

Les défis du développement du gouvernement électronique

Par Edwin Lau
Résumé par Gérard Mongbé

La révolution numérique a engendré une pression sur les gouvernements qui doivent améliorer leurs prestations tout en leur fournissant des outils pour le faire. On ne saurait conclure pour autant que le défi du gouvernement électronique est essentiellement technique. Le véritable problème est que les services fournis par le gouvernement électronique demeurent basés sur la conception actuelle de l'administration publique et par là même sont limités.

Les TIC devraient être vues comme des outils permettant d'atteindre l'idéal d'un meilleur gouvernement par une transformation des structures et de la culture des gouvernements.

La présentation met l'accent sur les défis externes et internes de la mise en œuvre du gouvernement électronique. Elle se base sur une publication de l'OCDE, « The e-Government Imperative (OECD : 2003) ».

Trois points y sont abordés : le contexte du e-gouvernement, les obstacles externes et les barrières internes à la mise en œuvre du gouvernement en ligne.

Il est ensuite vu si l'expérience de l'OCDE est transposable aux pays non-membres de cette organisation.

1- Le contexte du e-gouvernement

Le succès d'un e-gouvernement dépend du contexte dans lequel il se développe. Ainsi, la disponibilité des outils technologiques et leur accessibilité, la confiance des citoyens et des entreprises dans les moyens de communication, leurs attentes par rapport aux services sont autant de facteurs déterminants.

a- Un développement technologique rapide

Il y a un impératif de bénéficier des apports des NTIC dans la nouvelle gouvernance. Cependant il faut tenir compte de l'évolution constante des nouvelles TIC et de la désuétude de plus en plus rapide des équipements. Aussi, les décisions prises aujourd'hui lient pour demain et des erreurs commises dans ces conditions ont un coût non seulement financier mais également politique car elles entraînent une perte de confiance des citoyens et des entreprises. Néanmoins, ces risques peuvent être réduits par l'utilisation de technologies ayant fait leur preuve. L'utilisation de nouvelles technologies nécessite à tout le moins leur soumission à un test préalable.

b- Une fracture numérique

La fracture numérique est un important obstacle au cyber-gouvernement. En effet, une bonne partie de la population des pays de l'OCDE n'a toujours pas accès à l'Internet. L'impossibilité pour un gouvernement de fournir un service électronique à tous ses citoyens pourrait faire obstacle à ses projets d'implantation d'un gouvernement électronique.

Pour réduire ce fossé numérique, il faudrait susciter l'intérêt des citoyens pour l'utilisation de l'Internet. Une approche marketing globale axée sur la promotion des services gouvernementaux en ligne ainsi que sur d'autres utilisations de l'Internet à des fins éducationnelles par exemple pourrait contribuer à susciter cet intérêt.

c- La sécurité de l'information et la protection de la vie privée

La sécurité de l'information et la protection de la vie privée en ligne sont des impératifs que les gouvernements doivent prendre en compte dans le développement du gouvernement électronique. L'OCDE est pionnier dans ce domaine avec l'adoption de lignes directrices sur la protection de la vie privée et sur les flux de données de caractère personnel.

d- Les attentes du public et l'homogénéité d'accès aux services

Un autre obstacle au développement du gouvernement électronique est la difficulté que les gouvernements ont à créer des services axés sur les besoins de la clientèle. Les gouvernements réalisent qu'ils ne savent pas de quel type de e-gouvernement les citoyens ont besoin. Si les TIC ont fourni aux gouvernements de nouveaux moyens d'information et de consultation des citoyens, il demeure difficile pour les gouvernements de déterminer les préférences des citoyens et des entreprises relativement à la structure et au contenu des services électroniques. La tâche est d'autant plus ardue que les citoyens ont du mal à exprimer leurs attentes avec précision.

Les pays de l'OCDE, notamment par le biais de l'Internet, multiplient leurs efforts afin d'offrir un système intégré d'information et de services gouvernementaux. Une telle approche, qui permet à la clientèle d'interagir avec le gouvernement comme s'il était une simple organisation, ne repose pas uniquement sur les TIC. Elle implique de profonds changements de la culture organisationnelle au sein de l'administration publique.

