutôt que le traditionnel transfert de fonds a suscité un engagement plus fort de la part des autorités locales qui ont proposé des projets d'administration électronique ; l'exigence que les projets soient cohérents avec les plans stratégiques régionaux (en plus d'être cohérents avec le plan d'action national d'administration électronique) a permis de réunir différentes ressources financières en faveur du développement de l'administration électronique.

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

Encadré 16. États-Unis : « Faire la quête » – Financement de projets par un ensemble d'instances

La loi Clinger-Cohen (appelée auparavant loi sur la réforme de la gestion des technologies de l'information) a implicitement encouragé les projets impliquant plusieurs agences en demandant à l'OMB (Bureau de la gestion et du budget) de publier des « orientations [...] en vue d'investissements impliquant plusieurs instances et à l'échelle de l'administration, dans les technologies de l'information... » ; elle a ainsi incité l'OMB à élaborer des orientations en matière de planification des investissements dans le cadre de son document d'orientation portant sur un grand nombre de questions touchant aux ressources d'information, « *Managing Information Resources* » (circulaire de l'OMB n° A-130). La loi donne aussi à l'OMB la compétence de rediriger les ressources d'une instance vers une autre, afin de financer des projets intéressant plusieurs instances. Enfin, la loi permet le financement conjoint de projets par plusieurs instances, appelé « *pass the hat* » (faire la quête), pratique par ailleurs interdite par la plupart des lois nord-américaines sur la dotation budgétaire, qui tendent à exiger, pour la mise en œuvre de projets, le financement et l'obligation de rendre compte d'une seule instance.

La compétence de rediriger les ressources n'avait pas été utilisée jusqu'il y a peu. En mai 2002, l'OMB y a eu recours pour soutenir une initiative en matière d'administration électronique, la gestion de l'élaboration de la réglementation en ligne. En juillet 2002, l'OMB a annoncé son intention d'utiliser sa compétence en vertu de la loi Clinger-Cohen pour soutenir la redistribution des tâches administratives envisagée par le ministère de la Sécurité intérieure, lequel ministère était proposé par l'administration, en limitant les investissements des instances individuelles dans des projets devant être consolidés.

L'initiative « *pass the hat* » a également joué un rôle dans le financement d'initiatives en matière d'administration électronique au moins de deux façons importantes : le financement des activités du Conseil fédéral des *Chief Information Officers* (CIO) (www.cio.gov), principal organe de coordination des activités fédérales en matière de TIC, et le financement de l'initiative FirstGov.

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

Encadré 17. **Mexique : Coordination du processus budgétaire de l'administration**

Les pouvoirs publics mexicains ont créé SAETI, système de planification, de budgétisation et d'évaluation des projets dans le domaine des TIC provenant de toutes les instances fédérales. Le système contribue à l'harmonisation des projets en matière de TIC avec les objectifs généraux, décèle le double emploi et facilite l'évaluation des résultats des investissements dans les TIC.

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

4. Conclusions et défis futurs

Les gouvernements vont continuer d'être poussés à répondre aux changements sociaux, à améliorer l'efficacité, à répondre aux inquiétudes des citoyens. Les citoyens et les entreprises attendent des gouvernements qu'ils s'adaptent, et leurs attentes vont croître au fur et à mesure que la société de l'information se répand. Les gouvernements sont confrontés aux nouvelles technologies alors qu'elles continuent d'évoluer. Les décisions prises aujourd'hui détermineront les possibilités futures. Les résultats initiaux, visibles et impressionnants, de l'administration électronique (les sites Web gouvernementaux, un certain nombre de services transactionnels sophistiqués, ainsi que le développement de portails) contraste avec l'étape suivante de l'administration électronique qui impose le développement d'infrastructures cachées, des arrangements de connexion de « *back office* » et des services plus complexes. Une plus grande collaboration à tous les niveaux du gouvernement, des niveaux de financement plus élevés et des changements organisationnels plus profonds seront nécessaires, pour traiter par exemple les questions budgétaires. Toutefois les gouvernements s'adaptent lentement et ont tendance à ne considérer la révolution de l'information et l'administration électronique que comme l'un des nombreux défis auxquels ils sont confrontés.

