

Non classifié

GOV/PGC(2007)6

Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

10-Apr-2007

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL  
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

GOV/PGC(2007)6  
Non classifié

## L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE, UN INSTRUMENT DE TRANSFORMATION

### RÉSUMÉ

**35e session du Comité de la Gouvernance publique  
12 et 13 avril 2007  
Salle des nations, Tour Europe, La Défense**

*Un plan détaillé de ce rapport [GOV/PGC/EGOV(2006)10] a été discuté lors de la réunion du Réseau de hauts responsables de l'administration électronique de l'OCDE les 26 et 27 octobre 2006. Il a été rédigé selon les commentaires écrits et oraux des pays membres et selon leurs réponses au questionnaire [GOV/PGC/EGOV(2006)13]. Le rapport sera publié sur le site Internet de l'OCDE et sera éventuellement mis à jour suite aux commentaires du grand public.*

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec:  
Yih-Jeou Wang, courriel: [yih-jeou.wang@oecd.org](mailto:yih-jeou.wang@oecd.org), tel: +33 1 45 24 84 18.

JT03225300

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

## L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE, UN INSTRUMENT DE TRANSFORMATION

### RÉSUMÉ

De plus en plus, les citoyens et les entreprises de tous les pays de l'OCDE attendent de l'État qu'il fournisse des services de meilleure qualité et mieux adaptés afin de leur faciliter le quotidien. Les pouvoirs publics subissent non seulement des contraintes financières considérables (en termes de budget comme de personnel) mais sont en outre confrontés à des problèmes démographiques croissants dus au vieillissement de la population et à l'évolution de sa composition consécutive aux effets de la mondialisation. Toutes ces tendances incitent les autorités à repenser l'organisation de leur secteur public, à remettre en question les structures existantes et la division du travail (souvent héritée de l'histoire) et à chercher d'autres modes de prestation des services à moindre coût.

#### **La modernisation du secteur public n'est pas une idée neuve, mais la transformation du secteur public, si**

Réformer le secteur public par des plans de modernisation n'est ni une pratique, ni une tendance nouvelle. L'OCDE a déjà étudié ces questions dans des travaux précédents<sup>1</sup> et décrit comment les efforts de modernisation se sont appuyés sur des instruments classiques de changement, tels que des outils de gestion des ressources budgétaires et humaines, utilisés de manière novatrice pour améliorer les résultats<sup>2</sup>. Le prochain défi de la modernisation du secteur public consistera néanmoins à passer de l'amélioration du fonctionnement de composantes particulières de l'administration à la hausse des performances de l'administration dans son ensemble. Les usagers, aussi bien les citoyens que les entreprises, ne se préoccupent pas de la structure ni à la répartition des tâches au sein du secteur public, ce qu'ils veulent, c'est une aide appropriée lorsqu'ils en ont besoin. La transformation du secteur public suppose également de créer un système cohérent de services publics, adaptés pour répondre au mieux aux besoins des usagers. C'est pourquoi de plus en plus de pays de l'OCDE cherchent à mettre en place une administration « en réseau », « décloisonnée » ou « intégrée » en transformant les structures administratives traditionnelles en organismes collectifs complexes agissant en tant qu'interlocuteurs uniques au service des personnes et des entreprises. Pour atteindre cet objectif, il faut, outre les leviers classiques de réforme, faire appel aux instruments qu'offre l'administration électronique pour que l'État puisse innover, mieux répartir les ressources internes et faire évoluer les méthodes de travail et les habitudes en vue d'un fonctionnement plus efficient et plus efficace.

---

<sup>1</sup> « Construire aujourd'hui l'administration de demain », OCDE, 2000.

<sup>2</sup> « Moderniser l'État – La route à suivre », OCDE, 2005.

## **Le partage des informations et des données est devenu un instrument de transformation**

Le nombre croissant de pays de l'OCDE qui considèrent désormais le partage des informations et des données comme une condition préalable à des services de meilleure qualité et personnalisés traduit la volonté des responsables de proposer un secteur public qui soit au service de la collectivité. Le partage des informations et des données est devenu l'un des éléments moteurs d'une administration « intégrée » partageant les ressources si nécessaire et fournissant des services répondant aux besoins des usagers.

