

LA GOUVERNANCE ÉLECTRONIQUE («E-GOUVERNANCE»)

Recommandation Rec(2004)15
adoptée par le Comité des Ministres
du Conseil de l'Europe
le 15 décembre 2004
et exposé des motifs

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

Electronic governance («e-governance») (Recommendation Rec(2004)15 and explanatory memorandum)

ISBN 92-871-5681-6

La reproduction des textes est autorisée à condition d'en citer le titre complet ainsi que la source: Conseil de l'Europe. Pour toute utilisation à des fins commerciales ou dans le cas d'une traduction vers une langue non officielle du Conseil de l'Europe, merci de vous adresser à publishing@coe.int.

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-5680-8

© Conseil de l'Europe, mai 2005

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

1. Recommandation Rec(2004)15, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 15 décembre 2004, et préparée par le Groupe ad hoc multidisciplinaire de spécialistes sur la gouvernance électronique (IP1-S-EG).
2. Cette publication contient le texte de la Recommandation Rec(2004)15 et son exposé des motifs.

Recommandation Rec(2004)15

du Comité des Ministres aux Etats membres sur la gouvernance électronique («e-gouvernance»)

*(adoptée par le Comité des Ministres le 15 décembre 2004,
lors de la 909^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;

Conscient du rôle unique que joue le Conseil de l'Europe dans la promotion et la protection de la démocratie ;

Soulignant l'importance du maintien et du renforcement des institutions et des processus démocratiques dans le contexte des opportunités et des défis inhérents à l'émergence rapide de la société de l'information ;

Convaincu que les pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux doivent assumer un rôle prépondérant dans l'identification de ces opportunités et défis, et dans la réponse à y apporter, rôle qui implique la mise en œuvre de stratégies globales de gouvernance électronique ;

Reconnaissant les diverses initiatives lancées au sein des Etats membres en matière de gouvernance électronique aux niveaux national, régional et local ;

Notant que le développement et la mise en œuvre de ces initiatives en matière de gouvernance électronique devraient à l'avenir davantage renforcer les droits de l'homme et notamment le droit de chacun d'exprimer, de rechercher, d'obtenir et de communiquer des informations et des idées ;

Convaincu que ces initiatives pourraient contribuer à améliorer les relations entre les pouvoirs publics et les autres acteurs de la société civile, à renforcer la qualité des services publics et à accroître l'efficacité des autorités publiques ;

Conscient des risques potentiels liés, en particulier, à l'usage abusif de données à caractère personnel, au manque d'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC) et aux insuffisances de compétences en informatique de certaines catégories de la population ;

Notant que la gouvernance électronique soulève avant tout des questions relatives à l'exercice démocratique du pouvoir et non pas des questions purement techniques, et convaincu par conséquent que les possibilités qu'elle offre ne seront pleinement exploitées que si l'introduction des nouvelles technologies s'accompagne de changements affectant les structures, les méthodes et l'organisation du travail des pouvoirs publics ;

Soulignant que l'élaboration et la diffusion de règles communes de bonne pratique en matière de gouvernance électronique sont indispensables pour partager les savoir-faire acquis dans et entre les différents Etats, pour tirer des enseignements des succès et des difficultés de chacun, ainsi que pour éviter les doubles emplois et les gaspillages de ressources ;

Tenant compte des travaux antérieurs effectués par le Conseil de l'Europe et d'autres organisations intergouvernementales, notamment ceux qui sont énumérés dans l'exposé des motifs de la présente recommandation,

Recommande que les Etats membres :

1. Dressent un bilan de leurs politiques, législations et pratiques en matière de gouvernance électronique à la lumière des principes énoncés en annexe à la présente recommandation.
2. Collaborent avec les acteurs concernés aux niveaux international, national, régional et local, afin d'élaborer une vision commune de la gouvernance électronique qui renforce les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit :

- en consolidant les institutions démocratiques à tous les niveaux et en les rendant plus accessibles, transparentes, responsables et attentives ;

- en donnant à tous l’occasion de participer à la prise de décisions, et en contribuant ainsi à rendre la démocratie plus dynamique et plus accessible au plus grand nombre ;

- en améliorant l’administration et les services publics, c’est-à-dire en les rendant plus accessibles, axés sur les usagers, transparents, efficaces et rentables, et en contribuant ainsi à la vitalité économique et culturelle de la société.

3. Elaborent une stratégie de gouvernance électronique qui :

- respecte pleinement les principes et l’organisation interne d’un gouvernement démocratique ;

- améliore l’efficacité des processus démocratiques ;

- élargit la gamme des possibilités offertes aux usagers pour communiquer et pour effectuer des transactions avec le gouvernement, en proposant des modes d’interaction supplémentaires ;

- se fonde sur une approche inclusive et non discriminatoire ;

- associe les usagers aux choix stratégiques et respecte leurs besoins et leurs priorités ;

- offre des garanties de transparence et de durabilité ;

- favorise une approche cohérente et coordonnée, entre les différents secteurs et niveaux de gouvernement ;

- fournit un cadre de partenariat entre les pouvoirs publics, le secteur privé et les autres organisations de la société civile ;

- maintient et renforce la confiance des citoyens dans les processus démocratiques, les pouvoirs publics et les services publics, y compris en protégeant les données à caractère personnel ;

- inclut une évaluation et une gestion sérieuses des risques ;

- permet et améliore l’accès à des infrastructures et à des services appropriés en matière de TIC, qui sont simples et faciles à utiliser ;

- garantit la disponibilité, la sécurité, l’intégrité et l’interopérabilité des systèmes ;

- met en place une politique de TIC fondée sur la neutralité technologique, des normes ouvertes et l'évaluation des possibilités offertes par différents modèles de logiciels, y compris des modèles à code source ouvert ;

- comporte des dispositions favorisant l'éducation et la formation du plus grand nombre, ainsi que des mesures appropriées d'information du public ;

- tient compte des innovations intéressantes au niveau international ;

- prévoit des mécanismes permettant une évaluation et une évolution constantes.

4. Veillent à ce que les principes énoncés dans la présente recommandation soient appliqués aux autres organisations participant à la prestation de services publics.

5. Diffusent largement la présente recommandation et son annexe, en les accompagnant si nécessaire d'une traduction.

Charge le Secrétariat d'intégrer, lorsque cela se justifie, des aspects de la gouvernance électronique notamment dans les projets du Conseil de l'Europe en faveur de la démocratie et dans les activités de ses bureaux sur le terrain.

Décide de revenir sur la question de la gouvernance électronique deux ans après l'adoption de la présente Recommandation.