2- Défis externes à la mise en œuvre du e-gouvernement

Les défis externes à la mise en œuvre du e-gouvernement sont essentiellement liés à un manque de flexibilité dans la structure du gouvernement ou à une mauvaise collaboration entre les différentes agences gouvernementales. Il est alors difficile d'avoir une vision globale du gouvernement qui est pourtant nécessaire au développement du e-gouvernement. A cela s'ajoute des obstacles liés à une mauvaise interprétation ou au non respect des règles (financières par exemple) par les agences gouvernementales désireuses de créer leur propre service en ligne.

Obstacles législatifs et réglementaires

Il est nécessaire que les transactions électroniques bénéficient d'un encadrement juridique équivalent aux transactions sur papier. Plusieurs pays de l'OCDE ont entrepris des actions

dans ce sens en particulier en ce qui concerne la reconnaissance légale de la signature électronique, mais la plupart en sont restés à l'étape expérimentale.

De plus, la multitude de règles et d'exigences encadrant les TIC pourrait augmenter les coûts et les délais de mise en œuvre. Le défi majeur que doivent relever les gouvernements est de faire une revue quant à la réglementation pertinente et de la rendre claire et accessible aux entités chargées de la mise en œuvre du cyber-gouvernement.

Obstacles budgétaires

Les modèles budgétaires traditionnels pourraient ne pas répondre aux besoins de certains projets du gouvernement électronique. Il s'agit en particulier de ceux qui requièrent le financement à long terme et la collaboration entre les agences gouvernementales.

Un autre problème est que de nombreux projets du cyber-gouvernement s'étendent sur plusieurs années. De tels projets impliquent un engagement des gouvernements à dépenser des fonds futurs, ce qui entraîne certaines réticences fort compréhensibles. De plus, la difficulté à mesurer les coûts et les bénéfices potentiels des projets du gouvernement électronique rend encore plus difficile l'établissement du budget. A tout cela s'ajoute, d'autres difficultés liées à la rigidité de certaines règles budgétaires et au manque d'intérêt des agences gouvernementales pour l'adoption d'un nouveau système budgétaire commun.

Cadres techniques et infrastructures communs

La dernière barrière externe à la mise en œuvre du gouvernement électronique est l'incapacité des agences gouvernementales à communiquer entre elles.

3- Les défis internes à la mise en œuvre du gouvernement en ligne

Le gouvernement doit garantir une vision commune, assurer le leadership, renforcer la coordination, améliorer la collaboration, clarifier les partenariats public-privé, répondre au besoin de développement des qualifications et à assurer le contrôle et l'évaluation du cyber-gouvernement.

Créer une vision commune

Une vision commune est nécessaire pour assurer la collaboration entre les agences gouvernementales. Elle doit être considérée non comme un objectif en soi, mais comme un moyen de faire face à certaines priorités politiques.

Assurer le leadership

Le développement du cyber-gouvernement se heurte souvent à une résistance au changement de la part des individus et des entreprises. Les gouvernements ont besoin

d'exercer un certain leadership afin de vaincre cette résistance au changement et ceci, à chaque étape du développement du gouvernement électronique.

Renforcer la coordination

Le cyber-gouvernement n'est pas compatible avec le modèle de décentralisation actuellement utilisé dans la gestion des affaires publiques de la plupart des pays de l'OCDE. Le cyber-gouvernement, par sa nature, requiert un certain degré de coopération et de coordination afin d'éviter les dédoublements, d'assurer une certaine cohérence de l'action gouvernementale, surtout dans des domaines aussi cruciaux que ceux de la sécurité de l'information et de la protection de la vie privée. Le besoin d'une meilleure coordination de l'action gouvernementale se fait de plus en plus pressant avec la création de services transactionnels de plus en plus complexes. Les coûts associés à ces services et à leur interopérabilité sont si élevés qu'il faudrait, dès le début, éviter toute duplication en mettant l'accent sur la coordination.

