

Non classifié

PUMA(98)14



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

OLIS : 03-Dec-1998  
Dist. : 04-Dec-1998

Or. Ang.

SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE  
COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE

## LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION EN TANT QU'INSTRUMENT DE RÉFORME DE LA GESTION PUBLIQUE : ÉTUDE DE CINQ PAYS DE L'OCDE

*Ce rapport qui traite de la façon dont cinq pays de l'OCDE utilisent les technologies de l'information et de la communication en tant qu'instrument pour mener à bien les réformes dans la gestion publique a été préparé par Franklin S. Reeder, ancien président du Comité de la gestion publique (PUMA), en sa qualité de consultant auprès du PUMA. Il souligne les tendances qui se dessinent en Australie, en Finlande, en France, au Royaume Uni et en Suède, les principes et les facteurs de réussite, ainsi que les premiers "enseignements à dégager" de ces expériences. Il est publié sous la responsabilité du Secrétaire général et ne reflète pas nécessairement les points de vue des gouvernements des pays de l'OCDE.*

*Le rapport est fourni au Comité pour information et référence. Il est également disponible gracieusement sur le site WEB du PUMA à l'adresse : <http://www.oecd.org/puma>*

*Pour obtenir un complément d'information, vous pouvez contacter Daniel Blume du Secrétariat du PUMA : [Daniel.Blume@oecd.org](mailto:Daniel.Blume@oecd.org) ; téléphone: (33-1) 45.24.97.59 ; télécopie : (33-1) 45.24.87.96.*

72580

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

PUMA(98)14  
Non classifié

Or. Ang.

Document complet disponible sur Internet : <http://www.oecd.org/puma/>

Also available in English under the title:

*Information Technology as an Instrument of Public Management Reform:  
A Study of Five OECD Countries*

© OCDE, 1998

Les demandes de reproduction ou de traduction doivent être  
adressées à :

M. le Chef du Service des Publications, OCDE,  
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS Cedex 16 -- France

## TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS .....	4
RÉSUMÉ .....	5
I. INTRODUCTION .....	7
II. LA DÉMARCHE ET LES LIMITES DE L'ÉTUDE.....	8
III. VUES D'ENSEMBLE PAR PAYS.....	9
IV. TRAITS COMMUNS.....	11
V. PREMIÈRES HYPOTHÈSES SUR LES FACTEURS DE SUCCÈS.....	13
VI. LES IMPLICATIONS POUR LA GESTION PUBLIQUE ET LA GOUVERNANCE.....	17
VII. LES GRANDS ENJEUX.....	19
VIII. QUELQUES PREMIERS ENSEIGNEMENTS .....	21
IX. DOMAINES À APPROFONDIR.....	22
ANNEXE A: PROFILS DES PROJETS.....	24
AUSTRALIE .....	24
FINLANDE.....	27
FRANCE.....	31
SUÈDE.....	34
ROYAUME-UNI.....	38

## AVANT-PROPOS

1. Ce rapport a été commandé par le Service de la gestion publique de l'OCDE avec le dessein de rechercher la manière dont les nouvelles technologies de l'information et de la communication influent sur les réformes de la gestion publique et les programmes gouvernementaux dans cinq pays de l'OCDE -- l'Australie, la Finlande, la France, le Royaume-Uni et la Suède. Nous souhaitons que les conclusions auxquelles nous avons abouti sur les principes et les facteurs de réussite, les questions qui se font jour et leurs implications pour la gestion publique et pour la gouvernance, ainsi que les premiers enseignements à dégager soient perçus comme étant généralement applicables aux réformes liées aux technologies de l'information dans la gestion publique dans tous les pays Membres de l'OCDE.
2. Ce rapport a été préparé par Franklin S. Reeder, ancien président du Comité du PUMA. M. Reeder, avant de devenir consultant, a été directeur à la Maison blanche, où il a servi pour la plus grande part de sa carrière au Bureau de la gestion et du budget au sein du Bureau exécutif du président. M. Reeder souhaite manifester sa gratitude pour l'aide et le soutien actif de dizaines de personnes, et plus particulièrement aux principaux points de contact de chaque administration qui sont parvenus à organiser des programmes de visites d'excellente qualité : Allan Maclean en Australie, Petri Virtanen en Finlande, Françoise Waintrop en France, Dena Kalsey et Paul Waller au Royaume-Uni, et Sören Lindh en Suède. A l'OCDE, Daniel Blume s'est montré un animateur sans cesse disponible et dont l'appui n'a jamais fait défaut.
3. Cette reconnaissance va également aux fonctionnaires à qui il a été rendu visite pour leur présentation d'exposés excellents et d'une remarquable franchise. Ces interlocuteurs se sont montrés exceptionnellement ouverts et tout à fait désireux de faire voir leurs réalisations, mais également disposés à discuter des problèmes et des limites rencontrés, dans un échange d'expériences où tout le monde a quelque chose à apprendre.
4. Ce rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les points de vue exprimés dans ce rapport sont ceux de l'auteur et n'engagent ni ne reflètent nécessairement ceux des gouvernements des pays de l'OCDE.

## RÉSUMÉ

5. Dans le cadre des efforts accomplis pour comprendre les réformes de la gestion publique dans les pays Membres de l'OCDE, le Comité de la gestion publique de l'Organisation de coopération et de développement économiques a passé commande d'une étude sur le rôle des technologies de l'information (TI) dans la gestion publique de cinq pays de l'OCDE, son thème central devant être la gestion publique et la gouvernance, et non point les technologies en tant que telles. Pour l'examen préliminaire cinq pays ont été sélectionnés - l'Australie, la Finlande, la France, le Royaume-Uni et la Suède. Ils ont été retenus parce qu'ils sont apparus comme faisant partie des pays les plus activement lancés dans une réforme de la gestion publique appuyée sur les TI, et/ou parce qu'on les a considérés comme étant à la veille d'une importante percée en matière d'applications technologiques. La méthodologie a consisté à examiner ce que chaque pays estimait être ses exemples les plus importants quant à l'utilisation des TI, et à tenter d'identifier des traits communs. Les projets étudiés sont décrits dans l'annexe A.

6. Les cas passés en revue révèlent la présence, dans les types d'initiatives adoptés, d'un certain nombre de traits communs qui dépassent le contenu propre des différents projets.

- On fait appel à des modèles d'intégration tant horizontale (entre agences administratives) que verticale (entre niveaux d'administration et secteurs économiques) pour fournir des « guichets uniques » aux consommateurs de services collectifs.
- Dans certains cas, cette intégration se borne à combiner des opérations administratives au point de contact avec le client, en ce sens que l'on fournit en un endroit unique des prestations qui restent « fabriquées » dans des lieux de production distincts. Dans d'autres cas l'intégration se fait à l'arrière-plan.
- On voit se dessiner une tendance importante, à savoir des systèmes de prestation de services qui accompagnent tel épisode de l'existence et s'intègrent à lui, par exemple l'émission d'un visa intervenant à propos de la réservation d'un billet d'avion.
- La technologie devient elle-même un agent du changement. La présence d'une infrastructure technologique, par exemple le commerce électronique et les technologies de sécurisation qui lui sont liées, les guichets de banque automatiques et Internet, rend possible certaines applications d'ordre administratif et crée des attentes dans le public.

7. Le succès dépend de divers facteurs :

- Les pressions budgétaires. S'il est vrai que le besoin de réduire les coûts de fonctionnement pousse à recourir aux TI, une amélioration dans l'offre de services collectifs peut avoir pour effet d'amener le public à en demander davantage.
- L'agenda du gouvernement. La réforme de la gestion publique (quel que soit son mot d'ordre : moins d'État ou un meilleur État) et l'utilisation des TI en tant qu'instrument ont maintenant

survécu à plusieurs changements de gouvernement. On constate que les responsables politiques se réfèrent de plus en plus à des objectifs liés aux TI (par ex. recours accru aux formulaires électroniques). Parallèlement la politique politicienne et l'impératif territorial bureaucratique conservent leur importance.

- L'assimilation de l'administration à une entreprise. On demande de plus en plus aux administrations publiques de se considérer comme étant en situation de concurrence et d'adopter les pratiques du monde de l'entreprise.
- Variables circonstancielles. Les préoccupations liées au problème dit de l'an 2000 et, pour les pays concernés, les diverses exigences que crée leur appartenance à l'Union européenne - notamment la monnaie unique - imposent des changements fondamentaux dans les systèmes. Cela peut dans certains cas créer des opportunités pour d'autres réformes.
- L'utilisation croissante du commerce électronique est perçue comme susceptible d'avoir de fortes incidences sur les activités administratives et l'offre de services collectifs. Avant que les gouvernements ne puissent exploiter pleinement les possibilités ainsi offertes d'accès amélioré aux services, de réceptivité, d'efficacité et de réduction des coûts, il faudra accorder plus d'attention aux problèmes qui se posent à cet égard en matière de cryptage, de sécurité, d'authentification et d'accès.

8. L'étude a repéré certaines implications d'ordre plus général pour la gestion publique, et certaines questions auxquelles tout gouvernement doit nécessairement s'attaquer, notamment :

- le rôle de l'État en tant qu'utilisateur des TI, dans le cadre plus général des efforts que fait chaque pays pour survivre et prospérer dans la « société de l'information » ;
- l'apparition de nouveaux partenaires et de nouveaux intermédiaires dans la fourniture de services ;
- les transformations que connaissent les États tant dans leurs structures internes que dans leurs rapports avec les autres niveaux d'administration ;
- les préoccupations en matière de vie privée et de confidentialité dans un monde où des informations sensibles circulent sur différents réseaux, et où il existe des possibilités d'accumuler de gros fichiers d'informations sur les personnes ;
- le défi que représente l'équité d'accès aux services, de manière à ce que l'introduction d'une technologie ne crée pas un avantage indu pour ceux qui disposent d'instruments technologiques plus puissants.

9. Quelques leçons se dégagent de ces études par pays :

- une adoption précoce présente à la fois des avantages et des inconvénients ;
- le rôle de l'administration publique en tant que prestataire direct de services et les structures édifiées autour de cette notion sont en train de se transformer ;
- la répartition géographique des activités change encore plus rapidement.

## LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION EN TANT QU'INSTRUMENT DE RÉFORME DE LA GESTION PUBLIQUE :

### ÉTUDE DE CINQ PAYS DE L'OCDE

#### I. INTRODUCTION

1. Il existe une idée reçue selon laquelle une activité à haute intensité d'information telle que l'administration est fortement marquée par l'ordinateur et par les technologies de la communication (que nous désignerons plus généralement dans ce rapport sous le nom de technologies de l'information ou TI). Dans de nombreux pays de l'OCDE l'administration a fait de bonne heure appel aux TI en les utilisant pour toute une série d'applications, par exemple compiler des statistiques et aider à traiter des volumes importants de transactions. A ces premiers stades la technologie a principalement servi à obtenir plus d'efficacité, à « faire tourner plus vite le même vieux bazar », comme dit Jerry Mechling de la *John F. Kennedy School of Government* de l'Université de Harvard. A l'instar de la mécanisation lors des premiers temps de la Révolution industrielle, la technologie a été appliquée pour faire plus, plus vite et moins cher. Ce qui était produit par les premières machines (ou les premiers systèmes informatiques) n'était pas sensiblement différent de ce qui avait été produit manuellement -- tel était en tout cas le but visé. Ces dernières années un nouveau phénomène a suscité de plus en plus de commentaires, à savoir l'utilisation des TI pour transformer non seulement la façon dont les administrations mènent leurs activités, mais également ce qu'elles font et les rapports qu'elles ont avec les citoyens et la société.

2. Au cours de la dernière décennie les pays de l'OCDE se sont quasiment tous lancés dans une vaste réforme de la gestion publique. Ils l'ont fait pour toute une série de raisons, comme par exemple améliorer la fourniture de services collectifs, renforcer la confiance de l'opinion envers les institutions publiques, et diminuer les coûts. On a vu parallèlement apparaître l'expression d'« économie de l'information ».

3. Dans la mesure où les administrations dépendent grandement des TI pour l'exercice de fonctions essentielles en matière de production, il paraissait inévitable que les TI fussent un élément ou un instrument essentiel de ces réformes. Chose peut-être plus importante, on est semble-t-il de plus en plus conscient que les TI peuvent être un instrument de réforme, qu'il s'agisse d'accroître l'efficacité (faire plus avec moins), de changer la façon dont l'administration fournit ses services, voire même de redéfinir ce qu'elle fait. Dans le cadre de ses travaux visant à comprendre la réforme de la gestion publique dans les pays Membres de l'OCDE, le Comité de la gestion publique de l'Organisation de coopération et de développement économiques a passé commande d'une étude portant sur le rôle des TI dans la gestion publique de cinq pays de l'OCDE, avec pour thème central la gestion publique et la gouvernance, et non pas la technologie en tant que telle.

4. Le rôle des TI en matière de gestion peut être décrit suivant un éventail qui va du simple renforcement de l'efficacité à un bout, jusqu'aux applications qui, à l'autre bout, changent fondamentalement la nature de la relation entre l'administrations et ses clients, et même les fonctions

gouvernementales. Dans l'entre-deux on trouve les utilisations des TI propres à renforcer les capacités, par exemple en améliorant l'accès aux informations d'ordre administratif. Dans nos investigations, l'accent devait être particulièrement mis sur les implications du recours aux TI quant à la nature et au rôle de l'administration, et non point sur l'efficacité, bien que les gains d'efficacité constituent souvent une retombée positive secondaire de telles initiatives.

5. Cette étude a pour objectifs 1° de décrire la façon dont on utilise les TI pour transformer l'administration, 2° d'établir des modes de classement de ces efforts tels que même si une application technologique n'est pas transposable, ses caractéristiques majeures puissent être comprises, 3° d'amorcer l'énoncé d'une série de principes touchant les facteurs de succès de tels efforts, et 4° d'identifier les enjeux que peut receler le recours aux TI en tant qu'instruments du changement.

6. Ce rapport contient principalement des synthèses et des résumés de nos observations. On trouvera présentées en annexe, sous forme de profils succincts, certains des projets que nous avons examinés. Nous avons également fourni dans la mesure du possible les noms, adresses électroniques et sites web en espérant encourager un dialogue entre praticiens s'intéressant à des technologies ou à des applications particulières.