Annexe à la Recommandation Rec(2004)15

La présente recommandation vise à aider les Etats membres à élaborer des stratégies de gouvernance électronique qui permettent d'utiliser efficacement les technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les relations entre les pouvoirs publics et la société civile, ainsi qu'au sein des pouvoirs publics, et dans le fonctionnement des pouvoirs publics, dans le cadre de processus démocratiques et de la prestation de services publics.

Aux fins de la présente recommandation, on entend par « usagers » les individus et les organisations, du secteur public ou du secteur privé, qui utilisent ou souhaitent utiliser des services relevant de la gouvernance électronique.

I. Démocratie électronique

1. Le recours aux TIC dans les processus démocratiques devrait être rendu possible lorsqu'il est considéré comme un moyen efficace :
 - de renforcer la participation, l'intervention et l'engagement des citoyens dans la vie publique nationale, régionale et locale ;
 - d'améliorer la transparence du processus décisionnel démocratique et le contrôle des institutions démocratiques ;
 - d'améliorer la réactivité des pouvoirs publics ;
 - de favoriser le débat public et le contrôle du processus décisionnel.
2. Il conviendrait d'utiliser les TIC pour améliorer l'accessibilité des fonctionnaires et des élus et la communication avec eux, et pour favoriser la communication au sein des administrations et entre elles, à tous les échelons.
3. La mise en place de procédures de vote électronique lors des élections et des référendums, à tous les niveaux de gouvernement, en plus des modes de scrutin classiques non électroniques, devrait être envisagée, conformément à la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres.
4. La volonté et la capacité des citoyens à participer en toute confiance aux processus démocratiques par le biais des technologies électroniques devraient être renforcées par une information adéquate et des activités éducatives et d'assistance à tous les niveaux, ainsi que dans le cadre de l'apprentissage de la citoyenneté démocratique. Les médias devraient être encouragés à contribuer de manière active et indépendante à sensibiliser le public et à promouvoir la participation démocratique.

II. Services publics électroniques

5. Le recours aux TIC pour la prestation de services publics devrait être rendu possible lorsqu'il est considéré comme un moyen efficace :
 - d'améliorer l'accessibilité générale et pour tous aux services publics, ainsi que leur facilité d'utilisation ;
 - de renforcer la réactivité des services publics aux besoins des usagers ;
 - de garantir un accès égal pour tous aux services publics, afin de favoriser la cohésion sociale.
6. Chaque fois que les pouvoirs publics fournissent des informations et des services au public par le biais des TIC :
 - il conviendrait de définir clairement les services et les informations disponibles et les modalités de leur obtention ;

- la conception des services électroniques devrait permettre aux usagers de les adapter eux-mêmes à leurs besoins ;
- ils devraient garantir l'exactitude, l'authenticité et la mise à jour des informations, ainsi que la sécurité des services ;
- les informations et les services devraient être aussi intelligibles que possible sous l'angle du contenu, du contexte et de la présentation ;
- les différentes administrations devraient harmoniser l'interface des services et la présentation des informations ;
- il conviendrait de garantir une qualité constante des services et une prestation efficace et ininterrompue, quels que soient le type de services et le mode d'accès (mode traditionnel ou électronique) ;
- les usagers de services électroniques devraient pouvoir bénéficier d'une assistance compétente adaptée à leurs besoins spécifiques.

III. Stratégies de gouvernance électronique

Principales caractéristiques des stratégies de gouvernance électronique

7. Les TIC devraient être utilisées, comme support des processus démocratiques et comme moyen de prestation de services publics, parallèlement à d'autres méthodes (accès par divers canaux).
8. Il conviendrait de donner accès aux services de gouvernance électronique par l'intermédiaire de toute une gamme de TIC, chaque fois que cette solution s'avère possible et rentable, à condition que ces TIC soient d'un emploi facile et garantissent l'amélioration de la qualité, de la disponibilité et de l'accessibilité des informations et services.
9. La prestation de services de gouvernance électronique devrait viser à atténuer la fracture numérique en adaptant les technologies afin de les rendre accessibles à toute personne, indépendamment de ses caractéristiques individuelles, sociales ou culturelles et de sa localisation géographique.
10. Il conviendrait de prendre des mesures pour permettre aux personnes handicapées d'utiliser les services électroniques sans que cela représente pour elles un surcoût. Il conviendrait également de mener, auprès des fournisseurs de produits et des prestataires de services, des actions de sensibilisation aux besoins des personnes handicapées.
11. Toute stratégie de gouvernance électronique devrait englober l'étude des dispositions légales applicables, notamment dans des domaines comme l'accès à l'information, l'identification et l'authentification des informations, ainsi que la validité juridique des transactions électroniques.

12. Toute stratégie de gouvernance électronique devrait englober des mesures visant à alléger la charge administrative et réglementaire pesant sur les usagers, en particulier pour le public et l'administration. Il serait aussi envisageable de prévoir des mesures permettant aux usagers de suivre le déroulement des procédures administratives dans lesquelles ils sont engagés.

13. Toute stratégie de gouvernance électronique devrait prévoir des dispositions garantissant l'affectation judicieuse de ressources technologiques, financières et humaines à la mise en place de services de gouvernance électronique et à la création de l'infrastructure technique correspondante, ainsi que la bonne utilisation de ces ressources. Les coûts de la mise en œuvre à court, moyen et long termes devraient être régulièrement évalués.

14. Toute stratégie de gouvernance électronique devrait encourager le lancement d'expériences pilotes et l'essai de prototypes, ainsi que le parrainage des programmes et des projets de gouvernance électronique «de pointe». Il conviendrait de diffuser les résultats obtenus.

15. Toute stratégie de gouvernance électronique devrait promouvoir la diffusion des bonnes pratiques et des résultats de la recherche aux niveaux national et international.

Principes directeurs relatifs à la mise en œuvre

16. Lors de la conception et de la mise en place de services de gouvernance électronique, il conviendrait d'analyser – et éventuellement de repenser – la prestation de services et les procédures administratives.

17. Il conviendrait d'évaluer régulièrement les risques associés à l'utilisation des TIC dans les processus démocratiques et la prestation de services publics (en particulier les risques liés à des utilisations ou des modifications non autorisées), et de mettre en œuvre des stratégies de prévention et de gestion de ces risques. Les usagers devraient être clairement informés de ces risques et des mesures prises pour les réduire.

18. Dans le but de protéger le droit de toute personne au respect de sa vie privée, tout traitement de données personnelles, en particulier lors de la conception des services segmentés ou adaptables par les usagers, devrait être conforme aux exigences de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108). Il conviendrait de fournir aux usagers toutes les informations nécessaires à leur participation effective et au plein exercice de leurs droits.