L'idée « d'administration intégrée » au service des citoyens s'appuie en premier lieu sur le partage de services, de processus et d'informations au sein de l'administration afin d'éviter les doubles emplois et les erreurs et d'accroître la cohérence, l'efficacité et l'innovation dans les services. On a beaucoup écrit sur la mise en commun des services et des processus<sup>3</sup>, mais le partage des informations reste pour beaucoup un sujet délicat compte tenu des peurs associées à une omniprésence de l'État.

De fait, le partage des informations renferme des possibilités considérables :

- **Pour réduire les charges imposées aux citoyens et aux entreprises** : les déclarations fiscales préremplies dans les pays nordiques, en Nouvelle-Zélande et en France simplifient la vie des contribuables, limitent les erreurs et suppriment d'innombrables heures de paperasserie.
- **Pour la sécurité nationale** : après les attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le partage des informations et des données aux plans national et international est devenu essentiel dans la lutte contre le terrorisme.
- **Pour sauver des vies** : plusieurs pays de l'OCDE, notamment la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, s'efforcent de déterminer comment le partage des informations et des données sur les jeunes vulnérables peut empêcher les enfants de passer entre les mailles des systèmes de protection de l'enfance et renforcer la coopération avec la police et la justice afin de prévenir les cas de maltraitance.

### **... Avec des répercussions profondes sur la gouvernance**

Il ne s'agit pas de dire que les craintes en matière de protection de la vie privée sont infondées. De nombreux pays limitent l'échange interne des informations et des données, non parce qu'ils n'ont pas les capacités techniques nécessaires, mais parce qu'ils veulent se prémunir contre les abus éventuels. De ce fait toutefois, le débat public peut se borner à se demander si, de manière générale, les informations et les données doivent être ou non partagées, au lieu d'analyser la question sous l'angle des avantages et des risques qu'elle implique, et de faire la distinction entre différents secteurs et types de données, de manière à protéger comme il convient les données les plus critiques pour les usagers. L'OCDE a élaboré des directives pour aider les pouvoirs publics à concilier le partage des informations et des données et la nécessaire protection de la vie privée au niveau international<sup>4</sup>. Cependant, il appartient aux responsables de chaque pays de trouver un juste équilibre entre le partage des informations et des données pour une administration électronique « intégrée » et les questions de protection de la vie privée et des données. Confrontés à de nouvelles pressions, les pays doivent, aujourd'hui plus que jamais, connaître les méthodes de partage des informations et des données et les stratégies de gestion des risques existantes.

<sup>3</sup> Études de l'OCDE sur l'administration électronique « Vers une meilleure administration », OCDE, 2005.

<sup>4</sup> « Lignes directrices de l'OCDE sur la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel », OCDE, 2002.

Le choix des méthodes de partage est généralement dicté par la nécessité d'établir un équilibre entre les objectifs généraux de la prestation des services publics par le partage des informations et des données, d'une part, et le respect de l'idée que se fait chaque pays de la protection de la vie privée, d'autre part. Des solutions peuvent être adaptées à la situation et aux besoins particuliers d'un pays, aux souhaits de sa population et à l'orientation politique définie par les autorités. Il est toutefois nécessaire, pour trouver la solution la plus adaptée à un pays, de bien comprendre et de gérer les avantages et les risques du partage des informations et des données. Les modèles utilisés, qui relevaient auparavant d'une question purement technique ou d'un problème de « rouages », ont désormais pris une dimension stratégique et politique, avec des répercussions majeures sur la gouvernance :

- Qui détient les informations et les données, et par conséquent, qui décide des informations et des données qui doivent être collectées, combien de temps elles doivent être conservées et qui peut y avoir accès ?
- Qui bénéficie du partage des informations et des données ? Qui le finance ?
- Comment sont gérés l'accès, l'approbation et le recours (en cas d'abus) ?
- Qui définit les normes relatives aux informations et aux données afin de permettre concrètement le partage des informations et des données ?