## **II. LA DÉMARCHE ET LES LIMITES DE L'ÉTUDE**

7. Nous avons adopté pour notre étude une démarche simple et directe. Pour l'examen préliminaire cinq pays ont été sélectionnés - l'Australie, la Finlande, la France, le Royaume-Uni et la Suède. Ils ont été retenus parce qu'ils sont apparus comme faisant partie des pays les plus activement lancés dans une réforme de la gestion publique appuyée sur les TI, et/ou parce qu'on les a considérés comme étant à la veille d'une importante percée en applications technologiques.

8. Le but de l'étude a été décrit aux représentants de chaque gouvernement, auxquels on a demandé d'organiser une visite d'études de deux jours. La visite devait comprendre des présentations portant sur les utilisations des TI que le pays hôte estimait être ses meilleurs exemples d'une application novatrice de la technologie à la transformation de la gestion publique. Aucune autre limite n'était assignée au recueil des données, excepté qu'il était demandé au pays hôte d'inclure dans la mesure du possible des fonctionnaires responsables des actions administratives concernées (donc non-techniciens) dans les réunions d'information. Au début de chaque visite il était généralement possible de discuter, avec les fonctionnaires de l'organisme central de gestion, de la stratégie globale de réforme de ce dernier et de la place des TI dans ces efforts. Outre la documentation distribuée en séance, les principaux rapports et autres documents descriptifs nous ont été remis, et nous avons pu examiner les matériaux disponibles sur le World Wide Web, le cas échéant.

9. Il est évident qu'une telle méthodologie a ses avantages et ses limites. Notre champ d'observation couvre vraisemblablement ce qui se fait de mieux dans chaque pays. On ne peut nier cependant qu'il comporte de sérieuses omissions à cause du temps limité dont nous disposions et du fait que certaines personnes n'étaient pas disponibles au moment des visites. Quant aux projets examinés, leur stade d'avancement variait considérablement, depuis les systèmes dont la mise en œuvre était terminée jusqu'à ceux qui n'en étaient qu'au stade des premières ébauches. La plupart se situaient néanmoins à la phase des expérimentations. Les différences entre les pays visités ont fait que les possibilités de comparaison directes sont restreintes (par exemple les douanes, la fiscalité et le système de santé n'ont pas été examinés dans chaque pays). Cela dit on découvre une comparabilité remarquable derrière des systèmes apparemment dissemblables. Même si les systèmes étudiés servaient des finalités fort différentes, on a vu se dégager des traits et des enjeux communs que l'on trouvera commentés plus loin.

### III. VUES D'ENSEMBLE PAR PAYS

#### *Australie*

10. Le gouvernement fédéral d'Australie a pris fortement et nettement position en faveur de la notion d'économie de l'information et du rôle actif que doit jouer l'Australie à cet égard. Dans le cadre de cet effort les ministères et services administratifs sont considérés comme des utilisateurs d'avant-garde des technologies de l'information et des communications en ligne. Les activités correspondantes sont supervisées par un haut responsable de l'information placé à la tête de l'*Office of Government Information Technology*. Un Office national de l'économie de l'information a été créé au sein du ministère des Communications, de la Technologie de l'information et des Arts, pour définir et coordonner les actions concernant à la fois les grands enjeux de la société de l'information et l'application des TI dans les administrations publiques. Un comité interministériel présidé par le ministre des Communications de la Technologie de l'Information et des Arts, et comprenant le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, le ministre de l'Industrie, de la Science et de la Technologie, le ministre des Finances, le ministre du Trésor et le ministre de la Justice a été créé afin de superviser cet effort, et notamment de définir pour les administrations un schéma directeur d'utilisation des TI.

#### *Finlande*

11. La Finlande est fermement décidée à être un pays leader dans le mouvement mondial vers une société de l'information, et entend bien que le gouvernement joue un rôle en tant que catalyseur et utilisateur majeur des TI quant aux services qu'il fournit. Membres d'une nation d'environ 5.1 millions d'habitants, les Finlandais se décrivent comme « le pays le plus connecté du monde », numéro un en nombre de téléphones mobiles et d'ordinateurs branchés sur Internet par habitant. Ils sont très fiers d'avoir été classés, lors d'une enquête récente de *International Data Corporations*, en seconde position dans les nations s'acheminant vers une société de l'information.

12. Un élément important de la stratégie gouvernementale réside dans le renforcement de la qualité des services publics, en appliquant notamment le principe selon lequel « les services collectifs fournis par les collectivités locales et ceux fournis par l'État doivent être considérés comme une seule et unique entité ». Les efforts du gouvernement finlandais en matière d'informatique bénéficient d'une forte impulsion politique par le biais du ministre de l'Intérieur, qui a parmi ses attributions l'organisation de la politique des TI au ministère des Finances.

#### *France*

13. La France s'est depuis longtemps fortement engagée dans les technologies modernes de l'information. La mise en place de la technologie du Minitel -- qui est essentiellement un système de communication bidirectionnel faisant appel aux technologies de la télévision -- opérée par le biais du réseau téléphonique (alors propriété de l'État) a été de bonne heure une priorité gouvernementale. Plus de 6.5 millions de ménages (soit le tiers environ) sont maintenant connectés au Minitel, et on estime que plus de 35 millions d'individus consomment plus de 7 millions d'heures de connexion par mois. Le résultat est que la France a aujourd'hui une forte culture et une grande expérience quant à l'utilisation des TI au quotidien ; le citoyen français est habitué à utiliser l'informatique pour chercher des informations et obtenir des services, et de leur côté les prestataires ont en France une grande expérience dans la présentation de leurs services pour distribution électronique. On estime dans l'administration qu'une telle

familiarité facilitera leur passage aux services basés sur Internet, et l'acceptation rapide de ces derniers par le public.

14. L'actuel gouvernement a lui aussi fait des TI une priorité forte dans le cadre de sa réforme de la gestion publique. Le 16 janvier 1998 le gouvernement a annoncé un programme ambitieux en six points intitulé « Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information », dont l'un des points est « les technologies de l'information comme instrument de modernisation des services publics ». Le Commissariat à la Réforme de l'État a accordé une forte priorité à la mise en œuvre de solutions informatiques. Ainsi a-t-on pris l'engagement de rendre disponibles électroniquement fin 1998 sur une adresse Internet la totalité des formulaires administratifs (2 000 selon l'estimation la plus récente). Un comité interministériel a été créé pour conduire les efforts de réforme, et un réseau de fonctionnaires responsables des initiatives informatiques dans chaque administration a été constitué. Enfin on étudie actuellement la faisabilité d'un système de déclaration unique de changement d'adresse à la Poste, qui retransmettrait l'information vers toutes les administrations.

### *Suède*

15. Le trait marquant des efforts suédois visant à mettre les TI au service de la réforme de la gestion publique est l'existence du *Top Managers' Forum*, organisme créé en 1995 pour remédier aux préoccupations que suscitait le cloisonnement des essais d'application des technologies. Il est présidé par le ministre des Finances ce qui assure la présence obligatoire des hauts fonctionnaires des autres ministères et services. Le Forum sélectionne des projets à caractère transversal pour deux ou plusieurs organismes et se rapportant à :

- la reconfiguration de l'administration publique à l'aide des TI ;
- une infrastructure électronique ouverte et sûre afin d'améliorer l'échange d'informations ; et
- la gestion de l'information -- aspects politiques, juridiques et de gestion publique.

16. Un second aspect important des efforts suédois en la matière est l'existence de bases de données ou registres multiples, qui sont accessibles sous réserve de l'approbation prévue par la loi suédoise sur la protection des données. En général chaque base de donnée ou chaque registre vient à l'appui d'une application informatique spécifique -- par exemple l'immatriculation des véhicules automobiles ou le recouvrement des impôts -- mais elle sert également d'infrastructure d'information pour des agences et organisations extérieures, voire pour l'ensemble des entreprises. Il existe des registres pour les noms et adresses des particuliers, pour les adresses des entreprises, les véhicules, les substances chimiques, les bâtiments et le cadastre. Toute personne née en Suède se voit affecter un identificateur personnel, les immigrants doivent faire une demande pour l'obtenir. Les concepteurs de systèmes disposent donc au départ de toute une série de données qui peuvent être utilisées selon des modes différents comme outils de réforme de la gestion publique ou comme services fournis au public. En dépit de la richesse de ces mémoires de données, l'administration suédoise caractérise l'état de la technologie antérieur aux réformes en parlant de systèmes en « tuyaux de poêle », c'est-à-dire desservant verticalement des programmes ou des circuits de prestations spécifiques, et utilisables pour chercher (après coup) l'information plutôt qu'à même de fournir un véritable appui opérationnel.

### ***Royaume-Uni***

17. Depuis près d'une vingtaine d'années le gouvernement fait de nets efforts pour réformer sa gestion publique. Fin 1996 le précédent gouvernement a publié un livre vert intitulé *Government Direct* afin d'encourager le débat public sur les possibilités d'un « changement radical et de grande ampleur s'appuyant sur les possibilités qu'offrent les technologies de l'information ».

18. L'actuel gouvernement, qui est arrivé au pouvoir en 1997, a repris à son compte les efforts de réforme en les adaptant à sa philosophie politique et à ses priorités. Il a créé une cellule -- *Better Government Unit* -- et met très fortement l'accent sur le recours aux technologies de l'information pour changer l'image que se fait le public de l'administration comme un lieu où on ne trouve que des imprimés à remplir et des queues à faire. Il s'est engagé à publier un livre blanc au début de 1999, qui énoncera sa vision des TI comme instrument de réforme. Comme s'il voulait enclencher le processus, le Premier ministre Tony Blair a annoncé en septembre 1997 : « Nous nous sommes fixés le but que dans les cinq prochaines années, un quart des démarches d'un membre du public auprès de l'administration pourra se faire électroniquement -- par le biais de la télévision, du téléphone ou d'un ordinateur. »

## **IV. TRAITS COMMUNS**

19. L'examen des cas étudiés révèle la présence, dans les types d'initiatives adoptés, d'un certain nombre de traits communs qui dépassent le contenu propre des différents projets. Ce travail de classement n'est pas qu'un exercice académique, car il a pour but d'aider les décideurs à réfléchir, dans le contexte qui leur est propre, aux choix qu'ils ont effectués ou à ceux qu'ils pourraient envisager.

### **A. *Intégration verticale et horizontale***

20. Dans un certain nombre de pays le mot clé que l'on retrouve dans bien des réformes est « guichet unique ». L'idée sous-jacente consiste à concevoir les systèmes de fourniture de services dans l'optique du client plutôt que dans celle du prestataire, et de mettre ces services à la disposition des clients en un lieu, physique ou électronique, unique. Dans la pratique on voit apparaître deux modalités distinctes bien que non exclusives. La plus évidente est l'intégration des services entre ministères et autres entités relevant de l'État. La formule la plus ambitieuse est le projet australien Centrelink, qui combine les fonctions de prestataire de services de deux organismes, l'Agence pour l'emploi du Commonwealth (*Commonwealth Employment Service*) et le Département de la sécurité sociale pour en faire un nouvel organisme distinct.

21. Une seconde forme d'intégration est l'intégration verticale. Ne voir l'intégration de l'offre de services que sous l'angle de l'État ignore le rôle important joué par d'autres niveaux d'administration, notamment en matière de santé, d'éducation et de services sociaux. Dans ce domaine certains projets particulièrement novateurs ont été lancés par des collectivités locales, car c'est là qu'une grande partie des services collectifs sont directement fournis. Le projet Kista en Suède est représentatif d'efforts d'intégration à la fois verticale et horizontale. Ce type de projet s'attache à fournir aide et informations pour un éventail de services que la population locale est susceptible de demander, et un éventail de prestataires où figurent non seulement l'État et les collectivités locales, mais également les entreprises et les organismes à but non lucratif. Une forme d'intégration verticale plus limitée mais non moins ambitieuse est illustrée par le projet australien et le projet français relatifs aux soins médicaux, dans lesquels l'administration centrale a recours à la technologie pour coordonner et améliorer des services fournis non seulement par de multiples niveaux d'administration, mais également par des professionnels du secteur privé. On trouve un exemple inhabituel d'intégration verticale dans l'initiative finlandaise

consistant à faire servir la technologie à l'appui du système judiciaire : la fonction d'aide judiciaire, historiquement exercée par les communes, a été centralisée pour permettre à la technologie d'améliorer les services offerts et d'accroître l'efficacité de l'appareil judiciaire.

**B. *Le devant de la scène et l'arrière-plan***

22. L'intégration de la fourniture de services présente deux aspects distincts : l'interface avec l'utilisateur et les processus qui viennent à l'appui. Le projet australien Centrelink, du moins dans ses phases initiales, est principalement axé sur le premier aspect, et met en place un dispositif qui donne au client l'impression d'un système unique. En fait Centrelink continue de s'appuyer sur des processus administratifs distincts pour chacun des types de prestations fournies, services sociaux et emploi. C'est au point de contact avec le public que se fait la coordination.

**C. *Accompagner la transaction ou venir à l'appui des « événements de la vie quotidienne »***

23. Une manière complètement différente d'aborder la réforme de l'offre de services, pour laquelle le recours à la technologie se révèle d'un grand secours, consiste à accompagner la transaction ou, comme on dit au Royaume-Uni, à venir à l'appui des « événements de la vie quotidienne ». On part ici de l'hypothèse que la personne ayant besoin d'un service ne s'intéresse pas à l'administration en tant que telle, mais qu'il lui faut l'aide ou l'autorisation d'un ou plusieurs organismes administratifs en raison de tel autre événement ou de telle autre transaction qui la concerne.

24. Au niveau le plus élémentaire, la meilleure illustration nous est fournie par le système australien des visas. La simplicité qui caractérise ici le service au public fait contraste avec la complexité de l'effort technique ou organisationnel nécessaire à sa mise en œuvre. La personne envisageant d'entrer en Australie accomplit les démarches concernant le visa en liaison avec l'achat d'un billet d'avion. Puisque la compagnie aérienne doit examiner le passeport du voyageur avant qu'il ne monte à bord, elle demande dorénavant les informations relatives au passeport au moment de la réservation et transmet électroniquement cette information aux services d'immigration australiens. Cela exige un peu plus de pianotage sur un clavier, mais le passager, le transporteur et l'administration en retirent un avantage substantiel. Du point de vue du voyageur, aucune interaction particulière avec une autorité administrative n'a lieu, les autorisations nécessaires étant délivrées de façon quasi invisible en liaison avec la réservation du billet.