19. Toute stratégie de gouvernance électronique devrait comporter un système de gestion de la qualité visant à améliorer les services publics électroniques, à

faire augmenter en permanence le degré de satisfaction des usagers, et à remédier aux dysfonctionnements éventuels.

20. Toute stratégie de gouvernance électronique devrait comprendre des campagnes de promotion des programmes et des projets concernés, qui utilisent divers moyens de communication, électroniques et traditionnels.

21. Les méthodes d'authentification utilisées dans les applications de gouvernance électronique devraient correspondre aux niveaux de confidentialité et de sécurité requis.

22. Il conviendrait de mettre en place une infrastructure propre à garantir en toute circonstance le respect de la vie privée, ainsi que la confidentialité et la fiabilité des données à caractère personnel.

Création de conditions propices aux stratégies de gouvernance électronique

23. Il conviendrait de promouvoir la maîtrise des TIC par toutes les catégories de la population dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie. Les médias devraient être encouragés à contribuer activement au développement de ces compétences.

24. Les fonctionnaires et les élus devraient se voir proposer une formation concernant les aspects pertinents de l'utilisation, de la gestion et de la prestation de services de gouvernance électronique.

25. Il conviendrait de mettre à la disposition du public, à un coût abordable, des bornes d'accès aux services de gouvernance électronique.

26. Les Etats devraient envisager de créer un organisme national spécialement chargé des questions relatives à la gouvernance électronique, ou de confier ces tâches à des organismes existants.

Exposé des motifs

Préambule

1. Ces dernières années, la base de la communication sociale et les structures de la production économique ont connu de profonds changements dans de nombreux Etats-nations. Ces derniers ont été les témoins de l'explosion du volume d'informations produites et partagées, de la convergence des technologies de stockage et des technologies de communication d'informations, de la réduction rapide des coûts et de l'essor exponentiel de l'équipement informatique et des applications logicielles. Des auteurs affirment que ces changements ont conduit à l'«effondrement» des barrières traditionnelles que le temps et la distance imposaient à la communication.

2. Au milieu des années 1990, alors que cette tendance s'accroît, apparaît l'expression «société de l'information». Dans la société de l'information, la création, la distribution et la manipulation d'informations sont devenues l'activité économique et culturelle prédominante¹. Les portées relatives des technologies de l'information et de la communication (ou TIC), des industries de services et du capital intellectuel comme bases de la production économique s'y voient décuplées. En revanche, les secteurs de l'économie nationale basés sur la production de masse, les industries de transformation et le travail manuel tombent dans un relatif déclin. L'émergence d'un nouveau monde du travail est le pendant de la montée de la société de l'information. Dans les sociétés de l'information, de nouvelles «économies du savoir» font leur apparition, employant des «travailleurs de la connaissance»², main-d'œuvre familiarisée avec les technologies électroniques.

1. Rechercher «*information society*» sur le site www.whatis.com.

2. Expression lancée par le gourou du management Peter Drucker.

3. Les pressions sous lesquelles a émergé la société de l'information s'appliquent également à tous les secteurs. Dans le secteur commercial, ce nouvel environnement a généré un intérêt fébrile pour le commerce et les affaires électroniques, potentiellement capables de transformer les performances en matière de prestation de services et de productivité organisationnelle, respectivement. La réponse du secteur public à cette pression est la gouvernance électronique (« e-gouvernance »).

4. Dans son message politique³ au Sommet mondial sur la société de l'information (Genève, 10-12 décembre 2003), le Comité des Ministres a déclaré :

« Nous sommes persuadés que les TIC peuvent renforcer la démocratie représentative en facilitant la tenue d'élections équitables et de consultations publiques, accessibles à tous, en contribuant à élever le niveau de qualité des délibérations publiques, et en permettant aux citoyens et à la société civile de prendre une part active dans l'élaboration des politiques, tant au niveau national qu'au plan régional et local. Les TIC peuvent améliorer l'accès à la justice et rendre l'ensemble des services publics plus efficaces, plus réactifs et plus responsables. La gouvernance électronique démocratique, qui évolue grâce aux efforts concertés de tous les membres de la société, devrait atteindre tous les champs de la politique. »

5. La gouvernance électronique est un phénomène d'ampleur internationale qui concerne toutes les autorités publiques – centrales, régionales et locales. Etant donné que les changements induits par la mise en œuvre de la gouvernance électronique (si l'on considère le rôle de soutien, de gestion, de régulation et de prestation de services au secteur commercial que jouent les autorités publiques) influenceront la prospérité économique aux échelons national et international, ce domaine revêt un intérêt de première importance pour les organisations commerciales également. Et comme la mise en œuvre de la gouvernance électronique est notamment censée améliorer les modes de fonctionnement de la société civile, la vie associative est aussi concernée.

6. Il existe maintenant un nombre important, et en augmentation rapide, de publications sur le thème de la gouvernance électronique. Les

3. Adopté par le Comité des Ministres le 19 juin 2003, lors de la 844^e réunion des Délégués des Ministres.

recherches publiées vont de rapports comparatifs sur les différentes approches stratégiques des gouvernements nationaux et le progrès de leur mise en œuvre,⁴ incluant parfois des instructions pour les dirigeants et les praticiens⁵, à des présentations d'exemples intéressants au sein des pouvoirs locaux⁶, des études de cas particuliers de pays⁷, des examens de la théorie sous-tendant le phénomène de la «e-gouvernance»⁸ et des publications spécialisées sur des aspects précis de la «e-gouvernance», tels que démocratie électronique, services électroniques⁹ et administration électronique¹⁰.

7. Les opportunités et les défis associés à l'émergence de la société de l'information et de l'économie de la connaissance ont été traités de diverses manières par les Etats membres. Ces derniers ont choisi de se focaliser individuellement sur différents aspects du rôle et du fonctionnement du secteur public, en employant pour cela diverses stratégies de mise en œuvre¹¹. Après analyse de ces expériences et des travaux de recherche les accompagnant, il est maintenant possible de distinguer «ce qui marche» de «ce qui ne marche pas».

8. Bien que la démocratie électronique constitue le dernier des aspects de la gouvernance électronique à recevoir une attention analytique soutenue, on peut faire valoir que l'importance d'une bonne pratique dans ce domaine occupe dans nos préoccupations une place aussi prépondérante que la santé de la société civile et des institutions démocratiques. Alors que de nombreux Etats ont choisi de se focaliser avant tout sur la transformation des services publics (les «services électroniques») ou sur l'amélioration de la productivité des autorités publiques par le biais de

4. Par exemple, «The world's most effective policies for the e-economy», de Booz, Allen et Hamilton, novembre 2002.

5. Voir «L'administration électronique : un impératif», OCDE, 2003.

6. Par exemple, la publication annuelle «Local e-government now», de Improvement and Development Agency (IDeA) et Socitm. Consulter le site http://www.idea.gov.uk/publications/eg0024_brief.pdf, contenant la brochure d'information à l'intention des dirigeants (rapport 2003).