Afin de prendre les bonnes décisions et éviter de rester en arrière, les gouvernements doivent identifier et répondre aux différentes questions que pose le processus continu de mise en œuvre de l'administration électronique et de son amélioration. Plutôt que de se concentrer sur l'introduction des TIC, les gouvernements devraient aussi décider, guider et contrôler la transformation du gouvernement en administration électronique. Ce changement radical des structures et des méthodes traditionnelles des activités gouvernementales se produira si une vraie collaboration entre les agences et entre les différents niveaux du gouvernement s'instaure. La fourniture de services, qui monopolise l'attention, n'est qu'une partie du

potentiel de l'administration électronique. L'évaluation des résultats est un outil essentiel pour permettre aux décideurs politiques de réduire les marges d'erreur dans la mise en œuvre des stratégies pour l'avenir. L'utilisation des TIC pour renforcer la participation des citoyens et des entreprises dans les prises de décisions publiques doit progresser en même temps. Aussi longtemps que ces étapes n'auront pas été franchies avec succès et les outils nécessaires mis en place, l'administration électronique restera une opération trompeuse et de façade.

Engranger les bénéfices de l'administration électronique va continuer d'être difficile et de demander une action coordonnée sur un large éventail de questions relatives à sa mise en œuvre. Les « **Principes à suivre pour une administration électronique réussie** » ci-dessous, extraits du rapport de l'OCDE « L'administration électronique : un impératif » définissent le cadre d'une telle action future.

Principes à suivre pour une administration électronique réussie

Vision/volonté politiques

1. **Exercice de l'autorité et engagement** : L'exercice de l'autorité et l'engagement, tant au niveau politique qu'administratif, sont indispensables à un changement de gestion. Des dirigeants concernés sont nécessaires pour gérer un changement perturbateur, persévérer lorsque les avantages sont longs à apparaître, réagir lorsque les choses vont mal et définir des visions et des projets pour l'avenir.
2. **Intégration** : L'administration électronique est un moyen, pas une fin en soi. Elle a besoin d'être intégrée dans une politique et des objectifs de fourniture de service plus larges, dans des processus de réforme de la gestion publique plus vastes et une activité de société d'information plus étendue.

Cadres communs/coopération

3. **Collaboration inter-agences** : L'administration électronique est plus efficace lorsque les agences travaillent ensemble dans des groupements d'agences centrés sur les clients. Les dirigeants d'agence doivent d'être capable d'agir dans des cadres communs afin de garantir l'interopérabilité, de maximiser l'efficacité de la mise en place et d'éviter les chevauchements. Une infrastructure partagée doit être développée afin de fournir un cadre aux initiatives d'agences individuelles. Des mesures incitatives peuvent permettre d'encourager la collaboration.
4. **Financement** : Les dépenses en TIC, lorsqu'elles sont justifiées, doivent être perçues comme un investissement, avec une perspective de retour sur investissement. L'administration électronique nécessite un certain degré de certitude quant aux financements futurs afin de pérenniser les projets, d'éviter les gaspillages de ressources et de retirer un maximum de bénéfices

Principes à suivre pour une administration électronique réussie (suite)

des niveaux de financements accordés. Un programme de financement central pourrait aider à stimuler l'innovation et permettre la création de projets pilotes importants.

Services centrés sur les clients

5. **Accès :** les gouvernements devraient mener des politiques visant à améliorer l'accès aux services en ligne. De nombreux avantages liés aux informations et aux services administratifs en ligne n'existent pas hors ligne, c'est pourquoi ceux qui n'y ont pas accès seront exclus si aucune solution n'est trouvée.
6. **Choix :** Les clients devraient avoir le choix de la méthode d'interaction avec l'administration, et l'adoption de services en ligne ne devrait pas réduire ce choix. Un principe de « pas de mauvaise porte » d'accès à l'administration devrait être adopté. Les services devraient reposer sur la compréhension des besoins du client.
7. **Engagement citoyen :** Les services et informations de l'administration électronique devraient être de grande qualité et impliquer les citoyens dans le processus politique. Des politiques de qualité des informations et des mécanismes de rétroaction aideront à maximiser l'utilité de la diffusion des informations et à renforcer la participation des citoyens.
8. **Respect de la confidentialité :** L'administration électronique ne devrait pas être utilisée aux dépens des attentes existantes en matière de protection de la confidentialité, et elle devrait être envisagée dans une perspective de protection de la confidentialité des données personnelles.