25. Lorsqu'il s'agit de réformer des services collectifs en les organisant autour des événements de l'existence, on trouve des modalités plus complexes d'utilisation des TI qui supposent en outre une intégration entre services ou entre niveaux d'administration. Le cas le plus évident est celui du changement d'adresse. A partir du registre national des adresses de l'administration, les personnes résidant en Suède peuvent signaler aux Postes suédoises leur changement d'adresse, et celui-ci est retransmis à d'autres bases de données faisant également usage des adresses. L'administration australienne est en train de mettre au point un nouveau système d'immatriculation des entreprises, qui concernera à la fois l'inscription et l'obtention de licences auprès des administrations de la Fédération, d'un État et d'une commune ; les demandeurs pourront n'effectuer qu'une seule démarche tout en satisfaisant ainsi à l'ensemble des formalités exigées par les administrations concernées.

#### **D. *La technologie comme agent de changement***

26. L'existence même de la technologie constitue à plusieurs égards une force de changement. Premièrement, comme on l'a déjà noté, elle crée chez ceux qui ont affaire à l'administration toute une série d'habitudes et d'attentes quant à la façon dont on peut et dont on doit procéder. Deuxièmement, le déploiement de la technologie dans d'autres secteurs -- par exemple le réseau fort étendu des guichets automatiques de banque, la pénétration croissante dans les foyers des ordinateurs personnels reliés à Internet, et le développement du commerce électronique et des technologies de sécurisation qui lui sont liées -- crée une infrastructure que l'administration peut exploiter à d'autres fins. Pour bien des applications, le volume de transactions entre l'administration et chaque usager n'est pas suffisant pour justifier les investissements qu'il faudrait pour devenir un client électronique. En France, le recours à des cartes à mémoire pour les soins médicaux suppose que les médecins et autres professionnels de santé ont acquis ou vont acquérir des ordinateurs pour gérer leur clientèle, de sorte que le seul investissement supplémentaire qu'ils auront à effectuer sera un lecteur de carte à mémoire. Cette poussée exercée par la technologie constitue également une contrainte dans la mesure où lorsqu'elles conçoivent leurs systèmes de distribution, les administrations doivent réfléchir à ce qu'est l'état actuel de la technologie, et s'interroger sur ce que sont, en fait et en droit, les normes commerciales en vigueur.

#### **V. PREMIÈRES HYPOTHÈSES SUR LES FACTEURS DE SUCCÈS**

27. On examinera dans cette section les facteurs externes qui interviennent pour favoriser, orienter et parfois limiter l'utilisation des TI en tant qu'instrument de réforme de la gestion publique.

##### **A. *Les pressions budgétaires***

28. On peut soutenir que les pressions constantes s'exerçant sur les finances publiques constituent l'influence la plus forte qui agit en faveur de l'application de la technologie aux services collectifs. Recueillir de l'information ou effectuer des paiements par des moyens électroniques permet de réaliser des économies chiffrables en argent et en personnel, parce qu'il y a moins de données à saisir, que les erreurs sont plus rares, et que les comptes rendus ou les règlements en espèces risquent moins de s'égarer. L'initiative française concernant l'échange de données informatisé est sous-tendue par le principe qu'il ne doit y avoir « que des gagnants », ce qui est habituellement le cas. La diminution des dépenses publiques n'est cependant pas l'unique avantage. Les entreprises qui possèdent déjà dans leurs ordinateurs une grande partie des données que leur réclament les administrations peuvent les produire électroniquement de façon beaucoup plus efficiente. Même un individu à qui on demande maintenant d'entrer des données sur un clavier, au lieu de remplir un imprimé ou de se présenter à un guichet, y gagne fréquemment, parce qu'il obtient une réponse (ou un service) plus rapidement, et qu'il peut traiter avec l'administration à un moment plus commode pour lui ou sans avoir à se déplacer.

29. Les implications à moyen-long terme de l'utilisation des TI pour la prestation de services sont favorables ou neutres sur le plan budgétaire, des investissements sont souvent nécessaires à court terme. Un certain nombre de gouvernements ont créé des fonds d'investissement ou d'aide à l'innovation, où une agence centrale de gestion ou un organisme interministériel distribue des subventions ou des prêts aux projets qui en valent la peine, au terme d'une procédure de mise en concurrence. Une seconde manière de trouver les capitaux nécessaires consiste à obtenir du secteur privé qu'il investisse dans la mise au point d'un système, étant entendu qu'il bénéficiera des économies réalisées.

30. Bien que ces réformes entraînent des économies dans les frais de fonctionnement, elles peuvent également avoir une incidence budgétaire défavorable. Dans la mesure où des systèmes de distribution plus efficaces rendent les services (notamment les services sociaux) plus accessibles, on peut s'attendre à ce qu'ils soient davantage utilisés. Si on n'a plus à franchir une certaine distance pour demander une aide, ou si la personne (ou l'ordinateur) qui instruit la demande rappelle au demandeur qu'il a droit à une prestation connexe, le pourcentage des personnes éligibles n'utilisant pas leurs droits devrait diminuer. Certes il y a peu d'administrations qui reconnaîtraient que les barrières à l'utilisation servent d'instrument budgétaire, ou qui soutiendraient qu'il faut décourager la consommation de services collectifs, mais nous savons que les budgets tels qu'ils s'exécutent reposent sur des données réelles concernant les taux d'utilisation. On peut aussi espérer qu'il y aura une compensation, au moins partielle, dans le fait que des modes de distribution intégrés et coordonnés, notamment dans les services sociaux et la santé, permettront de déceler, voire de prévenir, les doubles emplois voire les fraudes.

### ***B. Les nouvelles attentes du public***

31. L'univers dans lequel opèrent les administrations est en train de changer. Grâce aux guichets de banque automatiques on peut maintenant effectuer des opérations bancaires 24 heures sur 24, et le recours croissant aux numéros de téléphone "800" (appel gratuit), et maintenant à Internet, permet aux individus et aux entreprises d'opérer sans se heurter à des limites de temps ou de lieu. Non seulement les entreprises et le public en attendent autant de la part de l'administration, mais en outre l'augmentation du nombre de ménages pluriactifs signifie que pour beaucoup d'individus, se présenter à un guichet pour une formalité entre 10 heures et 16 heures n'est absolument plus possible.

### ***C. L'agenda politique interne et externe***

32. Le politique, qui désigne par définition la répartition légitime du pouvoir, constitue un facteur important à deux égards. Du point de vue externe, il est clair que les dirigeants des pays visités réagissent aux nouvelles attentes du public, et se rendent compte de l'avantage politique qu'il y a à être pro-réformateur. L'affiliation partisane du gouvernement semble avoir peu d'importance. Les régimes plutôt conservateurs (conservateur étant défini ici comme désignant des gouvernements qui ont une conception restrictive du rôle de l'État) utilisent souvent la réforme comme un moyen de limiter la taille et le rôle de l'État. Pour les régimes plutôt libéraux (ou expansionnistes) la réforme apparaît comme un moyen de mieux faire fonctionner l'État et d'améliorer la vision qu'a le public de la valeur et de la compétence des institutions. Dans les deux cas, la réforme est considérée comme un moyen de réaliser des économies. Les gouvernements, quelle que soit leur conception du rôle de l'État dans la société, ne souhaitent généralement pas qu'il fonctionne moins bien. Même si ce qui suit s'écarte quelque peu du champ de notre étude, on est frappé de voir que les réformes de la gestion publique, et notamment les réformes impulsées par les TI, ont survécu dans plusieurs pays à d'importants changements de gouvernement, et y ont même puisé une nouvelle vigueur. Les craintes initiales de voir des réformes visiblement liées à des partis d'une certaine couleur être répudiées par leurs successeurs se sont révélées sans fondement. La rhétorique et l'accentuation peuvent changer, en passant par exemple du « moins » d'État à un « meilleur » État, mais l'importance accordée aux réformes ne paraît pas avoir diminué.

33. Un aspect peut-être moins constructif, bien que pas totalement négatif, de la face externe du politique, nous est révélé par la place accordée à la réforme de la gestion publique dans l'agenda gouvernemental : il correspond à la définition d'objectifs généraux souvent fort ambitieux. Très souvent ces objectifs sont fixés par un nouveau gouvernement à un stade précoce, avant que les ambitions de celui-ci n'aient été modérées par une administration plus prudente. Ainsi le gouvernement français a

annoncé que la totalité de ses 2 000 formulaires seraient disponibles par voie électronique; de même, selon le gouvernement britannique, 25 pour cent des transactions avec le public seraient électroniques. Le côté positif, c'est que de tels objectifs tendent à dynamiser les énergies de ceux qui les appuient, et qu'ils poussent à des réalisations qui dépassent de beaucoup ce qu'on aurait pu obtenir en leur absence ; ils sont en outre énoncés sous une forme qui laisse place à la flexibilité. Le plus significatif est que les chefs de gouvernement ont de plus en plus tendance à décrire les réformes en termes de TI.

34. La face interne du politique est plus gênante. Des changements tels que l'intégration horizontale des services transcendent les frontières traditionnelles entre organismes et entre bureaucraties. Ces nouvelles formes d'organisation représentent une menace, non seulement pour les fonctionnaires dont le niveau hiérarchique et même le poste peuvent être compromis, mais même pour les ministres, qui doivent renoncer à une part de contrôle et souvent même d'influence. L'initiative australienne Centrelink a été commentée dans presque toutes les capitales visitées, en partie pour ses aspects techniques, mais plus souvent à cause de la volonté de coopération ainsi manifestée par deux ministres. En dernière analyse la technologie permet et même favorise l'intégration des systèmes de distribution de services au-delà des frontières bureaucratiques et juridiques traditionnelles. Certes la technologie permet parfois de traiter ce problème grâce à ce que le Vice-président des États-Unis, Al Gore, appelle des « organisations virtuelles ». Dans ces organisations les anciennes structures demeurent intactes, or, du point de vue du client, les restructurations et les déplacements de pouvoirs et de ressources sont parfois inévitables. Quant à l'intégration entre niveaux d'administration, elle est encore plus complexe. La procédure australienne d'immatriculation des entreprises n'a supposé aucun changement dans les rapports de pouvoir. En revanche, le projet finlandais d'aide judiciaire a exigé une redéfinition radicale des rôles.

#### **D. *Privatisation et constitution de sociétés***

35. La privatisation (définie ici comme la renonciation de l'État à des activités exercées auparavant dans le secteur public) et la constitution de sociétés (la création, au sein du secteur public, d'organisations qui sont supposées exister grâce aux recettes obtenues par la vente de leurs services à des acheteurs non tenus de recourir à un fournisseur unique) renforcent les pressions conduisant à utiliser les TI de façon novatrice. L'idée qu'une partie de l'administration doit fonctionner « plutôt comme une entreprise » implique la nécessité de maîtriser les coûts tout en améliorant le niveau de qualité des services de façon à être compétitif sur le marché.

#### **E. *Le contexte culturel et juridique***

36. Chacun de ces projets est élaboré dans un certain contexte de normes sociales et juridiques. Les plus évidentes tournent autour de la confidentialité de l'information et du respect de la vie privée. Dans certains pays l'idée d'une carte d'identité nationale et d'un numéro d'immatriculation fait horreur; dans d'autres pays, c'est une réalité. De même les registres centraux de données, qui font partie intégrante du système suédois tout en étant soumis à un contrôle strict en vertu de la législation sur la protection des données, ne pourraient pas exister dans d'autres pays. Ces préoccupations et ces contraintes définissent l'espace des solutions concevables. Une instance centrale publique de certification chargée de légaliser les signatures des entreprises et des individus peut être la bonne solution dans un pays, alors qu'un système décentralisé faisant appel à des intermédiaires du secteur privé peut être la seule voie d'approche acceptable dans un autre. Nous assistons à l'apparition des deux modèles, et tous les deux sont opératoires, au moins sur le plan technique.

37. Les normes nationales et locales ont d'autres manières de définir ce qui est praticable. Le niveau de pénétration de la technologie définit le rythme auquel un nouveau système de distribution peut être mis en place. Les Français reconnaissent que les efforts faits pour étendre la diffusion du Minitel ont retardé l'adoption d'Internet, au moins chez les particuliers. En même temps, le public français est probablement plus familiarisé avec la technologie, de sorte que si l'on met à part les investissements financiers à consentir, un tel public est peut-être plus prêt que d'autres à adopter les nouvelles technologies.

#### ***F. Variables circonstancielles : l'Union européenne et le problème de l'an 2000***

38. Cette étude serait incomplète si elle ne faisait pas référence, au moins brièvement, à deux problèmes : les conséquences de l'Union européenne (UE), et plus précisément de l'Union monétaire européenne et le problème du passage à l'An 2000. Dans chaque capitale on nous a dit que des moyens informatiques rares étaient détournés à cause du premier problème, ou du second, ou des deux, et que les ressources disponibles pour la modernisation s'en trouvaient amoindries. Il est certain qu'il y a là un facteur qui affecte matériellement tous les pays, et on peut faire valoir à bon droit que des changements systémiques essentiels risquent d'être bloqués, ou du moins retardés. Il existe toutefois certains domaines où des travaux liés à la réponse à ces deux nécessités peuvent être une occasion idéale pour repenser les systèmes existants. En Finlande, par exemple, les subventions agricoles de l'UE ont rendu à la fois indispensable et possible de repenser le modèle utilisé pour la saisie des données sur les surfaces cultivées et le cheptel, et pour le versement des primes.

#### ***G. L'incidence du commerce électronique sur les administrations***

39. L'incidence directe sur les administrations du commerce électronique -- c'est-à-dire les échanges électroniques impliquant des transactions commerciales et des services tarifés -- est à l'heure actuelle relativement faible. Mais les questions que soulèvent sa croissance continue et son application à la fourniture de services collectifs sont substantielles, et comparables aux occasions de réforme de la gestion publique créées par d'autres développements informatiques. A mesure que les citoyens et les entreprises prennent de plus en plus l'habitude d'effectuer des transactions électroniques et que l'infrastructure continue de se mettre en place, on peut s'attendre à des changements supplémentaires dans la façon dont les services collectifs sont distribués, avec des conséquences qui intéressent non seulement l'efficacité des prestations de service, mais également l'accès, la commodité et la réceptivité à la demande.