7. Par exemple, «e-government: an Italian experience», étude réalisée avec le soutien du Conseil de l'Europe, 2002.

8. «E.gov, e-business strategies for government», de Douglas Holmes, 2001.

9. «E-government leadership; engaging the customer», Accenture, 2002.

10. Rapport récent et parrainé par l'UE sur les économies réalisées, «Casting the net wider: local e-democracy 2003», IDeA, LGA, Socitm, automne 2003.

11. Voir les études de Kate Oakley intitulées «Qu'est-ce que l'e-gouvernance?», 2002, et «Local e-government now: a worldwide view», publiées par Improvement and Development Agency (IDeA) et Socitm, 2002.

l'administration électronique, d'autres, moins nombreux, ont rapidement reconnu le potentiel de la démocratie électronique dans les domaines de la cohésion et du fonctionnement de la société démocratique¹². Les résultats de ces premières expériences de « e-démocratie » commencent à émerger. Des recherches sur la démocratie électronique en Europe en 2003 ont révélé, peut-être sans surprise au stade actuel, que l'accès à l'Internet est de loin l'outil électronique le plus prisé, loin devant la consultation et les forums électroniques¹³. En d'autres termes, alors que l'utilisation des sites web à des fins de diffusion et de consultation d'informations est une pratique très répandue, l'emploi des TIC comme moyens efficaces d'accroître l'engagement et la participation des citoyens reste encore très timide.

9. Des pouvoirs nationaux, régionaux et locaux créent de nouvelles responsabilités et de nouvelles structures en vue de concevoir et d'appliquer leurs stratégies, et au niveau intergouvernemental le Conseil de l'Europe et la Commission européenne sont tous deux profondément engagés dans l'étude des mécanismes de la « société globale de l'information », de son émergence et de ses incidences (société globale, mais en aucune façon uniforme d'un pays ou d'une région à l'autre), ainsi que dans sa promotion et dans sa mise en œuvre pour le plus grand bien des peuples et des sociétés d'Europe. Le Conseil de l'Europe a lui-même dirigé, pour le compte de certains Etats membres, plusieurs travaux de recherche sur les nouvelles opportunités et les nouveaux défis évoqués plus haut. Les principes de la présente recommandation s'ajoutent, sans les remplacer, aux principes précédemment définis dans les recommandations et conventions suivantes :

- la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, STE n° 108.
- la Convention sur l'information et la coopération juridique concernant les « Services de la société de l'information », STE n° 180 ;
- la Convention sur la cybercriminalité, STE n° 185 ;
- la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique ;

12. « Local e-government now : a world-wide view », IDeA et Socit, 2002.

13. « Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe : e-democratizing the parliaments and parties of Europe », octobre 2003.

- la Recommandation n° R (2002) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès aux documents publics ;
- la Recommandation 1559 (2002) de l'Assemblée parlementaire relative à la formation des travailleurs à l'utilisation des nouvelles technologies ;
- la Recommandation 1586 (2002) de l'Assemblée parlementaire sur la fracture numérique et l'éducation ;
- la Résolution 1279 (2002) de l'Assemblée parlementaire sur la nouvelle économie et l'Europe ;
- la Recommandation n° R (2001) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local ;
- la Résolution 1191 (1999) de l'Assemblée parlementaire intitulée « Société de l'information et monde numérique » ;
- la Recommandation 54 (1999) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur la société de l'information locale et régionale ;
- la Recommandation n° R (99) 14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le service universel communautaire relatif aux nouveaux services de communication et d'information ;
- la Recommandation n° R (99) 5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection de la vie privée sur l'Internet.

10. De la même manière, cette recommandation tient pleinement compte des travaux antérieurs initiés et soutenus par la Commission européenne, notamment :

- la Résolution du Conseil sur la mise en œuvre du plan d'action en Europe 2005 : 5197/03, Bruxelles, 28 janvier 2003 ;
- la Directive 1999/93/ec du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999 sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques ;
- l'ensemble de bonnes pratiques de la Commission européenne sur la gouvernance électronique¹⁴.

14. Voir : http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/gpf/index_en.htm

11. C'est dans le contexte exposé ci-dessus, et en gardant à l'esprit les travaux réalisés par les Etats membres et par d'autres Etats, qu'il convient d'examiner les principes de la présente recommandation.

Recommandation

Paragraphe 1. «Dressent un bilan de leurs législations et pratiques (...)»

12. Le Comité des Ministres recommande que les Etats membres dressent un bilan de leurs politiques, législations et pratiques, car son intention est de faire en sorte que les principes figurant dans l'annexe décrivent les meilleures pratiques.

13. Ces principes reposent sur les politiques, les recherches et l'expérience de nombreux pays. Les dispositions précises figurant dans la législation nationale, et donc les implications de la mise en œuvre des principes, varient d'un Etat à l'autre. Selon toute vraisemblance, aucun Etat membre ne respecte encore tous les principes. Par conséquent, il sera utile et productif pour tous les Etats membres de dresser un bilan de leurs politiques, législations et pratiques nationales, en prenant comme points de repère les principes énoncés dans l'annexe.

Paragraphe 2. «Collaborent avec les acteurs concernés (...)»

14. Ce paragraphe définit les objectifs et critères nécessaires pour une vision constructive et «inclusive» de la gouvernance électronique, et il faut les garder à l'esprit si l'on veut concevoir une vision cohérente de la gouvernance électronique.

15. Ce paragraphe vise également à réaffirmer, à promouvoir et à intégrer les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe dans les stratégies de gouvernance électronique.

Exemple

L'approche *suédoise* du gouvernement électronique et plus généralement de la gestion publique favorise la décentralisation, avec des agences indépendantes qui opèrent dans le cadre d'un système de gestion des performances. Le gouvernement a limité son rôle à la formulation – à travers des documents de politique générale –, à l'élimination d'obstacles tels que les barrières juridiques, au soutien fourni aux agences par le biais de lignes directrices et de méthodes, ainsi qu'à

l'assistance à la mise en place de l'infrastructure commune nécessaire au gouvernement électronique¹⁵.

La combinaison entre la gestion des performances et la liberté opérationnelle a été un facteur décisif pour la modernisation des services publics en Suède et pour la croissance rapide de l'utilisation des nouvelles technologies numériques. Les agences gouvernementales suédoises ont démontré leur capacité à réaliser et à gérer le changement, et à moderniser leurs processus internes.

Paragraphe 3. «Elaborent une stratégie de gouvernance électronique qui respecte (...)»