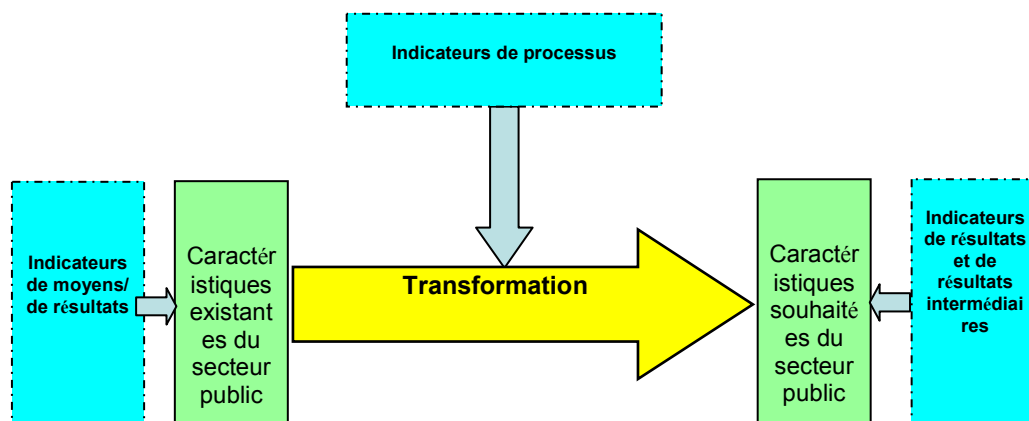
Ce n'est qu'en répondant à ces questions que les pouvoirs publics et les citoyens peuvent décider en toute connaissance de cause si et dans quels cas les informations et les données doivent être partagées, quelles données peuvent être partagées et quelles sont les limites au partage des informations et des données.

Il est indispensable de normaliser les informations et les données pour pouvoir fournir des services électroniques « intégrés ». Pour fournir des services couvrant différentes demandes et limites administratives, les organismes publics doivent s'accorder sur la présentation et la structure des informations et des données afin de pouvoir réutiliser les mêmes informations et données et les partager (interopérabilité et interconnectivité). Si les autorités publiques n'adoptent pas une définition commune des objets « Nom » ou « Adresse » par exemple, ainsi qu'une structure commune des objets dans les enregistrements, alors les administrations seront dans l'impossibilité de fournir des services électroniques intégrés. Le processus de normalisation soulève des questions de gouvernance plus générales pour l'État : comment gérer les intérêts des différents acteurs, internes (diverses parties au sein d'une même institution publique ou dans l'ensemble des institutions, par exemple) et externes (citoyens, entreprises, groupes d'utilisateurs, etc.), comment concilier des intérêts concurrents et comment impliquer différents niveaux d'administration afin d'obtenir un secteur public réellement intégré ? Seuls certains pays de l'OCDE ont entrepris la normalisation des informations et des données publiques, et quelques uns d'entre eux ont imposé à toutes les institutions du secteur public l'utilisation d'informations et de données publiques normalisées, mais ils peinent encore à déterminer comment mettre en œuvre cette réglementation.

### **Où trouver des indicateurs de la transformation du secteur public ?**

L'attention grandissante des pouvoirs publics pour l'administration électronique en tant qu'instrument de transformation du secteur public les a naturellement poussés à élaborer des outils de suivi et d'évaluation des processus de transformation et de leurs résultats. Après au moins dix ans d'investissements massifs dans la numérisation des services publics, les autorités sont toujours globalement incapables de quantifier objectivement et de montrer les avantages et rendements de ces investissements.

Pour définir et décrire un ensemble commun d'indicateurs de la transformation du secteur public, il faut disposer d'un modèle montrant le processus de transformation et savoir où regarder sur ce modèle pour trouver les indicateurs pertinents et utiles aux autorités pour le suivi du processus (voir le modèle décrit dans le schéma ci-dessous).



L'évaluation du processus de transformation du secteur public suppose de mesurer un ensemble de caractéristiques en constante évolution, par exemple des caractéristiques liées à la prestation des services (choix des services, réactivité, services personnalisés, accès aux services, fiabilité des services, etc.) ou des caractéristiques fonctionnelles (efficacité et efficacité, productivité, règles, coûts, motivation du personnel, etc.).