Responsabilité

9. **Obligation de rendre des comptes :** l'administration électronique peut ouvrir le gouvernement et les processus politiques et renforcer l'obligation de rendre des comptes. Les dispositifs dans ce domaine devraient permettre d'établir clairement qui est responsable des projets et initiatives communs. De la même façon, l'utilisation de partenariats dans le secteur privé ne doit pas entraver l'obligation de rendre des comptes.
10. **Observation et évaluation :** l'identification des demandes, des coûts, des avantages et des impacts de l'administration électronique est essentielle si l'on veut rester sur la même lancée. Les personnes en charge de la mise en place de l'administration électronique ne peuvent espérer être soutenues si elles ne sont pas capables de présenter des avantages potentiels.

Bibliographie

- Culbertson, S. (2002), *Transformed Government: Case Studies on the Impact of e-Government in Public Administrations*.
- Finn, B. et E. Giovannini (2002), *Statistical Developments and Strategies in the Context of e-Government*.
- Holmes, D. (2002), *E-Government Case Studies*.
- Lenihan, D.G. (2002), *Realigning Governance: From e-Government to e-Democracy*.
- OCDE (2001a), *La nouvelle économie : mythe ou réalité ?*, Paris.
- OCDE (2001b), *L'administration en ligne menacée*, note de synthèse, Paris.
- OCDE (2003a), *L'administration électronique : un impératif*, Paris.
- OCDE (2003b), *Études de l'OCDE sur l'administration électronique : Finlande*, Paris.
- OCDE (2003c), *Espoirs et difficultés de la démocratie électronique : les défis de l'implication en ligne des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques*, Paris (titre provisoire).
- OCDE (2003d), *L'administration électronique : Un impératif – principaux résultats*, note de synthèse, Paris (titre provisoire).
- OCDE (2003e), *Impliquer les citoyens en ligne pour une meilleure prise de décision*, note de synthèse, Paris (titre provisoire).

ANNEXE 1

Liste des ministères et des secrétariats présidentiels de niveau ministériel

1. Ministère de l'Agriculture, de la Pêche, et de l'Élevage
2. Ministère des Communications
3. Ministère de la Culture
4. Ministère de la Défense
5. Ministère de l'Éducation
6. Ministère de l'Environnement
7. Ministère des Finances
8. Ministère des Affaires étrangères
9. Ministère de la Santé
10. Ministère de l'Industrie et du Commerce international
11. Ministère de la Justice
12. Ministère du Travail
13. Ministère des Mines et de l'Énergie
14. Ministère de l'Intégration nationale
15. Ministère du Plan, du Budget et de la Gestion
16. Ministère du Développement
17. Ministère de la Science et de la Technologie
18. Ministère de l'Assistance sociale
19. Ministère des Transports

Il y a également plusieurs secrétariats au sein de la présidence qui ont le statut ministériel :

1. Maison civile (Chef du personnel)
2. Secrétariat à la sécurité institutionnelle
3. Secrétariat général de la présidence
4. Secrétariat à la communication
5. Bureau du procureur général
6. Secrétariat au contrôle interne

Table des matières

| | |
|---|-----|
| Modernisation du secteur public : un nouveau programme par Alex Matheson et Hae-Sang Kwon. | 7 |
| Améliorer les procédures de prise de décision des pouvoirs publics en vue de la gestion des risques par Frédéric Boudier et Élodie Beth. | 27 |
| Comptabilité et budgétisation sur la base des droits constatés : questions clés et développements récents par Jón R. Blöndal | 47 |
| Arguments en faveur de l'Administration électronique : extraits du rapport de l'OCDE L'Administration électronique : un impératif par le Groupe ad hoc de l'OCDE sur l'Administration électronique. | 67 |
| La budgétisation au Brésil par Jón R. Blöndal, Chiara Goretti et Jens Kromann Kristensen | 109 |



Extrait de :
OECD Journal on Budgeting

Accéder à cette revue :
<https://doi.org/10.1787/16812336>

Merci de citer cet article comme suit :

OCDE (2003), « Arguments en faveur de l'Administration électronique : Extraits du rapport de l'OCDE L'Administration électronique : un impératif », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3/1.

DOI: <https://doi.org/10.1787/budget-v3-art5-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.