16. L'abondance croissante des TIC transforme tous les secteurs d'activités, y compris les processus démocratiques et le travail des pouvoirs publics. L'observation des bonnes pratiques adoptées par les Etats membres et par d'autres Etats révèle que les TIC peuvent présenter de réels avantages pour la démocratie, la direction et la prestation des services publics, mais qu'elles ne sont pas dénuées de risques divers. Afin de profiter des avantages de la démocratie électronique et d'en éviter les risques, les pouvoirs publics doivent définir puis appliquer des stratégies cohérentes de développement et d'amélioration de la gouvernance via l'utilisation de TIC.

17. Ce paragraphe décrit les caractéristiques et critères essentiels d'une stratégie de gouvernance électronique constructive et cohérente. Les principes énoncés dans l'annexe à la recommandation sont conformes à ces caractéristiques et les étayent; toute stratégie conçue et mise en œuvre selon ces principes devrait présenter les caractéristiques énumérées ici.

18. Les principes figurant dans l'annexe constituent les conditions nécessaires à une telle stratégie, et la mise en œuvre d'une stratégie conçue selon les principes énoncés dans l'annexe contribuera à la réalisation des objectifs de la vision commune énumérés dans le paragraphe 2 de la recommandation.

15. A public administration serving the citizen (Government bill 1997/98:137), An information society for all (Government bill 1999/2000:86), A public administration in the service of democracy : An action programme (2000), Towards the 24/7 agency (2003).

19. La plupart des caractéristiques ou critères énoncés dans ce paragraphe sont parfaitement explicites et sont détaillés dans l'annexe à la recommandation. Des notes explicatives sont données ci-après pour les quelques points qui peuvent sembler ambigus ou pourraient être interprétés différemment par les Etats membres.

Point 1: «... respecte pleinement les principes et l'organisation interne (...)»

20. La présente recommandation et les principes énoncés en annexe traitent de la manière d'améliorer l'efficacité des processus démocratiques. Les dispositions constitutionnelles et démocratiques – par exemple, les moyens d'assurer la subsidiarité, ou l'équilibre entre les responsabilités respectives des autorités locales, régionales et nationales – varient selon les Etats membres. Cette recommandation ne cherche pas à modifier les structures existant dans chaque pays, ni à remplacer les processus démocratiques qui accompagnent ces structures. Elle cherche principalement à améliorer l'efficacité des dispositions existantes; il appartient aux Etats membres de juger de l'opportunité d'éventuelles modifications des structures et processus démocratiques.

Points 12 et 13: «... garantit la disponibilité, la sécurité (...)» et «met en place une politique des TIC basée sur la neutralité technologique, des normes ouvertes (...)»

21. L'interopérabilité, rendue possible par l'utilisation de normes ouvertes, est une condition nécessaire sur laquelle sont fondées la solidité, la souplesse et la pérennité des applications de gouvernance électronique. Les applications non interopérables sont exposées à de nombreux risques: risque financier (associé au risque de désuétude, par exemple), risque de dépendance à l'égard d'un fournisseur (ou de verrouillage du marché) et risque pesant sur le caractère évolutif des applications. C'est donc de l'interopérabilité et des normes ouvertes que dépendent dans une large mesure les stratégies durables et efficaces, le bon fonctionnement des marchés des fournisseurs, la prestation à long terme de services électroniques de qualité et la mise en œuvre de la démocratie électronique, au sein et au-delà des limites structurelles.

22. Les pouvoirs publics utilisent de plus en plus des logiciels à code source ouvert (OSS), ce qui montre qu'ils estiment que ces solutions sont plus

avantageuses que les logiciels propriétaires, sur le plan financier et sur le plan de la réduction des risques (risques du type décrit ci-dessus). Il importe de formuler une politique nationale claire en la matière, car le choix des solutions logicielles dans le secteur public a des répercussions sur le coût et la facilité de la coordination au sein des administrations et entre elles.

23. La confiance des usagers dans les services électroniques et la démocratie électronique est un facteur clé de leur propension à communiquer de façon nouvelle avec les pouvoirs publics. Il est donc souhaitable d'établir, pour l'ensemble du secteur public, un système cohérent et visible apportant des assurances en matière de sécurité et de fiabilité des informations. Ce système devrait garantir la sécurité et la transparence des interactions utilisant les voies électroniques, et inciter les usagers à avoir confiance dans le traitement, par les pouvoirs publics, des données à caractère personnel et des autres informations.

24. Cette recommandation a pour point de départ la démocratie et les prestations de services, ainsi que les aspects et les qualités spécifiques de processus démocratiques et de services publics efficaces, plutôt que les TIC. La recommandation comprend la notion de «neutralité technologique», car aucune technologie ne présente plus d'intérêt qu'une autre; l'objectif est d'utiliser les technologies de manière appropriée, dans le but d'améliorer les services et les processus démocratiques.

25. Les principes portent sur la manière dont les TIC peuvent renforcer ou améliorer certains aspects de la démocratie, et ils visent à créer les conditions favorables à l'émergence de pratiques durables. Les Etats pourront donc soit utiliser les technologies existantes de manière plus efficace ou à d'autres fins, soit chercher à innover radicalement dans certains domaines.

Exemple

Le Gouvernement *autrichien* a été le premier en Europe à donner un caractère officiel aux dispositions de gouvernance électronique, en adoptant la «loi fédérale portant dispositions destinées à faciliter la communication électronique avec les instances publiques¹⁶», entrée en vigueur le 1^{er} mars 2004.

16. Cette loi peut être consultée à l'adresse suivante: http://www.ris.bka.gv.at/erv/erv_2004_1_10.pdf

L'objectif de cette loi est de « promouvoir la communication électronique juridiquement pertinente. La communication électronique avec les instances publiques doit être facilitée, compte tenu du principe de la liberté de choix entre différents moyens de communication ».

Elle est composée des parties suivantes :

- identification et authentification en matière de communication électronique avec les instances publiques ;
- utilisation des fonctionnalités de la carte de citoyen dans le secteur privé ;
- validation de données électroniques ;
- particularités de la sauvegarde électronique de documents ;
- dispositions pénales ;
- dispositions provisoires et définitives.

Annexe à la recommandation

I. Démocratie électronique

Paragraphe 1. « *Le recours aux TIC dans les processus démocratiques devrait être rendu possible (...)* »

26. Les principes figurant dans ce paragraphe décrivent les objectifs que devrait viser la pratique de la démocratie électronique. Le paragraphe définit les résultats qu'une pratique efficace de la démocratie électronique permettra d'obtenir.