**... Toutefois, le recours à des indicateurs de la transformation du secteur public se fait toujours attendre**

Le modèle décrit plus haut indique où chercher des indicateurs pertinents et utiles dans le processus de transformation. Ainsi, en étudiant plus particulièrement le partage des informations, des procédures et des services, l'observateur peut déterminer quelles informations sont partagées, jusqu'où va le partage, si des ressources redondantes sont libérées et si ces ressources sont redéployées pour obtenir les résultats souhaités. Il s'agit là d'une première étape vers l'élaboration d'indicateurs de la transformation du secteur public dans le cadre des travaux de recherche de l'OCDE sur l'administration électronique et l'évolution du secteur public ainsi que sur les indicateurs de la gestion publique. Le but est d'établir un ensemble recommandé d'indicateurs de la transformation du secteur public qui seront mis à jour régulièrement par chaque pays de l'OCDE. Les observations des pays sur ces indicateurs et les résultats des recherches ultérieures seront utilisés pour mettre à jour les indicateurs dans des publications futures.

Le recours à des indicateurs de la transformation du secteur public est encore peu répandu dans les pays de l'OCDE, qui n'ont en outre pas encore réussi à s'entendre sur un ensemble commun d'indicateurs pertinents et utiles. Plusieurs indicateurs sont déjà employés dans certains pays Membres, mais ils portent sur différents aspects de la transformation du secteur public et sont généralement liés à une question précise et souvent politique sur ce que la réforme du secteur public peut signifier pour le pays. Peu d'entre eux ont mis en place un mécanisme national de suivi systématique et d'indicateurs portant sur l'utilisation des services et la satisfaction des usagers afin de recueillir les réactions des usagers sur les services électroniques fournis. Aucun de ces pays n'utilise d'indicateur de processus comme instrument de suivi.

### Les prochaines étapes

L'intérêt croissant des pays de l'OCDE pour la conception, la gestion, le suivi et l'évaluation du processus de transformation du secteur public au moyen d'instruments électroniques montre qu'il faut

poursuivre les travaux afin d'aider les pays à définir des outils et des indicateurs communs s'inspirant des pratiques efficaces mises en œuvre dans les pays Membres. Toutefois, l'expérience acquise dans certains pays de l'OCDE montre que l'élaboration d'indicateurs des processus et résultats de la transformation n'en est qu'à ses débuts et manque d'un cadre collectivement défini pour l'examen systématique des indicateurs devant être convenus et utilisés par les pays pour le suivi et l'évaluation au niveau national et à des fins de comparaison à l'échelle internationale.

C'est pourquoi l'OCDE va poursuivre ses travaux sur la transformation du secteur public liée aux TIC en répertoriant régulièrement les « bonnes pratiques » et en élaborant, en collaboration avec les pays Membres, des indicateurs sur la transformation. Le choix délibéré de la publication en ligne permettra une mise à jour continue des informations et des études de cas présentées, ainsi que des indicateurs collectivement retenus sur la transformation du secteur public liée aux TIC.

Les travaux de l'OCDE sur la transformation du secteur public menés en 2007 et 2008 aborderont également la question des indicateurs de la transformation du secteur public liée aux TIC à travers l'élaboration, en étroite collaboration avec les pays Membres, d'un premier ensemble d'indicateurs convenus d'un commun accord pour les processus et les résultats. L'Organisation se penchera également sur un problème que de nombreux pays Membres jugent aujourd'hui de plus en plus préoccupant pour leurs efforts dans le domaine de l'administration électronique : d'importantes ressources (tant financières qu'humaines) ont été investies pour concevoir et fournir aux citoyens et aux entreprises des services électroniques, mais leur utilisation reste limitée. Ce problème, qualifié de prioritaire, touche la majorité des pays Membres et doit être analysé plus en détail par l'OCDE afin de mettre à disposition des pouvoirs publics des outils (tels que des indicateurs de suivi de l'évolution) et des lignes directrices sur les bonnes pratiques afin d'améliorer l'utilisation des services et la satisfaction des usagers.