40. Ces incidences concernent non seulement les nouvelles approches de l'administration en matière de fourniture directe et indirecte de services que nous commentons plus loin, mais également les commandes directement effectuées par les administrations, et où la concurrence joue davantage grâce à l'existence d'une information électronique. Sans être un acteur dominant, les administrations constituent un important acheteur de biens et de services, notamment dans les pays disposant d'un appareil militaire de grande dimension. Le commerce électronique, à quoi s'ajoute la diffusion d'une information plus transparente sur le Web, est un important facteur d'amélioration de l'efficacité des systèmes d'approvisionnements publics. L'adoption du commerce électronique par les administrations peut représenter une impulsion importante pour d'autres acteurs économiques. A l'heure actuelle les commandes électroniques directes restent cependant très faibles en pourcentage des programmes d'achats administratifs, bien que certains pays (États-Unis et Suède, par exemple) se soient donnés comme objectifs d'y recourir davantage.

41. En dehors de son rôle de décideur et de régulateur, l'État est très concerné par la croissance du poids économique du commerce électronique, et il peut être à cet égard un acteur important par la mise en

place et le fonctionnement des systèmes et structures de gestion publique. L'État est un opérateur de grands systèmes qui définissent la façon dont se déroulent les activités commerciales. L'exemple le plus évident est la fonction douanière qui, dûment redéfinie, peut rendre possible et attractif le commerce électronique, donc le transit rapide des marchandises. Les administrations se rendent compte que de nouveaux concepts de gestion de la production et des stocks tels que le « juste à temps » exigent que les systèmes publics permettent des échanges de données plus rapides. De même, des décisions de gestion apparemment d'ordre interne, à propos de fonctions comme l'immigration et le tourisme, peuvent matériellement stimuler ou freiner les possibilités de commerce électronique dans le secteur des transports et du tourisme.

42. Bien que l'on commence déjà à assister à de tels changements dans l'administration publique, il reste d'importants défis à relever avant de pouvoir progresser plus avant. Il s'agit notamment de résoudre les problèmes que posent la technologie du cryptage et son utilisation par les administrations, l'authentification, et la non-répudiation des abonnés en ligne, la mise en place des infrastructures publiques indispensables à la réussite de ces initiatives, sans oublier les préoccupations liées à l'inégalité d'accès à des services avantageant les personnes et les entreprises qui disposent des moyens et des capacités d'exploiter ces technologies. Les gouvernements ont fait de nombreux efforts pour résoudre ces problèmes, de façon à permettre l'application des TI aux services collectifs, mais ils se sont aussi rendus compte que l'on pouvait opérer ces changements à un coût moindre pour les contribuables si on attendait que le secteur privé mette en place l'infrastructure et les technologies requises, avant d'en exploiter à fond les possibilités pour accroître l'accès aux services, la vitesse de réaction, l'efficacité et la réalisation d'économies.

## **VI. LES IMPLICATIONS POUR LA GESTION PUBLIQUE ET LA GOUVERNANCE**

### **A. *La relation entre l'État et la société de l'information***

43. Il semble y avoir un engagement quasi unanime en faveur d'une certaine idée de la société de l'information. Chaque pays, la plupart de façon visible et explicite, a adopté une politique affirmant que la qualité de la vie de ses habitants et la compétitivité future de son économie exigent de la collectivité qu'elle s'engage à exploiter davantage le potentiel des TI. Dans chaque cas le rôle de l'État apparaît multiforme :

- au niveau des politiques publiques, énoncer la tâche à accomplir et promouvoir les investissements stratégiques ;
- en tant qu'animateur, créer les cadres législatifs et réglementaires qui encouragent, ou du moins n'entravent pas, l'industrie nationale de l'information et l'utilisation des TI, tout en traçant les limites et en gérant les conséquences (par exemple la protection de la vie privée) ;
- en tant que donneur d'exemples, recourir aux TI pour montrer ce qui est possible ;
- en tant que client de la société de l'information, utiliser les capacités mises en place pour réaliser ses objectifs en matière de services.

44. La relation entre l'État et la société de l'information présente une curieuse similitude avec la relation entre l'État et la société industrielle. Comme à l'ère industrielle, l'État se retrouve limité par la capacité de l'infrastructure existante. Dans certains cas, les activités de la puissance publique sont mises en œuvre comme catalyseur pour stimuler le développement de l'infrastructure, à l'instar de ce qui s'est

passé lorsque les besoins de la sécurité nationale ont parfois influencé le développement des systèmes de transport.

**B. Nouveaux partenaires, nouveaux partenariats**

45. La technologie est en train de transformer profondément la relation entre les administrations et les autres acteurs de la société. Dans certains cas les administrations se rapprochent vraiment de la population, grâce aux numéros de téléphone “800” (appel gratuit) et à l'accès électronique direct que permet Internet. Même le langage utilisé pour parler de l'offre de services est en train de changer. A la place du découpage traditionnel entre secteur public et secteur privé, les discussions sont parsemées de mots tels que « intermédiaires » et « partenaires ». Les succès des efforts accomplis pour simplifier les déclarations de revenus ou les systèmes de soins de santé dépendent du fait que chaque « partenaire » modifiera ses procédures, dans son intérêt propre et pour le plus grand bien de tous. Le lieu où le service est fourni peut être un comptoir de compagnie aérienne, un kiosque électronique dans un centre commercial, ou un ordinateur individuel (PC) au domicile ou à l'école, plutôt que le traditionnel bureau administratif.

46. Les intermédiaires, leurs modes d'intervention et de financement, soulèvent une foule de problèmes. La proposition finlandaise de recours à des tiers pour les déclarations des entreprises, ou l'approche française consistant à utiliser des organismes relais pour convertir les données brutes en un format électronique prescrit par l'administration fiscale, confère aux institutions existantes des rôles nouveaux, et crée même des institutions et des industries nouvelles. Quant à savoir qui paie, c'est là une question épineuse. Dans certains cas, comme la préparation des déclarations fiscales, la prestation de service de l'intermédiaire comporte déjà une valeur ajoutée, et cette nouvelle fonction est de celles que le client traditionnel paie volontiers. Dans certains cas, cependant, les Français font observer qu'il peut être nécessaire et justifié de rémunérer des intermédiaires dans la mesure où leurs interventions bénéficient plus à l'administration qu'au particulier. C'est certainement le cas des autorités certificatrices sur Internet, où l'on applique la règle de gestion selon laquelle l'organisme ou la firme cherchant à vérifier l'identité d'un particulier ou d'une entreprise rémunère le service.

**C. Changement de structures : le droit et le fait**

47. Il n'est pas établi que les organisations officielles vont devoir changer radicalement, encore que l'expérience australienne Centrelink laisse penser que certaines vont se développer et que d'autres vont se contracter. Les organismes administratifs traditionnels établis autour de vastes réseaux distributeurs de services relevant d'une fonction collective déterminée (organisations dites « en tuyaux de poêle ») semblent appelés à subir des pressions croissantes. On peut penser que les systèmes et les organisations prestataires de services traditionnels vont persister, et peuvent se révéler convenir à certaines fonctions (le maintien de l'ordre, par exemple). De nouvelles formes d'organisation établies autour d'un client ou d'une spécialité, et où la distribution des services est intégralement assurée par une tierce partie, forment un modèle émergent de grande importance.

48. Dans le même ordre d'idées, on notera une autre conséquence structurelle qui concerne le budget et la gestion financière. L'existence d'organismes et de cadres budgétaires traditionnels fait qu'il est difficile de planifier et de financer des systèmes de prestations de services qui ne respectent pas ces délimitations. La France et le Royaume-Uni, par exemple, sont décidés à appliquer à leurs procédures budgétaires classiques des approches de type transversal.

#### **D. *Pluralité des niveaux d'administration***

49. La phase actuelle d'application des TI fait apparaître les anomalies de structures, notamment dans les secteurs où il y a partage ou chevauchement des compétences. Dans certains cas, comme les soins de santé, la technologie apporte la solution en permettant des échanges de données propres à améliorer la coordination des soins et à éviter les doubles emplois. Dans d'autres cas, le résultat inévitable peut consister à réexaminer les répartitions de compétences issues du passé, conduisant à des changements dans les deux sens -- du local vers le centre et inversement.

#### **E. *Éthique et confiance dans l'administration***

50. Une utilisation plus poussée des TI signifie que des informations de plus en plus confidentielles circulent sur les réseaux électroniques. Il est vrai que les règles régissant les flux sont une question politico-juridique, et que l'édification de systèmes sécurisés et conformes aux réglementations est une affaire de technique, mais il n'y a pas que cela. La confiance du public dans les institutions est essentielle à la mise en œuvre de certaines approches encore que, comme on l'a noté plus haut, on peut contourner cette difficulté en ayant recours, par exemple, à des intermédiaires dignes de confiance.

### **VII. LES GRANDS ENJEUX**

#### **A. *Partage de l'information, confidentialité et carte à mémoire***

51. Fournir des services en faisant davantage appel aux TI suppose souvent une intégration des systèmes et un partage d'information plus importants. L'utilisation de cartes à mémoire signifie non seulement que l'on utilise une ou plusieurs cartes d'identité, mais que l'on inclut sur de telles cartes plus que les simples éléments d'identification de base. Ces évolutions soulèvent des questions évidentes de protection de la vie privée et de confidentialité qui sont importantes, non pas seulement du point de vue de la politique sociale, mais aussi parce qu'elles conditionnent le consentement des particuliers et des entreprises quant à leur participation si celle-ci implique la livraison d'une quantité accrue d'informations personnelles.

52. Opter pour la fragmentation des systèmes reste possible, mais cela impose deux limites sérieuses : 1) l'avantage qu'apportent certaines applications informatiques dépend directement du partage de l'information, et 2) il vient un moment où la charge qui pèse sur le participant devient inacceptable : imaginons que l'on oblige les particuliers à posséder une carte à puce distincte pour chaque domaine de compétence administrative auquel ils ont affaire... Il existe dans la plupart des pays un ensemble bien établi de règles de confidentialité, mais leur adaptation à ce nouveau contexte exigera un travail considérable.

#### **B. *Authentification***

53. Un problème corollaire, bien que suffisamment spécifique pour mériter une attention particulière, est celui des autorités de délivrance et d'authentification. L'utilisation croissante des TI pour la fourniture de services impose qu'il existe des mécanismes pour émettre des numéros ou des codes d'identification, de façon à pouvoir certifier que la personne ou l'entreprise est bien ce qu'elle affirme être, voire même garantir la transaction afin d'éviter une utilisation frauduleuse des services.

54. Dans le schéma de la carte de crédit, l'autorité qui délivre est également celle qui accrédite, et du fait de ce lien elle a virtuellement connaissance de toutes les transactions pour lesquelles la carte est utilisée. Dans le schéma du permis de conduire, une autorité étatique délivre le permis, mais elle n'est pour ainsi dire jamais appelée à accréditer, et ne dispose donc guère de données sur l'utilisation de la carte. Dans la mesure où l'on met au point des cartes à mémoire multi-usages, il est de plus en plus nécessaire de créer des autorités d'accréditation, ce qui amène alors à s'interroger sérieusement sur les limites à apporter à l'utilisation des données.

**C. *Peut-on, et veut-on, appliquer des solutions informatiques ? Les questions d'équité***

55. On voit ici se profiler plusieurs types d'enjeux qui peuvent, au moins à court terme, déboucher sur des niveaux d'utilisation des TI profondément différents. Le premier concerne les questions de normes sociales et politiques. Des pratiques d'utilisation et de partage des données parfaitement acceptables dans une nation peuvent être considérées comme abusives dans une autre.

56. Un second type d'enjeu a trait au degré d'empressement de la société à faire usage des TI. Tout comme l'utilisation du téléphone pour obtenir des services, l'utilisation des TI ne devient possible que lorsque la population concernée dispose d'un accès suffisant à la technologie et se sent suffisamment avec celle-ci. Dans la plupart des pays, il faudra probablement conserver une pluralité de moyens d'accès pour assurer l'équité dans l'accès aux services collectifs.

57. Un problème lié mais différent concerne le niveau de l'infrastructure disponible. Ici encore, comme dans le cas du téléphone, il est fréquent que l'administration publique ne soit ni le seul, ni même le principal utilisateur des systèmes de distribution électronique qu'elle cherche à exploiter. Dès lors le déploiement de certaines technologies dépend de l'évolution d'autres institutions économiques et sociales (banques, organismes de crédit, professionnels de santé) qui constitueront les utilisateurs dominants de systèmes dont les administrations se serviront.

**D. *Tarifification de l'information***

58. L'usage des TI pour la fourniture de services collectifs crée souvent des relations nouvelles, ce qui soulève plusieurs questions de tarifification : faut-il faire payer l'accès à ces services, et si oui, comment ? dans la mesure où se définissent de nouveaux rôles, qui devrait payer les coûts ? La réponse peut être évidente dans les cas où des prestataires de services traditionnels, comme les comptables, peuvent ajouter les déclarations électroniques au répertoire des services que leurs clients habituels peuvent être disposés à payer. Dans d'autres cas -- comme les déclarations électroniques pour des particuliers qui n'ont pas eu recours dans le passé à des intermédiaires, l'identification électronique et la validation d'identité -- les administrations peuvent réaliser sur ces fonctions des économies suffisantes pour trouver avantage à prendre à leur charge le paiement (ou au moins subventionner partiellement) de tels services, et promouvoir ainsi leur utilisation.

**E. *Nécessité de l'évaluation***

59. On ne s'étonnera pas de constater qu'à la différence de la bonne connaissance que l'on a généralement des initiatives améliorant l'efficacité, on a moins d'information concernant l'efficacité globale de ces projets, ou leur incidence sur les populations qu'ils sont supposés servir. S'agissant de fourniture de services, la formulation et le chiffrage d'objectifs sont des phénomènes relativement récents,

de sorte que les pouvoirs publics commencent à peine à privilégier des indicateurs tels que le temps d'attente moyen. Les stratégies d'évaluation doivent impérativement examiner le système dans son ensemble, car il n'est guère avantageux de diminuer de quelques minutes le temps passé à instruire une demande si l'usager doit passer des heures ou des jours à rassembler l'information exigée pour présenter ladite demande.