27. « Processus démocratiques » est une expression au sens très large qui désigne l'ensemble des activités liées à la pratique de la démocratie représentative dans tous les secteurs et à tous les niveaux de gouvernance, ainsi qu'entre eux. Cette expression englobe les procédures décisionnelles associées aux cycles politiques et électoraux. Parmi ces procédures figurent notamment l'engagement des individus et des groupes et leur participation à la formulation des politiques par le biais de débats publics, l'élaboration de lois et d'autres instruments, le contrôle de la prise de décisions de la part des élus et d'autres représentants, les moyens de faciliter au quotidien la consultation des élus par les citoyens, et l'acte de vote lors des élections et des référendums.

28. L'emploi des TIC dans les pratiques démocratiques devrait donner de nouvelles possibilités de renforcer la participation des citoyens, ainsi que la transparence et la réactivité des institutions démocratiques. La mise en place de la démocratie électronique peut permettre aux citoyens d'obtenir des informations auprès des autorités publiques, d'exprimer leurs opinions, de débattre de sujets d'intérêt public et d'influencer la prise de décisions.

Exemples

a. En *Estonie*, les technologies web sont très utilisées lors des réunions du conseil des ministres. Les ministres qui sont dans l'impossibilité d'être présents physiquement peuvent participer à la réunion grâce à la messagerie électronique ; de plus, pendant et après la réunion, des données actualisées et les décisions prises sont rapidement disponibles sur le site web du gouvernement. L'utilisation des TIC a rendu cette phase du processus démocratique plus efficace, en réduisant considérablement la durée des réunions. En outre, sur un portail gouvernemental intitulé « Aujourd'hui, je décide », tout citoyen peut faire des commentaires sur les politiques et les décisions, et proposer des thèmes de débat et des modifications à apporter à la législation.

b. En *Pologne*, en *Inde* et au *Brésil*, l'Etat a rendu les procédures budgétaires plus transparentes et plus compréhensibles pour le citoyen, grâce à des outils en ligne qui expliquent l'origine des recettes et leur mode de réaffectation. Dans certains cas, les citoyens sont invités à faire des commentaires et des recommandations à propos d'un projet de budget et, sur un mode interactif, ils sont sensibilisés à la difficulté des choix et décisions budgétaires liée au caractère limité des ressources¹⁷.

c. L'intérêt pour la démocratie électronique en *Suède* a porté jusqu'à présent au niveau local. Bollnäs est une petite ville d'environ 25 000 habitants, au milieu de la Suède. Les activités de démocratie électronique y offrent aux habitants la possibilité de soumettre des propositions écrites au conseil municipal, au conseil exécutif et aux comités municipaux, ainsi que des retransmissions web interactives et en direct des réunions du conseil municipal. Un site web invite aux discussions ouvertes sur des sujets spécifiques – par exemple un débat concernant l'éventuelle reconstruction d'un bâtiment historique qui avait souffert d'un incendie a attiré 500 messages en l'espace d'un mois.

29. D'excellents travaux ont été réalisés en vue d'étudier les possibilités d'amélioration des pratiques démocratiques offertes par les technologies électroniques. Citons notamment les travaux de recherche du Conseil de l'Europe lui-même¹⁸ et du Programme de l'OCDE sur la gestion publique et la gouvernance (PUMA)¹⁹, proposant un cadre analytique censé faciliter la compréhension

17. Voir « E-government and e-democracy: representation and citizen engagement in the information age », pp. 15-16, de Steven Clift, 2003.

18. Par exemple la Recommandation n° R (2003) 14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'interopérabilité des systèmes d'information dans le secteur de la justice, Rec(2003)14E ; la Recommandation n° R (2003) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'archivage des documents électroniques dans le secteur juridique, Rec(2003)15E , et les pages sur la rédaction des lois, sur le site Internet du Conseil de l'Europe, à l'URL www.coe.int/lawmaking

19. Voir « Impliquer les citoyens en ligne pour améliorer l'élaboration des politiques publiques », OCDE, mars 2003.

des défis, des outils et des techniques dans le domaine de la démocratie électronique. Dans des travaux plus récents, le PUMA/OCDE fournit des lignes directrices relativement à la consultation en ligne des citoyens et indique en quoi impliquer les citoyens en ligne constitue un défi qu'il convient de relever. Dans la réunion d'information accompagnant ces travaux, leurs auteurs ont déclaré que :

«la technologie est un moyen et non une solution (...) [et] (...) les obstacles au renforcement de l'implication des citoyens dans le processus de décision politique sont culturels, organisationnels ou constitutionnels, et non technologiques.»

30. Les enseignements mis en évidence par ce rapport sont renforcés par d'autres travaux encore plus récents étudiant des exemples «de pointe» à l'échelon local²⁰.

Paragraphe 2. «Il conviendrait d'utiliser les TIC pour améliorer l'accessibilité des fonctionnaires (...).»

31. L'utilisation des TIC peut donner de nouvelles possibilités d'améliorer l'accessibilité des fonctionnaires. Par exemple, les TIC peuvent permettre de communiquer plus souvent avec les fonctionnaires sur une période donnée et de rendre le dialogue, les discussions et le débat plus riches, lorsque des rencontres réelles sont impossibles, inopportunes ou indésirables. Les citoyens ne veulent pas tous prendre contact avec leurs représentants ou avec des fonctionnaires, mais pour ceux qui veulent le faire (et pour ceux qui pensent qu'ils le feront lorsqu'ils pourront le faire à leur convenance), il importe d'utiliser les TIC afin d'étendre les possibilités de contact et de discussion.

32. Les fonctionnaires peuvent utiliser les TIC pour améliorer leurs relations avec les individus et les groupes, par exemple en se servant de la messagerie de groupe pour communiquer avec les habitants de leur circonscription.

33. La multiplication des communications entre les individus et les institutions n'est pas toujours souhaitable, comme le montrent les cas de publi-postage électronique abusif («*spamming*»), d'inondation du courrier électronique ou de surcharge d'information. La recommandation vise à améliorer la qualité des échanges d'informations (et non pas à augmenter le volume de ces échanges) au sein des administrations et entre elles. L'augmentation des échanges est souhaitable dans la mesure où elle contribue notamment à renforcer la coordination au sein des administrations et entre elles, à rendre le processus d'élaboration des politiques plus efficace et à rendre la prestation de services publics plus cohérente, par l'intermédiaire de structures de gouvernance pluri-institutionnelles.

20. «Casting the net wider : local e-democracy 2003», IDeA, LGA, Socitm, automne 2003.