Améliorer la collaboration

Au-delà de la coordination, il faut une meilleure collaboration entre les diverses agences gouvernementales. Cette collaboration doit être faite sur le plan technique mais elle nécessite aussi une profonde implication des agences concernées. En effet, une meilleure collaboration implique l'implantation de modèles intégrés de services électroniques, un plus grand effort de coordination des politiques et un profond changement dans les habitudes de travail. De plus, la collaboration entre les agences soulève le problème de la responsabilité, notamment dans le cas où une agence gouvernementale extérieure fournit un service qui relève de la responsabilité d'un ministère tiers.

Clarifier le partenariat entre le secteur public et le secteur privé

Dans le domaine de l'utilisation des TIC, le partenariat entre le secteur public et le secteur privé se définit, dans un sens large, comme tous les contrats entre le gouvernement et une entité non gouvernementale afin de fournir des biens et services. Ce partenariat doit être considéré comme faisant partie intégrante de la mise en œuvre de tout projet de cyber-gouvernement. Les défis qui doivent être relevés pour réaliser un bon partenariat sont nombreux. Essentiellement, les deux parties doivent accepter le partage des risques et des bénéfices ; elles doivent faire preuve d'une certaine flexibilité et les agences publiques doivent maintenir l'équilibre entre leurs besoins de stabilité avec la nécessité de réévaluer les formes actuelles de partenariats qu'elles ont avec le secteur privé.

Faire face aux besoins de compétences variées et évolutives

Lors des premières étapes de l'implantation des services électroniques, la plupart des projets étaient menés par des spécialistes des technologies de l'information. Aujourd'hui, les TIC sont de plus en plus intégrées à la gestion publique et il est difficile de séparer leur aspect purement technique des autres aspects. Le grand défi auquel sont confrontés les gestionnaires et les employés est d'acquérir et de mettre à jour les compétences nécessaires à l'utilisation des TIC afin d'accroître leur efficacité.

Contrôle et évaluation

Il est nécessaire de contrôler et d'évaluer les initiatives de cyber-gouvernement afin de d'apporter, si nécessaire des corrections et des améliorations, de justifier le bien-fondé de nouveaux projets.

Le contrôle et l'évaluation des projets de cyber-gouvernement sont particulièrement difficiles à réaliser car leurs objectifs particuliers sont difficiles à cerner, étant étroitement liés à des changements organisationnels et politiques.

Conclusion : la nécessité d'un cyber-gouvernement

La première phase de développement du cyber-gouvernement a principalement consisté à numériser les informations déjà existantes et à les rendre accessibles en ligne. Cette étape nécessite relativement peu d'investissement et de planification. Toutefois, la complexité croissante des services fait apparaître la nécessité d'une collaboration et d'une coordination entre les agences gouvernementales. Le modèle de gouvernement électronique expérimenté par les pays membres de l'OCDE est plus ou moins exportable vers les pays non membres.

S'il est vrai qu'il revient à chaque pays de déterminer ses besoins et les types de technologies correspondant, l'impératif de la transformation de la culture organisationnelle de l'administration publique demeure la même pour tous les pays, membres de l'OCDE ou non.

Néanmoins, les pays dont le système d'administration publique reste à bâtir auraient l'avantage d'intégrer directement le gouvernement électronique à leurs nouvelles structures. De plus, l'adoption tardive du gouvernement électronique par ces pays leur permettra de bénéficier de l'expérience de leurs homologues de l'OCDE et de profiter des technologies qui auraient déjà fait leurs preuves dans un contexte de plus en plus familier au monde de l'Internet et des transactions électroniques. Cependant, les pays non membres devraient avant tout, procéder à une évaluation sérieuse de leurs besoins et de leurs capacités de faire face aux exigences inhérentes à la gestion du gouvernement électronique.

Le défi posé par le développement du gouvernement électronique n'est pas d'ordre technique. La question qui se pose réellement est de trouver comment se servir des outils fournis par les TIC pour opérer une transformation de la culture et de la structure du gouvernement afin de mieux servir les citoyens.