## VIII. QUELQUES PREMIERS ENSEIGNEMENTS

### A. *Il en coûte d'être le premier*

60. Adopter de bonne heure une technologie est coûteux à plusieurs égards. Premièrement, dans la mesure où il est de plus en plus fréquent que l'utilisation des TI par les administrations dépende du fait que d'autres acteurs économiques mettront en place les équipements dont les applications administratives feront usage, les premiers utilisateurs auront à supporter une part plus importante du coût.

61. Deuxièmement, les premiers utilisateurs risquent davantage d'avoir à subir les caprices et les incertitudes propres à toute innovation. Ils découvriront les erreurs et tireront les leçons dont profiteront ceux qui auront attendu. Dans l'univers des TI, le mot d'ordre est : ne jamais déployer la version 1.0 de quoi que ce soit. La version 1.2 (ou de préférence 2.1) sera bien meilleure et moins exposée aux erreurs.

62. En troisième lieu, les premiers utilisateurs peuvent se retrouver avec une technologie obsolète pour laquelle ils risquent d'avoir payé nettement plus cher que ceux qui auront attendu. Ils auront comme avantage d'avoir acquis de l'expérience.

63. Il ne s'agit pas de soutenir ici qu'il ne faut pas être le premier. Poussé à l'extrême, et jusqu'à l'absurde, cela voudrait dire que personne n'innoverait. Notre idée est que si un concept ou une approche n'est pas prouvé, le calendrier de la mise en œuvre peut être très différent de celui d'une technologie ou d'une initiative bien maîtrisée.

### B. *La prestation directe n'est pas forcément supérieure, ou les nouveaux rôles des intermédiaires*

64. L'idée que les services collectifs s'obtiennent directement dans les bureaux de l'administration est en train de changer. Il est tout à fait possible que des banques, des sociétés de cartes de crédit, des comptables, des sociétés commerciales et des agences de voyages soient les entités par le biais desquelles ceux qui auront affaire à l'administration seront servis. Cette approche a des avantages évidents. Les entités en question ont bien souvent déjà créé les systèmes informatiques, de sorte que l'adjonction d'un service peut ne représenter qu'un modeste surcroît, et apparaître même comme un avantage. De plus elles ont déjà des rapports avec le client ou l'entité à servir. Du point de vue du client ou du citoyen, cela veut dire que le service collectif devient vraiment transparent.

65. Selon une idée reçue, les TI suppriment la nécessité pour l'administration de fournir une assistance aux particuliers et aux entreprises, dans la mesure où ces derniers deviennent des consommateurs directs de services : l'entité à la recherche d'un service a maintenant un accès électronique auprès d'une administration, au lieu d'avoir affaire à un intermédiaire prenant la forme d'un employé de cette administration. On parle à ce propos de « désintermédiation ». Les cas qui sont examinés dans notre étude débouchent sur une conclusion différente. En fait les TI sont en train de conduire à la création d'une nouvelle série d'intermédiaires ou à l'utilisation d'institutions existantes ayant des relations avec les

particuliers et les entreprises, de façon à fournir de nouvelles formes d'intermédiation (ce que Paul Saffo, de l'*Institute for the Future*, appelle « réintermédiation »).

66. Dans la mesure où le rôle de prestataires de services des administrations publiques devient moins visible, ce phénomène soulève une question politique intéressante. Alors que les enquêtes montrent qu'en règle générale, les gens tiennent à ne pas avoir trop de contacts avec l'administration (les perceptions étant l'exemple le plus souvent cité), on ne voit pas très bien comment le public va réagir lorsqu'on lui demandera de payer à l'administration des impôts pour des services qui, à leurs yeux, sont fournis par d'autres.

### **C. Une nouvelle géographie**

67. Le concept de localisation se transforme à plusieurs égards. Le travail n'est plus aussi dépendant d'un lieu déterminé. S'agissant d'opérations qui exigent encore un face-à-face, lorsqu'on veut rapprocher le lieu de la prestation et l'utilisateur, les TI permettent aux administrations de recourir aux réseaux existants plutôt que de devoir construire de nouveaux locaux. Il peut s'agir de banques, d'agences de voyages, de bureaux de poste ou de toute autre entité disposant de points de distribution géographiquement dispersés. Ces réseaux élargis peuvent prendre la forme soit d'intermédiaires informatisés capables de prendre en charge des formalités de routine qui auraient auparavant exigé de se déplacer auprès d'un bureau spécial de l'administration, soit de la mise en place en ces mêmes lieux de dispositifs d'accès électronique (guichets de banque automatiques, PC pouvant se connecter à Internet). Ces points de distribution peuvent à la limite pénétrer dans chaque foyer grâce à l'ordinateur individuel et au téléphone.

68. Lorsque la prestation n'exige pas le face-à-face, le prestataire peut se situer n'importe où. Sous sa forme la plus simple, il peut s'agir de centres d'appel ou autres infrastructures centralisées assurant une meilleure efficacité opérationnelle. Au lieu d'avoir des experts géographiquement dispersés dans le pays, on peut les concentrer ou les organiser par spécialités, de sorte que tous ceux qui détiennent un type d'expertise se retrouveront en un même lieu, ce qui assurera un usage plus efficace de leurs compétences au lieu d'obliger tout le monde à se transformer en généraliste. Même lorsqu'il y a dispersion géographique des effectifs, les TI permettent un équilibrage des charges : lorsque les fonctionnaires d'une région ont des dossiers en souffrance, une partie peut être transférée vers d'autres régions. A la limite, les TI permettent à certains agents de l'administration de travailler à domicile.

69. En fin de compte les résultats actuels de notre étude laissent penser que la nature de ce que font les administrations et la façon dont elles le font est en train de changer à d'importants égards, que l'impulsion vienne de la nécessité d'économiser les ressources ou du désir d'améliorer la fourniture de services collectifs. Ajoutons que dans l'ensemble des activités administratives et dans les expériences de chacun des pays examinés, on trouve des traits communs tout à fait frappants.

## **IX. DOMAINES À APPROFONDIR**

70. Cette étude visait essentiellement à formuler un diagnostic. Un examen rapide portant sur cinq pays ne peut aboutir qu'à une série d'impressions sur l'état des pratiques. Plusieurs domaines à approfondir viennent alors à l'esprit.

**A. *Un élargissement géographique pour tester des hypothèses***

71. A certains égards ce rapport constitue un ensemble d'hypothèses sur ce qui pousse à introduire les TI dans la gestion publique, sur ce qui marche et sur ce qui ne marche pas. Étendre ce travail à d'autres pays permettrait à la fois d'élargir la base de données, et de confirmer ou d'écarter des hypothèses.

**B. *Des données comparatives plus étoffées***

72. A la place (ou en parallèle avec d'autres visites) il serait utile de mener une enquête dans tous les pays de l'OCDE, pour examiner le rôle que jouent les TI dans leur programme de réforme de la gestion publique. Elle permettrait notamment de recueillir des données quantitatives sur l'ampleur des prestations de service effectuées par voie électronique et sur l'usage qu'en fait le public.

**C. *Un regard de l'extérieur sur les systèmes***

73. La présente étude a examiné presque exclusivement l'administration de l'intérieur, en demandant aux services administratifs de décrire ce qu'ils font. Il pourrait être intéressant de sélectionner un ou deux secteurs (par exemple la santé ou la fiscalité), et de procéder à son examen en prenant l'optique de la population concernée.

## ANNEXE A: PROFILS DES PROJETS

*Note* : Ces brèves descriptions, ou profils, sont présentées pour donner au lecteur une impression plus concrète de certaines initiatives novatrices et passionnantes qui ont été prises dans les pays étudiés. Ils ne s'agit pas d'études de cas détaillées. Le but visé est plutôt d'apporter au lecteur suffisamment d'informations pour qu'il décide s'il souhaite aller plus loin. C'est pourquoi on a également mentionné les adresses électroniques et les sites Web.

### AUSTRALIE

#### *Centrelink*

74. Comme beaucoup de gouvernements de l'OCDE, l'Australie a créé depuis plusieurs années un certain nombre d'organismes administratifs chargés de distribuer des prestations sociales déterminées soit en nature, soit en espèces. Les plus importants d'entre eux étaient le Département de la sécurité sociale (DSS), le *Commonwealth Employment Service* (CES), le Département de la santé et des services aux familles (DHFS), et le Département de l'éducation, de la formation et de la jeunesse.

75. Le 24 septembre 1997 le gouvernement a inauguré Centrelink, qui combine les services auparavant fournis aux particuliers par le DSS et le CES. Les effectifs du DSS, par exemple, qui étaient de 21 000 agents, se sont réduits à un petit organisme d'impulsion et de coordination comprenant de 600 à 700 personnes. En 1998 les allocations familiales versées par le DHFS, et le programme d'aide rurale du Département des industries primaires et de l'énergie viendront s'ajouter aux attributions de Centrelink. Centrelink est supervisé par un conseil où siègent des représentants du secteur public et du secteur privé. Il fonctionnera dans 450 implantations comportant de 5 à 120 agents qui ont reçu une formation polyvalente dans la gamme des prestations assurées. Centrelink compte élargir ses modes actuels d'assistance à l'utilisateur (face-à-face, téléphone et courrier) par de nouvelles technologies du genre kiosques, Internet, cartes à mémoire et systèmes vocaux interactifs qui permettront de rendre ses services disponibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

Informations complémentaires :  
Ms Jane Treadwell, Chief Information Officer,  
(jane.treadwell@centrelink.gov.au)  
<http://www.centrelink.gov.au>

#### *Douanes*

76. L'*Australian Customs Service* a eu à faire face à une charge de travail croissante avec un personnel en diminution. Entre 1987 et 1997 le trafic voyageurs à destination de l'Australie a augmenté de 100 pour cent, et le volume des transactions de 50 pour cent, tandis que les effectifs baissaient de 20 pour

cent. Parallèlement la nature des activités douanières a changé. La concurrence sur des marchés mondialisés s'est traduite par la nécessité d'assurer une gestion des stocks « juste à temps » (de longues attentes aux ports d'arrivée entraînant des frais intolérables), tandis que les formules rapides de réparation et de remplacement ont entraîné des mouvements accrus de marchandises.

77. Pour faire face à ces changements, les Douanes australiennes travaillent en contact étroit avec Tradegate Australia, association d'entreprises et d'organisations concernées par le commerce international, qui gère un réseau d'échange de données informatisé (EDI) ainsi qu'une interface avec le centre informatique des douanes. Cette association aide également à la mise au point de normes et pratiques EDI. Les prochaines étapes concerneront l'organisation de partenariats avec de gros importateurs, ce qui rendra moins nécessaire la saisie individuelle des importations et la production de données spécifiques aux douanes, grâce à l'introduction de déclarations périodiques et à la possibilité d'accéder directement aux systèmes informatiques des entreprises.

Informations complémentaires :

M. Cliff Gilbert ou M. Tom Wodzinski, Australian Customs Service,  
(cliff.gilbert@customs.gov.au, ou tom.wodzinski@customs.gov.au)  
<http://www.customs.gov.au>

### *Soins de santé*

78. L'Australie consacre 9 pour cent de son PIB aux soins de santé, dont 70 pour cent sont financés par la Fédération même si le programme est dans une large mesure géré par les États. Les hôpitaux sont gratuits pour le patient, et celui-ci est remboursé pour les soins assurés par des professionnels de santé privés. Dans la mesure où le gouvernement australien est en train de transformer en sociétés une grande partie des structures de financement et d'administration en matière de santé le rôle du Département de la santé et des services aux familles (DHFS) se transforme également. Les services internes des TI sont en train de passer du traitement des transactions à la gestion de l'information et du savoir

79. Le Plan stratégique d'informatisation 1997-2000 préconise que l'on mette désormais « l'accent sur les résultats des soins à l'égard des individus plutôt sur les professionnels de santé ». Le département a lancé à cet effet des expériences de soins coordonnés dans 14 communautés générales et dans quatre communautés autochtones. Il apporte également son soutien à des projets pilotes de télémédecine, innovation particulièrement importante dans un pays où l'habitat est extrêmement dispersé.

Renseignements complémentaires :

Dr Ian Heath, First Assistant Secretary, Information Technology Group, Department of Health and Family Services  
(ian.heath@gov.au)  
<http://www.health.gov.au>

### *Immigration*

80. L'immigration représente un défi particulier pour une nation qui s'étend sur tout un continent entouré d'eau, et dispose de relativement peu de points de pénétration. Avec l'arrivée des avions gros porteurs à long rayon d'action, l'Australie a connu une croissance spectaculaire des arrivées de voyageurs (de 3.3 millions en 1986/87 à 7.3 millions en 1996/97), et elle s'attend à un nouveau bond en avant pour les Jeux Olympiques d'été de l'an 2000 et l'augmentation du tourisme que l'intérêt pour les Jeux devrait entraîner. Tant pour des raisons de principe que pour des considérations pratiques, l'Australie exige des visas d'entrée pour tous les non-nationaux arrivant dans le pays.

81. Pour satisfaire la demande croissante à partir de l'infrastructure existante, le Département de l'immigration et des affaires multiculturelles (DIMA) a déjà pris un certain nombre de mesures pour ramener le temps de traitement à 50 secondes par voyageur. En prévision des tensions accrues que des installations limitées auront à subir, il s'est lancé dans un projet visant à ramener le temps d'examen à 20 secondes par personne. Un élément clé de cette stratégie a consisté à mettre au point un visa électronique (*Electronic Travel Authority*, ETA), qui permettrait en fait aux voyageurs d'être admis avant de débarquer en Australie. Les voyageurs soumettent une demande de visa en communiquant leur numéro de passeport, en indiquant leur nationalité et en fournissant quelques informations complémentaires soit à l'agence de voyages, soit à la compagnie aérienne lors de la réservation d'un titre de transport. Étant reliée aux ordinateurs de l'agence de voyages ou de la compagnie aérienne, le DIMA peut émettre un visa en quelques secondes. Au lieu d'obliger les voyageurs à remplir des cartes d'entrée ou de faire examiner longuement leurs papiers à l'arrivée, la compagnie aérienne peut maintenant remettre au passager une carte d'entrée où les informations pertinentes sont préimprimées et codées sur une bande magnétique, si bien qu'au moyen d'un passage unique de validation, qui prend une demie-seconde, l'agent du service de l'immigration peut donner le feu vert au passager. Une liste des passagers est à la disposition du service de l'immigration avant le départ de l'avion pour l'Australie, de sorte que les éventuelles anomalies sont connues et peuvent être traitées. Un essai réalisé avec Qantas a montré la validité du concept, et l'application en vraie grandeur est en cours.