Exemple

a. *Allemagne* : la ville d'Esslingen a décidé d'ouvrir la discussion sur le budget aux citoyens dans le but de bénéficier de leurs connaissances, ainsi que de faciliter l'acceptation de coupes budgétaires. La consultation a été organisée en deux étapes : deux semaines d'information et de discussions générales, suivies d'une consultation avec les entités concernées de l'administration locale. Des discussions en face à face ont également été organisées. 171 citoyens se sont enregistrés et ont soumis 110 contributions en ligne. Les résultats de la discussion en ligne ont été très spécifiques, concernant, par exemple, les possibilités de financement alternatif des services.

b. *Finlande* : il y a plus de dix ans, le Gouvernement finlandais a mis en place un système en ligne d'aide à la prise de décisions, dans lequel les ministres sont invités à donner leur avis sur une question ou un document gouvernemental avant la réunion. En l'absence de commentaires, la question est intégrée dans un ordre du jour distinct, appelé « liste des décisions », et les ministres qui n'ont pas fait de commentaires sur une question perdent le droit de s'exprimer sur cette question lors de la séance gouvernementale correspondante. Grâce à ce système, 80 % des décisions sont prises par voie électronique, ce qui fait gagner beaucoup de temps, et seules les questions politiques les plus délicates sont débattues lors des réunions en face à face²¹.

c. *Suède* : plusieurs consultations en ligne ont (partiellement) eu lieu dans des villes suédoises, le plus souvent sur des sujets d'aménagement du territoire. Ces consultations ont vu une augmentation de la participation, habituellement limitée à quelques citoyens, à une large partie de ceux qui ont le droit de vote.

d. En *Suisse*, le système « Live+ », qui utilise l'Internet, retransmet en direct les débats du Conseil national (chambre basse) et du Conseil des Etats (chambre haute) de l'Assemblée fédérale (Parlement suisse), et donne des informations complémentaires mettant les débats en contexte. Les internautes suivent le débat en direct dans une fenêtre de leur écran d'ordinateur, et dans deux autres fenêtres fonctionnant sur un mode interactif ils peuvent obtenir des informations sur l'orateur et sur le thème du débat. Chaque internaute décide dans quelle mesure il veut approfondir un sujet donné²².

Paragraphe 3. « Procédures de vote électronique (...) »

34. La recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au

21. Voir « E-government and e-democracy: representation and citizen engagement in the information age », pp. 15-16, de Steven Clift, 2003.

22. « L'administration électronique: un impératif », OCDE, 2003, p. 43.

vote électronique et l'exposé des motifs correspondant indiquent que certains Etats membres utilisent déjà – ou envisagent d'utiliser – le vote électronique à diverses fins, notamment :

- permettre aux électeurs d'enregistrer leur suffrage à partir d'un lieu autre que le bureau de vote de leur circonscription électorale ;
- faciliter à l'électeur l'enregistrement de son suffrage ;
- faciliter la participation aux élections et référendums de toutes les personnes autorisées à voter, et en particulier des citoyens résidant ou séjournant à l'étranger ;
- étendre l'accès au scrutin aux électeurs souffrant d'un handicap ou se heurtant à d'autres difficultés pour se rendre en personne dans un bureau de vote et utiliser les installations qui s'y trouvent ;
- accroître la participation aux scrutins en proposant de nouveaux modes d'expression des suffrages ;
- adapter les élections à l'évolution de la société et à l'utilisation croissante des nouvelles technologies pour la communication et la participation à la vie civique afin de faire progresser la démocratie ;
- réduire progressivement le coût global pour les autorités électorales de l'organisation d'élections ou d'un référendum ;
- fournir plus rapidement et d'une manière fiable les résultats des scrutins ;
- offrir aux électeurs un meilleur service, dans l'intérêt de la démocratie, en leur proposant plusieurs modes de suffrage.

35. La recommandation en question énonce un certain nombre de normes juridiques, opérationnelles et techniques qu'il est nécessaire de respecter pour que le vote électronique soit compatible avec les principes fondamentaux en vertu desquels les élections et les référendums sont libres, équitables et impartiaux et se déroulent à bulletins secrets.

Paragraphe 4. «La volonté et la capacité des citoyens à participer en toute confiance (...)»

36. Les pouvoirs publics ont un rôle déterminant à jouer dans ce domaine. En tant que gardiens du système éducatif et acteurs clés de l'édifice social, et dans le cadre de leur mission en matière de santé et de bien-être des citoyens et des collectivités, leur responsabilité est claire. Comme nous l'avons déjà vu, les principales bases de la croissance et de la prospérité économiques sont en évolution dans de nombreux pays ; la tendance au développement d'économies fondées sur le savoir se poursuit. Manifestement, les pouvoirs publics ont la responsabilité et le devoir d'encourager la prospérité économique. Quels que soient les

moyens choisis pour y parvenir, la faculté du citoyen de participer pleinement au fonctionnement de la société et du marché du travail, condition préalable à l'essor de la nation, est une constante. Des recherches antérieures ont démontré l'urgence de cette question pour les Etats-nations²³.

37. Les technologies électroniques amélioreront l'accès aux processus démocratiques si elles servent de complément aux autres voies de communication entre citoyens et autorités publiques (voir paragraphe 7) et si les citoyens disposent de compétences adaptées en matière de culture numérique. De cette façon, des autorités démocratiquement réactives et responsables pourront probablement offrir à leurs citoyens différents moyens d'exprimer leurs préférences, et mettront en place un large éventail de méthodes en vue de répondre aux besoins des citoyens et d'en tirer des enseignements. L'acquisition des compétences en matière de culture numérique, au sein des autorités publiques comme dans la population en général, est au centre de la question.

38. L'alphabétisation numérique constitue également l'un des aspects du problème bien connu de la « fracture numérique », l'autre aspect étant l'accès à l'équipement et à l'Internet (voir paragraphe 9). Des travaux antérieurs du Conseil de l'Europe ont mis l'accent sur les dangers liés aux prestations de services électroniques si aucune mesure n'est prise pour lutter contre les problèmes d'accès et de culture numérique. Comme l'indique la Résolution 1279 (2002)²⁴, « il ne faut pas laisser se creuser l'écart entre ceux qui ont les compétences nécessaires et ceux qui ne les ont pas. Adapter le système éducatif aux besoins de cette nouvelle économie est fondamental pour ménager l'accès au "savoir universel". L'alphabétisation comprendra, désormais, non seulement la capacité de lire, mais aussi celle d'utiliser l'information écrite et les TIC dans sa vie quotidienne ».