Informations complémentaires :

M. Mark Sullivan, Deputy Secretary, Department of Immigration and Multicultural Affairs  
(marksull@ozemail.com.au)  
<http://www.immi.gov.au>

### ***Fiscalité***

82. Au cours des années 70 on a automatisé le mode de traitement des déclarations fiscales pour en améliorer l'efficacité interne. Les systèmes auxquels on a abouti n'étaient cependant pas connectés, et il existait des systèmes et des bases de données distincts pour l'impôt sur le revenu, les impôts perçus à la source, les impôts sur les ventes en gros, et les droits sur les successions et donations. Les remboursements pouvaient demander jusqu'à douze semaines, et la technologie prenait de l'âge.

83. A la fin des années 80, cette technologie a été remplacée par des matériels et des logiciels plus modernes. On a introduit les déclarations électroniques, et en 1989, 90 pour cent des déclarations établies par des professionnels étaient enregistrées électroniquement, tandis que les Postes australiennes offraient un service de saisie électronique au clavier des déclarations moyennant un tarif de 20 \$ australiens. Depuis, d'autres améliorations ont été introduites pour accentuer la simplification et la rationalisation de la procédure, notamment l'autorisation de régler ses impôts dans les bureaux de poste (ce qui a porté le nombre des points de paiement de 31 à 4 000), la possibilité offerte aux particuliers d'effectuer des versements électroniques, et celle offerte aux employeurs de pratiquer des transferts de fonds électroniques. Le *Taxation Office* s'est réorganisé par catégories de clients (par exemple grandes entreprises, PME, personnes physiques) de façon à rendre le client plus présent dans les procédures internes.

Informations complémentaires :

M. Bruce Jones, Second Commissioner of Taxation, Australian Taxation Office  
(bruce.s.jones@ato.gov.au)  
<http://www.ato.gov.au>

## FINLANDE

### *Le guide du citoyen*

84. Le Guide du Citoyen constitue un élément important parmi les efforts du gouvernement finlandais visant à fournir un accès électronique aux services, il s'agit d'un service basé sur Internet qui regroupe toutes les informations publiques et connecte plus de 50 agences administratives et 200 communes. L'information est organisée de diverses manières, notamment en fonction des phases de l'existence, par exemple enfants, jeunes, âge actif.

85. Dans un effort parallèle, le gouvernement duplique la plupart de ses bases de données sur ses productions, et les rend accessibles. On dispose ainsi d'un point d'accès unique à toute une série de bases de données administratives ce qui permet, par exemple, d'avoir accès au texte des projets de loi durant leur cheminement au parlement, et de suivre ce qu'un parlementaire a proposé et ce qu'il a déclaré.

Informations complémentaires :

M. Olavi Kõngäs (olavi.kongas@vn.vm.vn.fi)

<http://www.opas.vn.fi/> (Guide du Citoyen)

<http://www.eduskunta.fi/> (Bases de données)

### *Coordination des politiques*

86. Le Service du Premier ministre, comme celui des autres chefs de gouvernement, est confronté à la tâche redoutable consistant à coordonner l'élaboration des politiques relevant de treize ministères. Pour faire face à ce besoin, le Service a constitué un réseau desservant les plus de 3 000 fonctionnaires que comptent les ministères. En usage maintenant depuis plus de sept ans, ce réseau fournit un système commun d'informations télématiques et de liaison par messagerie électronique entre les ministres et leurs collaborateurs. En 1997 le même Service a lancé le projet VN-Fakta visant à créer une interface commune pour les informations utilisées par les fonctionnaires du Conseil des ministres, afin d'éliminer les doubles emplois et veiller à ce que les fonctionnaires travaillent à partir d'informations identiques et tenues à jour.

87. Plus récemment un système d'aide à la décision électronique a servi à préparer les réunions gouvernementales. Les propositions sont diffusées électroniquement, et en l'absence de désaccord, elles peuvent être adoptées sans discussions prolongées en conseil des ministres. Les ministres et leurs principaux collaborateurs utiliseraient semble-t-il directement le système sans passer par des intermédiaires, économisant ainsi un temps précieux pour des débats approfondis en conseil des ministres sur des questions importantes et controversées.

Informations complémentaires :

Ms. Riitta Kirjavainen, Directeur du développement, Service du Premier ministre

(Riitta.Kirjavainen@vmk.vn.fi)

### *Assistance judiciaire*

88. Comme beaucoup de pays la Finlande voit s'accumuler les affaires judiciaires en instance. En outre l'État supporte une charge croissante du fait qu'il finance, dans la plupart des cas, l'assistance judiciaire, bien qu'elle transite par les 452 communes.

89. Pour tenter d'améliorer le service rendu, d'accélérer les procédures et de réduire les coûts, le ministère de la Justice met au point un système qui permettra à des actions civiles d'être intentées électroniquement, tant à partir des services d'assistance judiciaire qu'à partir de cabinets d'avocats privés. Le suivi des dossiers et les fonctions auxiliaires ont déjà été automatisés, et on a pu ainsi faire face à une augmentation de 200 pour cent dans le volume des affaires à traiter. Enfin les bureaux d'assistance judiciaire verront leur nombre réduit, et ils vont dépendre de l'État à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1998. Cela permettra de redistribuer les affaires à traiter entre bureaux et de concentrer les spécialistes sur certains bureaux et certains tribunaux.

Informations complémentaires :

M. Antti Holmroos, Chef du Service de l'information, Ministère de la Justice  
(antti.holmroos@om.vn.fi)

### *Carte du citoyen*

90. Le gouvernement finlandais s'est lancé dans un ambitieux projet consistant à étudier l'utilisation d'une carte d'identité à mémoire globale pour accélérer les formalités administratives et la prestation de services. Le recours à une telle carte soulève de toute évidence des problèmes -- faisabilité technique, acceptation de la carte par le public, préoccupations liées à la confidentialité et au respect de la vie privée. Le gouvernement adopte une démarche prudente en lançant trois projets pilotes permettant qui vont permettre d'examiner les implications juridiques, techniques et culturelles de cette technologie.

- 1) le ministère de l'Intérieur utilisera la carte à mémoire à Espoo, près d'Helsinki, pour permettre à des officiers de police dûment autorisés d'avoir accès au registre de la population, base de données extrêmement sensible ;
- 2) le ministère de l'Agriculture et de la Forêt remettra des cartes à mémoire à des agriculteurs (entre 50 et 100) qui pourront en faire usage pour demander des aides ;
- 3) la ville d'Espoo remettra à 100 citoyens des cartes à mémoire grâce auxquelles ils pourront déposer à la mairie une demande de place dans une crèche ou de logement municipal.

Informations complémentaires :

M. Olavi Kõngäs, responsable du Service de l'information, Département de la gestion publique, Ministère des Finances  
(olavi.kongas@vm.vn.fi)

### *Aides à l'agriculture*

91. Le régime des aides agricoles de l'Union européenne a contraint de nombreux gouvernements à revoir leurs procédures administratives et leurs systèmes d'aide. La gestion des aides agricoles exige une plus grande spécificité dans les données sur les parcelles cultivées et le cheptel.

92. Le ministère de l'Agriculture et de la Forêt est en train de constituer une base de données qui numérisera toutes les parcelles fin 1998 et dénombrera toutes les têtes de bétail. Par ailleurs ce ministère est l'une des trois administrations pilotes dans l'utilisation des cartes à mémoire. Ce système desservira 18 sites et 1 000 utilisateurs (cf. ci-dessus).

Informations complémentaires :

M. Juha Redsven, Analyste principal, Technologies de l'Information, Centre d'information du ministère de l'Agriculture et de la Forêt  
(juha.redsven@mmm.fi)

### *Données sur les soins de santé*

93. La Finlande possède un système de services de santé très décentralisé, que gèrent 452 communes par le biais d'une combinaison d'équipements hospitaliers publics et privés, et de professionnels de santé privés. Le financement est assuré à environ 90 pour cent par l'État. Le ministère des Affaires sociales et de la Santé a pour mission de définir les orientations générales, de diffuser les informations de nature à améliorer les pratiques et d'intervenir dans les grands enjeux de la politique de la santé. Il tient à jour une base de données qui utilise 2 000 variables pour l'élaboration des 230 indicateurs de performance du système de santé. Il tient également à jour dix registres de clients dont il ne peut utiliser les données qu'à des fins statistiques.

94. Pour améliorer la qualité et la coordination des soins, et maîtriser les coûts, le ministère est en train de financer des projets pilotes au niveau des soins primaires, avec notamment la mise en place d'un réseau qui permettra la coordination des soins (une étude de 1993 a révélé qu'une personne avait subi 386 visites médicales en un an). Un de ces projets donnera lieu à l'utilisation d'une carte à mémoire (qui pourrait devenir à terme une carte d'identité nationale) visant à assurer au printemps 1998 une parfaite cohérence des soins dans une région.

Informations complémentaires :

M. Hannu Hämäläinen, Chef de projet, Département des finances et du plan, Ministère des Affaires sociales et de la Santé  
(hannu.hamalainen@sfm.vn.fi)

### *Allègement de la saisie des données*

95. En Finlande comme dans bien d'autres pays, les entreprises sont confrontées au problème de l'obligation d'adresser des déclarations à de multiples administrations, en fournissant souvent des informations identiques ou similaires. L'utilisation de l'échange de données informatisé (EDI) a diminué considérablement le coût de la fourniture et de la transcription des données, mais la question des doubles emplois continue de se poser. Parallèlement, les entités déclarantes répugnent souvent à voir les renseignements concernant leurs activités circuler librement entre services administratifs, les données fournies à la Sécurité sociale ou à une autorité régulatrice, par exemple, tombant sous les yeux du fisc ou vice versa.

96. Pour alléger la charge que représentent les déclarations tout en répondant aux préoccupations légitimes de confidentialité de l'information, le ministère des Finances a conçu un projet pilote dans lequel des intermédiaires du secteur privé serviraient d'entités collectrices et déclarantes que les entreprises engageraient pour leurs déclarations à l'administration. On peut penser que les entreprises fourniront une liaison électronique à un tiers de confiance choisi par elles, lequel de son côté produira électroniquement les différentes déclarations à un coût inférieur à celui que chaque entreprise aurait à supporter. Ainsi

PUMA(98)14

chaque ministère ne verra que les déclarations auxquelles il est fondé à s'intéresser. Cinq entreprises -- et peut-être davantage -- participeront à l'expérience, à savoir les Postes, les Télécommunications finlandaises, une société de télécommunications privée, une société de services informatiques et une petite firme spécialisée dans l'EDI.

Informations complémentaires :

M. Olavi Kõngäs, Chief Information Officer, Public Management Department, Ministry of Finance  
(Olavi.Kongas@vm.vn.fi)

## FRANCE

### *Soins de santé*

97. En France les soins de santé sont assurés par le biais d'un système très décentralisé mais largement financé (à plus de 80 pour cent) par l'État. Les individus obtiennent des soins en s'adressant directement à un professionnel de santé, le paient et reçoivent en retour une feuille de soins qu'ils envoient pour remboursement à la Sécurité sociale. A la réception du paiement l'assuré s'adresse le cas échéant à un régime complémentaire pour obtenir un complément de couverture. On estime que 100 milliards de transactions transitent chaque année par ce système, en y incluant non seulement les demandes de remboursement mais également les communications entre professionnels de santé, par exemple les médecins et les hôpitaux.

98. Les échanges électroniques d'information dans le secteur de la santé concernent une multiplicité d'acteurs (administrations, professionnels de santé, universités, agences sanitaires, organismes d'assurance maladie, industries pharmaceutiques, établissements de soins) et de nombreux champs d'application (administratifs et financiers, informations médicales individuelles et continuité des soins, accès à la connaissance, santé publique dont la vigilance sanitaire, la recherche médicale). Le programme déployé à partir de mars 1998 vise d'ici deux ans à la mise en réseau de l'ensemble des acteurs à partir de deux cartes à microprocesseur :

- la première concernant le patient (carte vitale) ;
- la deuxième concernant l'ensemble des professionnels de santé (la Carte de Professionnel de Santé). L'objectif de cette carte de professionnel de santé est d'apporter une réponse concrète et pratique à la nécessaire sécurité des accès et des échanges électroniques entre les différents acteurs de la santé, mais également à la confidentialité des informations médicales sensibles.

99. A terme, on escompte que ce programme servira de base aux transferts d'informations médicales sécurisées permettant une meilleure coordination des soins, la mise en œuvre de systèmes d'alertes d'épidémiologie et d'évaluation globale de la qualité du système de santé et ceci dans le respect de la déontologie professionnelle et de la vie privée des patients.

Informations complémentaires :

M. Gilles Taïb, Directeur du groupement d'intérêt public de la Carte de Professionnel de santé (GIP-CPS)  
(g.taib@gip-cps.fr)

### *Téléprocédures*

100. Dans le cadre de sa stratégie globale d'utilisation de la technologie comme moyen d'améliorer les services et de promouvoir une société de l'information, le Premier ministre a diffusé une circulaire qui préconise le recours aux téléprocédures entre les administrations et leurs partenaires et demande l'élaboration d'un schéma directeur. D'après les services du ministère des Finances, la France compte actuellement 20 pour cent de ménages disposant d'un PC, dont 10 pour cent (soit 2 pour cent globalement) sont connectés à Internet. Un tiers des ménages -- ce sont peut-être en grande partie les mêmes -- ont accès au Minitel. Des 3 millions d'entreprises françaises, 95 pour cent ont moins de 10 salariés, et la moitié n'emploient qu'un salarié. Un million d'entreprises environ ont accès au Minitel.

101. Ce schéma directeur, publié en mars 1997, énonce plusieurs principes, notamment : (1) Les téléprocédures doivent bénéficier à tous les intéressés, dans une approche gagnant/gagnant ; (2) il faut prendre en compte la capacité de participation des intéressés et préserver la multiplicité des moyens d'accès, notamment le Minitel ; (3) la technologie doit faire appel à des normes industrielles reconnues, et les interfaces doivent être suffisamment stables pour inciter les partenaires à investir dans l'adaptation de leurs systèmes ; (4) la sécurité est une caractéristique primordiale qui doit être en accord avec le caractère névralgique des informations transmises ; (5) les administrations doivent être disposées à rémunérer les intermédiaires qui créent de la valeur. Ces principes fournissent un cadre de référence important à l'emploi des téléprocédures dans les administrations françaises.

102. Traduisant ces orientations en actes, le gouvernement a rendu public en janvier 1998 le rapport Lorentz, qui définit un échéancier précis, notamment en ce qui concerne l'obligation de rendre tous les formulaires administratifs électroniquement accessibles.

Informations complémentaires :

M. Olivier Perrault, Sous-directeur, Délégation aux Systèmes d'information, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie  
(dsi-secrétariat@dsi.finances.gouv.fr)

### ***Transfert des données fiscales et comptables***

103. Les déclarations de revenus des entreprises, des exploitations agricoles et des professions libérales donnent naissance chaque année à une masse de papier de six kilomètres de haut, que la loi oblige à conserver pendant dix ans. Encore ne tient-on pas compte des documents annexes.

104. A partir de 1990 la Direction générale des impôts a pris l'initiative de diminuer progressivement cette masse de papier. On a tout d'abord mis au point une procédure d'édition de formulaires sous impression laser exploitable par lecture optique, ce qui a diminué les coûts de saisie des données pour certains déclarants, ainsi que les coûts d'acquisition de données et les erreurs pour l'administration fiscale. Lors de la seconde phase, les entreprises ont été autorisées à transmettre électroniquement des informations, par bandes magnétiques et par EDI, en faisant appel à des organismes-relais agréés par l'administration fiscale. En janvier 1998, 275 organismes avaient été ainsi agréés. Indépendamment des économies réalisées dans les procédures internes des contribuables, les entreprises adressant leurs déclarations par voie électronique bénéficient d'un délai supplémentaire de 15 jours.

105. Dans l'étape suivante la Direction générale des impôts compte se donner les moyens de permettre en l'an 2000 aux particuliers de faire leurs déclarations de revenus électroniquement. A l'heure actuelle les contribuables français peuvent calculer leurs impôts sur Internet ou le Minitel, mais les déclarations se font encore sur papier.

Informations complémentaires :

M. Jean-Marc Valès, Administrateur civil, Direction générale des impôts  
(jean-marc.valès@dgi.finances.gouv.fr)

### ***Modernisation de la procédure budgétaire***

106. A l'heure actuelle le système comptable et budgétaire de l'administration française rend très difficile de faire le lien entre l'information comptable et l'information budgétaire, de les rapprocher des données sur les performances, ou de satisfaire les besoins d'information des ministères (pour l'exécution de la dépense au niveau national) et ceux des préfets (au niveau local). Les crédits engagés au niveau

national sont gérés par le ministre, tandis que les préfets ont délégation de pouvoir pour engager les dépenses au niveau régional et départemental, l'exécution de la dépense incombant aux trésoriers-payeurs généraux.

107. Le projet ACCORD (Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense) unifiera le système comptable par le biais d'un dispositif utilisant les technologies informatiques les plus avancées. Il fournira également des données complètes à tous les acteurs (au plan national et local), créera un véritable système de comptabilité d'engagements à tous les niveaux d'administration, et se traduira par l'informatisation d'un nombre significatif de dossiers comptables et de transferts bancaires par l'intermédiaire de l'EDI.

Informations complémentaires :

M. Alain Turc, Directeur délégué à la maîtrise d'ouvrage du projet ACCORD  
(alain.turc@cp.finances.gouv.fr)

### *Télétravail*

108. L'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT), organisme placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, est chargé de mettre en œuvre les systèmes de règlements de l'Union européenne concernant les subventions aux partenaires de la filière laitière. Il a un personnel de 300 personnes, dont 230 sont concentrées au siège parisien. Une bonne partie de ses agents a pour fonction d'examiner et de vérifier les demandes de subventions, de calculer les sommes dues et de saisir l'information dans l'ordinateur de l'Office. Nombreux sont les agents qui ont de longs trajets domicile-travail.

109. En 1996 l'Office a élaboré, en partenariat avec le Bureau des méthodes modernes de gestion du Premier ministre, un projet pilote de télétravail à l'intention de cinq agents qui se sont portés volontaires pour la phase initiale. On s'oriente actuellement vers un élargissement du projet à un plus grand nombre d'agents liquidateurs qui souhaitent y participer, en étudiant par ailleurs si d'autres postes pourraient se prêter au télétravail. Les agents volontaires pour cette expérience ont été munis d'un ordinateur (avec imprimante) et d'une ligne téléphonique. Une fois par semaine chaque agent devait se rendre au siège pour y déposer ses dossiers et en prendre d'autres, et assister à d'éventuelles réunions de l'équipe. Le reste de la semaine l'agent travaillait à domicile en se connectant par téléphone à l'ordinateur de l'Office. Les résultats ont été spectaculaires. La productivité a augmenté de 10 à 20 pour cent, l'absentéisme a baissé du fait que les agents n'ont plus eu besoin de s'absenter pour des indispositions mineures ou des urgences familiales, et le moral s'est amélioré. Les principaux inconvénients ont été le coût des télécommunications (on a modifié les procédures pour permettre aux agents de travailler sans être continuellement relié à l'ordinateur, en ne communiquant que pour transmettre ou recevoir des données) et le problème posé par la répartition des appels téléphoniques des demandeurs entre les agents qui travaillent à leur domicile et ceux qui travaillent à l'Office.

Informations complémentaires :

Mme Françoise Langevin-Mijangos, Secrétaire-général  
Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers

## SUÈDE

### *Réglementation des passeports*

110. L'administration suédoise délivre annuellement environ 1.8 million de passeports (pour une population totale de 8.8 millions d'habitants). Les demandes sont reçues en 250 lieux dispersés dans tout le pays -- ce sont généralement les commissariats de police. La police, qui relève de l'État, a qualité pour délivrer les passeports.

111. L'automatisation de la procédure de délivrance des passeports est un exemple intéressant des possibilités des TI et des problèmes qu'elles soulèvent. Avant 1989 les demandeurs devaient se présenter auprès des autorités de police, présenter une attestation d'identité provenant de leur lieu de naissance et remplir un formulaire. Celui-ci subissait toute une série de vérifications, après quoi un passeport rédigé à la main était délivré, habituellement au bout de trois semaines. En 1989 l'automatisation a profondément transformé la procédure. L'examen des demandes était réalisé sur le champ, les attestations d'identité n'étaient plus obligatoires pour les adultes et les vérifications nécessaires concernant la nationalité étaient opérées pendant que le demandeur attendait, la délivrance du passeport se faisant souvent en moins de six minutes.

112. Les récentes exigences concernant la sécurisation accrue des passeports ont obligé à en rabattre un peu sur cette étonnante prouesse. Puisqu'il n'est pas économiquement possible d'établir des passeports sécurisés en des lieux multiples, on a centralisé la procédure. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998 les citoyens suédois ayant besoin d'un passeport doivent se présenter à l'un des quinze lieux prévus, remplir un formulaire et fournir une photo. Le formulaire une fois rempli est scanné et télécopié au bureau compétent, et le passeport est expédié par courrier au commissariat ou au bureau de poste local du demandeur pour que celui-ci vienne en prendre livraison, le tout prenant habituellement trois jours. On utilise le scanner et la télécopie plutôt que la transmission électronique directe à cause de la nécessité de transmettre photo et signature.

113. Les réactions de l'opinion ont été mitigées. On s'est certes donné beaucoup de mal pour expliquer au public que le « passeport instantané » n'était plus possible, mais certains demandeurs continuent de se présenter au dernier moment. S'ils sont à la veille d'un départ, il leur faut acquérir un passeport provisoire valable généralement pour un voyage, et ils sont tenus d'acquitter deux fois les droits, d'abord pour le passeport temporaire puis pour le passeport permanent.

#### Informations complémentaires :

(pour la réglementation nationale) Ms. Brita Ruthström, Administrateur principal, Office national de la Police, téléphone : +46-8-401-9395 ;

(pour l'application au plan local) M. Tomas Avebaeck, Commissaire principal, Police du Comté de Stockholm, téléphone : +46-8-401 1002

### *Office du marché du travail : prévention et détection de la fraude*

114. Dans le cadre de son système d'assurances sociales, la Suède verse des allocations aux chômeurs par le biais de tout un ensemble de caisses d'assurance chômage non publiques dont beaucoup sont liées aux syndicats. La majorité des allocations (environ 95 pour cent) sont financées par l'État. Plus de 85 pour cent de la population active suédoise est couverte par ces caisses, le reste étant directement assuré par l'État. Les conditions d'éligibilité sont déterminées par chaque caisse, ce qui crée de substantielles

possibilités de fraudes et d'abus, comme le fait d'avoir un emploi tout en touchant une aide aux étudiants ou des allocations maladie. Au cours des dernières années on a procédé à deux reprises à des rapprochements de fichiers informatiques afin d'identifier des erreurs ou des fraudes dans les paiements effectués. L'Office tient à jour un registre central des allocataires, mais il ne peut en utiliser les données qu'à des fins statistiques.

115. A l'automne 1997 l'Office du marché du travail a entrepris la création d'un système qui permet à chacun des organismes versant des allocations de coordonner ses actions avec celles de ses homologues. Les principaux acteurs -- les caisses d'assurance chômage, le bureau d'aide aux étudiants et l'organisme responsable des assurances sociales (assurance-maladie, retraites, etc.) -- ont été d'accord pour se contacter mutuellement avant de verser une prestation, et pour répondre aux demandes internes de renseignements. Aucune base de données centrale ne sera cependant créée. Une instance de coordination a été constituée, composée de l'Office du marché du travail, du Bureau d'aide aux étudiants, de l'Association des caisses d'assurance-chômage, de l'organisme gérant l'assurance-maladie et de l'Association des maires de Suède. Le rôle de l'Office du marché du travail est d'assurer le démarrage de l'opération, de définir des normes et d'exercer une certaine coordination. Ce projet est financé par le ministère des Finances. A l'heure actuelle une architecture et des règles de fonctionnement ont été mises au point, et on pense déboucher sur une solution technique cet été.

Informations complémentaires :

M. Leif Tallskog, Office du marché du travail, Sundbybergsvägen 9, S--171 99 Solna,  
Téléphone : +46-8-730 6033 (leif.tallskog@arms.amv.se)

#### ***Office du marché du travail : placement des travailleurs***

116. Dans le cadre des efforts qu'elle fait pour lutter contre le chômage, la Suède tient à jour un registre des vacances d'emplois à l'intention à la fois des chômeurs et des actifs désireux de changer d'emploi ou de métier. Il se crée chaque année environ un million d'emplois, dont 35 à 40 pour cent ont été annoncés dans la base de données de l'AMS (*Arbetsmarknadsverket* -- Agence nationale du marché du travail) ; le solde est vraisemblablement pourvu au sein de l'organisation employeuse ou par d'autres moyens. La Suède compte 350 000 chômeurs et 150 000 employeurs bénéficiant des services de 450 bureaux de l'emploi relevant de l'État.

117. Pour améliorer les taux de placement et l'efficacité, l'AMS a entrepris à partir d'octobre 1995 de créer un système de placement basé sur Internet. Utilisant la Classification internationale type des professions, l'AMS a dessiné 1 000 profils de métiers articulant dénominations des emplois, compétences, descriptions et profils correspondants. En avril 1997 une banque de données des demandeurs d'emploi a été introduite. Les individus peuvent maintenant déposer leurs profils en choisissant les parties de l'information qui peuvent être mises sans leur autorisation à la disposition d'un éventuel employeur. L'accès individuel à la base de données s'effectue après identification personnelle et contrôle du mot de passe. Dans une étape ultérieure de l'évolution du système, la base de données et le logiciel seront à la disposition des gros employeurs, ce qui leur permettra d'intégrer leurs efforts de placement interne dans le système d'ensemble; en d'autres termes les employeurs que leur politique oblige à procéder à des promotions internes auront la possibilité de passer en revue les membres de leur personnel et, en l'absence de candidat adéquat, ils pourront consulter le marché du travail sans devoir passer par deux systèmes séparés.

118. Dans le même ordre d'idées, une base de données distincte a été constituée pour les travailleurs temporaires (par exemple les enseignants). Vu le caractère primordial de données telles que la rapidité, la fiabilité des données et la disponibilité immédiate des salariés, à la différence du système général de

placement, l'AMS vérifie les titres des individus qui sont inscrits, et le demandeur d'emploi doit, pour rester inscrit, confirmer sa disponibilité par téléphone ou courrier électronique au moins une fois par 24 heures.

Informations complémentaires :

Mme Solbritt Sabally, Service de la gestion de la main d'œuvre, Office national du marché du travail  
(solbrit.sabally@ams.amv.se)  
<http://www.amv.se>

### *Système d'aide aux étudiants*

119. Le gouvernement suédois fait un gros effort d'aide en faveur de l'enseignement supérieur post-secondaire. L'inscription est gratuite dans les institutions publiques, et des prêts sont accordés aux étudiants qui choisissent d'étudier à l'étranger. En outre une allocation est versée à chaque étudiant en combinant bourses et prêts. Le remboursement des prêts est défini en pourcentage du revenu (4 pour cent actuellement), et les sommes non remboursées à l'âge de 66 ans sont annulées. Les conditions d'éligibilité sont largement définies ; l'aide peut être obtenue tant par les étudiants traditionnels que par les personnes reprenant leurs études pour acquérir de nouvelles qualifications. La durée pendant laquelle un étudiant peut bénéficier d'une aide est habituellement de six ans, et il faut acquérir un nombre minimum d'unités de valeur (normalement 75 pour cent d'un cycle d'études à plein temps) pour rester éligible.

120. Afin de rationaliser la procédure de demande, le Bureau d'aide aux étudiants (le CSN) a mis le formulaire correspondant sur Internet. Les étudiants sont désormais en mesure de l'obtenir à leur école ou à leur mairie (ou à domicile s'ils ont un PC muni d'une imprimante). A l'heure actuelle ce formulaire doit être rempli et déposé à l'un des bureaux locaux du CSN dans la mesure où il doit être signé par l'intéressé. Dès qu'un étudiant s'est porté candidat pour des études supérieures et a été admis à l'un des enseignements souhaités, il reçoit un formulaire de demande pré-imprimé. Si ledit enseignement figure dans la liste officielle, il suffit que l'étudiant adresse au CSN une déclaration de revenus pendant la période des études. Tout au long du déroulement de celles-ci il recevra chaque année un nouveau formulaire pré-imprimé qu'il vérifiera et revêtira de sa signature. Chose encore plus remarquable, les demandes sont exploitées rapidement par lecture optique, de sorte qu'en cas de difficulté -- par exemple une insuffisance d'unités de valeur -- l'étudiant est averti dans un délai de quelques jours et peut, s'il en a la possibilité, remédier à la situation.

121. A l'avenir l'étudiant pourra recourir à un système de signatures électroniques. Le CSN est disposé à utiliser cette technique dès que le Parlement l'aura rendu légale.

Informations complémentaires :

M. Leif Carlsson, Conseiller au cabinet du Directeur général, Bureau national suédois d'aide aux étudiants  
(leif.carlsson@csn.se)  
<http://www.csn.se/>

### *Centre d'informations municipales*

122. En Suède comme dans beaucoup d'autres pays, la municipalité est le niveau d'administration le plus visible aux yeux de la plupart des citoyens, car elle est quotidiennement en rapport avec eux pour toute une série de prestations, qu'il s'agisse de santé, d'éducation ou de garderie d'enfants. Le district de Kista, dans la région de Stockholm, abrite 40 pour cent de l'industrie suédoise des TI -- on l'appelle souvent « la Silicon Valley de la Suède » -- mais on y trouve également une population multiethnique à bas et moyens revenus où le taux de chômage, assez élevé, avoisine actuellement 13 pour cent.

123. A l'aide d'un financement assuré en partie par une subvention de l'Union européenne, le district de Kista s'est lancé dans un programme ambitieux visant à fournir connectivité et services télématiques à cette communauté. Parmi les services offerts figurent non seulement les administrations publiques, mais également des informations sur les commerces (notamment les détaillants). Étant donné que tous les résidents n'ont pas accès à la technologie, les services sont fournis par le biais du téléphone, d'un guichet unique doté de fonctionnaires polyvalents et installé dans un centre commercial local, et d'Internet. En outre 50 PC sont en cours d'installation dans chacune des neuf écoles primaires de Kista, regroupées en réseau électronique, et à la fin de l'année chaque élève disposera d'une adresse de messagerie électronique. L'une des plus remarquables utilisations d'Internet concerne les garderies d'enfants. Depuis octobre 1997 les particuliers peuvent utiliser Internet pour examiner une carte de la région, identifier les disponibilités au plan local, interroger le système pour en savoir plus sur les crèches et notamment sur la philosophie dont elle s'inspirent, et s'adresser par messagerie électronique au directeur pour des informations complémentaires. Il est même possible de remplir de la même façon une demande et de la présenter.

Informations complémentaires :

M. Leif Rydén, Directeur de l'Informatique, Administration du District de Kista  
(leif.ryden@kista.stockholm.se)  
<http://www.kista.stockholm.se/>

***Forum des hauts gestionnaires (Top Managers' Forum)***

124. Ce groupe d'impulsion à vocation transversale, créé en 1995 pour remédier aux inquiétudes suscitées par le cloisonnement des efforts d'application de la technologie, a suscité un grand intérêt sur le plan international en raison du succès qu'il a connu dans ses initiatives d'amélioration de la gestion publique. Comme on l'a noté dans l'introduction, le Forum est présidé par le ministre des Finances, ce qui lui assure la présence obligatoire des directeurs généraux des agences et sous-secrétaires des ministères. Le Forum encourage les projets et discussions des politiques ayant un caractère transversal pour le secteur public et ses organismes.

125. En général, les projets et initiatives se répartissent en deux catégories :

- la reconfiguration de l'administration publique à l'aide des TI ;
- une infrastructure électronique ouverte et sûre afin d'améliorer l'échange d'informations.

126. Il existe également des initiatives dans les domaines de la gestion de l'information, des questions juridiques et de l'administration publique.

127. Il faut cependant souligner les limites d'une telle approche. Bien que de nombreux succès puissent être mis à son crédit, les fonctionnaires suédois n'en ont pas moins reconnu les contraintes qui pesaient sur un tel groupe quant à ses capacités de promouvoir le changement -- contraintes tenant notamment aux traditions d'indépendance des agences administratives suédoises et à l'absence de moyens juridiques d'exécution.

Informations complémentaires

Magnus Brattgard, Statskontoret, Box 2280, S-103 17 Stockholm  
(magnus.brattgard@statskontoret.se)

## ROYAUME-UNI

### *Le Service d'information du gouvernement*

128. Le gouvernement a récemment placé de plus en plus d'informations sur Internet. Le site Web « *Open Government* » à <http://www.open.gov.uk/>, qui est géré par la *Central Computer and Telecommunications Agency* (CCTA), a reçu un accueil extrêmement favorable.

129. Le Service d'information du gouvernement (CGIS) fournit sur le Web un accès à des informations concernant plus de 600 organisations du secteur public. On y trouve des détails aussi divers que les communiqués de presse et les points de contact essentiels de tous les principaux ministères. Il a obtenu de nombreuses récompenses, dont, en 1996, le *Networking Industry Award* qui est décerné pour la meilleure utilisation des produits et services en réseau. Il a été désigné par l'US POINT Corporation comme faisant partie des premiers sites Web du monde, parmi les 5 pour cent des meilleurs, et l'US Magellan Corporation lui a accordé quatre étoiles.

Informations complémentaires :

Ms. Barbara McCallum, Central Computer and Telecommunications Agency  
([bmccallum@ccta.gov.uk](mailto:bmccallum@ccta.gov.uk))  
<http://www.ccta.gov.uk>

### *Government Secure Intranet*

130. Le *Government Secure Intranet* (GSI) fournit à l'administration un réseau interne sécurisé. Il relie les ministères et offrira des possibilités d'Intranet et un accès à Internet au sein d'un environnement maîtrisé. Il a été créé à l'initiative de la *Central IT Unit* (CITU) et sa gestion est assurée par la CCTA. Les premiers ministères ont été connectés dans le cadre de la phase pilote, et au moment où nous écrivons ceci, le système est prêt d'être lancé à plein régime.

131. Pendant la phase pilote initiale, les services du GSI couvraient la messagerie électronique interministérielle jusques et y compris les textes à diffusion restreinte ne nécessitant pas de cryptage, la messagerie électronique par Internet avec les organisations et les particuliers ne faisant pas partie du GSI, et des possibilités de partage et de collaboration en matière d'information. On inclura un large éventail de services à valeur ajoutée dans les phases ultérieures.

Informations complémentaires :

M. Matthew Bishop, Central IT Unit, Cabinet Office  
([mbishop@citugov.uk](mailto:mbishop@citugov.uk))  
<http://www.open.gov.uk/citu/cituhome.htm>

### *Formulaire intelligent*

132. Ce projet pilote concerne la transformation d'un imprimé administratif en un formulaire électronique « intelligent ». Les formulaires ainsi convertis sont ceux que l'on utilise pour se déclarer travailleur indépendant et qui sont envoyés à trois ministères différents - les Impôts (*Inland Revenue*), les Douanes et l'Agence de recouvrement des cotisations du ministère de la Sécurité sociale. A l'heure

actuelle 7 000 déclarations sont transmises chaque semaine, les informations étant ensuite transmises aux trois ministères.

133. La responsabilité de ce projet est assumée par les trois ministères, qui sont associés dans un programme de travail commun et bénéficient du concours de trois organisations privées : Microsoft pour l'interface avec l'utilisateur, EDS pour l'exploitation du site web et les interfaces entre ministères, et la National Westminster Bank pour la capacité de signature électronique.

134. Le projet a démarré dans sa phase pilote le 8 décembre 1997 et a permis d'établir un certain nombre de points importants. Pour la première fois le gouvernement britannique a admis une signature numérique, autorisé les particuliers à présenter un formulaire interactif et reconnu le statut juridique d'une signature numérique pour ces informations.

135. Le formulaire électronique simplifie la procédure d'inscription en combinant les informations provenant de quatre imprimés. Il ne présente que les informations pertinentes pour l'utilisateur, et il est doté de nombreuses aides d'utilisation aisée. Une fois rempli le formulaire est signé électroniquement, puis expédié. Pour un tel document il n'est pas nécessaire d'adresser à l'administration une copie signée manuellement.

136. Au départ le formulaire est testé dans six succursales de la National Westminster Bank, mais une fois les travaux préliminaires achevés, il pourra connaître une application plus large. On pense que dans les douze mois à venir, d'autres systèmes commerciaux d'émission et de gestion de cartes à mémoire à signature électronique deviendront disponibles. Un plus ample déploiement des formulaires électroniques pourrait s'en trouver facilité.

137. Toutes les informations figurant sur le formulaire sont protégées en cours de rédaction et de diffusion et préservées de toute altération par la combinaison de plusieurs mesures de sécurité. Les caractéristiques prévues pour sécuriser les données sensibles ont reçu l'agrément du *Data Protection Registrar*.

138. Cette étude pilote s'attaque à un certain nombre de difficultés administratives et techniques, et une fois menée à bien, elle ouvrira la voie à l'introduction d'autres formulaires électroniques dans l'administration.

Informations complémentaires :

M. Matthew Bishop, Central IT Unit, Cabinet Office (mbishop@citu.gov.uk)

<http://www.open.gov.uk/citu/cituhome.htm>

#### ***Formulaire de détermination de l'impôt par le contribuable***

139. Le service de réception de déclarations électroniques de l'*Inland Revenue* permettra bientôt à des intermédiaires fiscaux tels que les experts comptables et les conseillers fiscaux de déposer électroniquement des formulaires de détermination de l'impôt par le contribuable, grâce à une interface sécurisée avec les systèmes informatiques de l'*Inland Revenue*. A terme on espère que tous les citoyens pourront faire parvenir leurs déclarations au fisc soit depuis leur domicile par Internet, soit à partir d'un terminal d'accès public.

Informations complémentaires :

M. Mark Rickard, Inland Revenue (mrickard.ir.mh@gtnet.gov.uk)

<http://www.open.gov.uk/inrev/irhome.htm>

### *Autres services télématiques*

140. Un certain nombre d'autres ministères et agences sont également en train de tester et de mettre en œuvre la fourniture directe de services par des moyens télématiques. En voici quelques exemples :

- A la suite d'un test pilote probant à Bristol, les concessionnaires de voitures automobiles peuvent faire immatriculer des véhicules neufs grâce au projet AFRL (*Automated First Registration and Licensing*) de l'Agence d'immatriculation des véhicules et des conducteurs (*Driver and Vehicle Licensing Agency -- DVLA*). Les informations provenant du constructeur et du nouveau propriétaire sont rassemblées chez le concessionnaire et transférées électroniquement à la DVLA. Les concessionnaires établissent sur place des disquettes fiscales, ce qui supprime la nécessité de se présenter à un bureau d'immatriculation de véhicule de l'agence.
- Chaque année la DVLA répond à plus de 200 000 demandes de renseignements émanant des compagnies d'assurance automobile, qu'elles utilisent dans le règlement des sinistres ou la détection de fraudes. Dans un nombre croissant de cas ces demandes reçoivent une réponse électronique.
- L'*Inland Revenue*, l'Agence de recouvrement des cotisations sociales et les Douanes mettent déjà les annonces administratives à la disposition des citoyens grâce à Internet, avec une possibilité de messagerie électronique permettant aux usagers de faire part de leurs commentaires. Ces trois ministères offrent également des informations intégrées à l'aide d'une page sur le Web regroupant des informations sur les cotisations sociales, la TVA et les autres impôts.
- Les Douanes britanniques ont mis au point le système automatisé CHIEF qui permet de traiter les déclarations en douane pour le trafic hors Union européenne. Les importateurs et exportateurs ou leurs agents peuvent connecter directement leurs systèmes informatiques à CHIEF, obtenant ainsi un dédouanement plus rapide des marchandises et l'avantage de prestations automatisées telles que le calcul des droits de douane. L'automatisation des procédures de déclaration en douane a diminué les taux d'erreur, qui sont passés d'environ 15 pour cent à 3 pour cent, tout en permettant aux Douanes de remplir leurs missions de manière plus efficace, plus efficiente et plus économique.
- Les exploitants agricoles peuvent accéder aux systèmes télématiques du ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation pour se faire attribuer des lots individualisés de numéros d'identification pour leurs têtes de bétail.
- Depuis novembre 1995 l'Office des brevets gère un dispositif expérimental donnant aux clients un accès électronique aux bases de données de l'Office, ce qui leur permet d'obtenir des informations sur les brevets, les marques et les modèles déposés. Le passage en vraie grandeur se fera sous peu.
- Les institutions financières et juridiques de Londres et du Royaume-Uni ont un accès instantané à la base de données du Cadastre grâce à son réseau *Direct Access Service*.
- *Superplan Plotting System* est considéré comme le système de cartographie le plus avancé au monde. Il fournit quasi-instantanément aux clients des cartes centrées sur un lieu déterminé à partir d'antennes dispersées dans tout le pays. Ces antennes disposent de données

cartographiques obtenues par des moyens télématiques ultrarapides à partir de la base centrale de données située au siège de l'*Ordnance Survey* à Southampton. Des informations cartographiques peuvent être obtenues à la demande selon à peu près n'importe quelle combinaison de surface, de dimension, d'échelle et de type de carte. Un service d'arpentage est également à la disposition des clients.

Informations complémentaires :

M. Matthew Bishop, Central IT Unit, Cabinet Office (mbishop@citu.gov.uk)

<http://www.open.gov.uk/citu/cituhome.htm>