39. Dans le monde réel, les médias jouent un rôle essentiel d'intermédiaire et de filtre entre les autorités et les citoyens, et cette relation revêt la même importance en ligne. Le secteur des médias, notamment aux niveaux national et international, s'est bien adapté aux défis de la communication dans la société de l'information ; en effet, de nombreux organismes de médias ont adopté de nouvelles approches innovantes pour diffuser l'information et encourager le débat, pour développer la présence et la stratégie de marque en ligne. Les organismes de médias ont encouragé et continuent à encourager la participation en ligne, et contribuent donc à créer le contexte social dans lequel intervient la gouvernance électronique. Manifestement, les autorités publiques peuvent tirer beaucoup

23. Task force eLuxembourg.

24. Résolution 1279 (2002) de l'Assemblée parlementaire sur la nouvelle économie et l'Europe.

d'enseignements de l'expérience des professionnels de la communication et devraient s'appuyer sur celle-ci pour instaurer un dialogue et créer des services en ligne. Les autorités devraient également encourager les médias à renforcer l'intérêt et la participation du public, en respectant toutefois l'indépendance du secteur des médias et des organismes de médias.

40. En outre, par souci de maintenir la liberté et l'activité de la presse, les pouvoirs publics devraient encourager le développement permanent du potentiel du secteur des médias – notamment au niveau local et régional – dans les domaines où les ressources et les compétences nécessaires sont susceptibles de faire défaut²⁵.

II. Services publics électroniques

Paragraphe 5. «Le recours aux TIC pour la prestation de services publics (...)»

41. Ce paragraphe décrit les raisons qui justifient, sur le plan de la démocratie et de la participation, le recours aux TIC pour la prestation de services publics. Il affirme que des stratégies efficaces de gouvernance électronique peuvent permettre d'atteindre les objectifs énumérés et les résultats escomptés.

42. Le paragraphe ne dresse pas la liste exhaustive des raisons justifiant l'utilisation des TIC dans les services publics. En effet, cette utilisation peut aussi viser une amélioration de l'efficacité, par exemple. Les objectifs énumérés illustrent l'impact que peut avoir, d'un point de vue démocratique, le recours aux TIC pour la prestation de services.

43. La mise à contribution des TIC pour la conception et la gestion des services publics offre de réelles opportunités aux prestataires de services et aux utilisateurs. Et à l'instar des principes sur la démocratie électronique, les principes sur les services publics reposent sur l'idée de renforcer la participation des administrés, leur engagement et leur liberté de choix, ainsi que l'accessibilité, la transparence, la responsabilité et la réactivité des pouvoirs publics.

Paragraphe 6. «Chaque fois que les pouvoirs publics fournissent des informations et des services (...)»

Point 1: «... il conviendrait de définir clairement les services et les informations disponibles (...)»

44. L'Internet et les autres TIC peuvent permettre aux pouvoirs publics de fournir des informations et des services au public plus facilement, plus rapidement et

25. Projet de document de prise de position sur le rôle des médias dans la promotion de la démocratie et la participation dans la société de l'information, MM 5 OD (2003) 6.

plus efficacement, et permettre aux particuliers et aux entreprises de consulter et de recevoir ces informations plus simplement. L'objectif de ce principe est d'apporter des garanties concernant la communication d'informations au public, en matière de qualité, de responsabilité et de transparence. Même si les personnes qui consultent ces informations ne se soucient pas de savoir quelle autorité publique est responsable de la prestation d'un service particulier, et ne se soucient peut-être pas non plus de la répartition des compétences au sein de l'ensemble complexe que forme l'administration publique, il reste néanmoins essentiel de définir clairement les responsabilités. Il est possible de mettre ces responsabilités en évidence au moyen de techniques de marquage et d'étiquetage, par exemple, tout en organisant les informations de manière à ce que les usagers s'y retrouvent : regrouper les services répondant à des besoins similaires ou destinés à un groupe précis, rassembler les informations provenant des structures de gouvernance verticales, horizontales et géographiques, etc.

Point 2: «... la conception des services électroniques devrait permettre aux usagers de les adapter (...)»

45. Pour les institutions démocratiques comme pour les entités commerciales, il est souhaitable que les services soient très centrés sur l'utilisateur – bien que pour des raisons différentes. Servir le public est au centre de la mission de toute institution démocratique : c'est pourquoi il faut faire en sorte d'enrichir l'expérience des usagers en utilisant les TIC pour la conception des services publics. Dans la même optique, les institutions publiques ont la responsabilité fondamentale de faire en sorte que l'engagement démocratique soit toujours conçu en accord avec le principe de l'accès universel et non discriminatoire. A ces deux égards, les nouvelles technologies offrent de réelles opportunités, mais constituent aussi de grands défis.

46. La possibilité de personnaliser la prestation de services – c'est-à-dire la possibilité, pour l'utilisateur, de choisir le mode d'accès aux services et la présentation qui lui conviennent – est l'un des grands avantages des services électroniques, et notamment de ceux qui sont proposés sur l'Internet.

47. La personnalisation contribue aussi de manière déterminante à la qualité des services, car elle favorise une prestation de services centrée sur l'utilisateur. Lorsque des services sont proposés sur l'Internet, les informations et les services demandés devraient s'afficher à l'écran en fonction des besoins de l'utilisateur, qui définirait lui-même ses besoins et le mode de présentation. Il faudrait concevoir les principaux modes de présentation en s'inspirant de la manière dont les citoyens recherchent des informations et utilisent les services publics.

48. Comme l'a affirmé le commissaire européen aux entreprises et à la société de l'information, le gouvernement électronique devrait contribuer à la prestation

de services publics personnalisés répondant aux besoins spécifiques des citoyens. Cela s'applique dans tous les domaines, aussi bien aux formulaires de déclaration d'impôts personnalisés qu'à la prise en compte des besoins spéciaux des personnes handicapées. La gouvernance électronique devrait favoriser l'émergence d'une administration « inclusive », à même de fournir des services adaptés à chacun et utilisables par tous²⁶.

49. Il convient de mentionner un autre aspect de la conception centrée sur l'utilisateur: la présence des autorités publiques sur l'Internet constitue une extension de ces autorités, mais le contenu de leurs sites web ne doit pas nécessairement se calquer sur les structures fonctionnelles (les « coulisses ») de l'administration. L'utilisateur de services s'adresse généralement à une même administration avec différents besoins, ce qui aurait, par le passé, nécessité de contacter et de mettre à contribution plusieurs secteurs de l'administration (en fonction de la répartition des responsabilités dans le secteur public du pays). Il est à la fois possible et souhaitable d'organiser les services en ligne de manière compréhensible pour les citoyens et les entreprises, et non pas de la manière la plus pratique ou la plus habituelle pour les autorités publiques, reproduisant par exemple d'anciennes structures de services que les usagers pourraient ne pas comprendre. Or, dans de nombreux Etats, les institutions et autorités n'ont pas encore adapté ou encouragé l'adaptation de leurs services électroniques aux besoins des usagers.

50. Pour proposer des services électroniques centrés sur l'utilisateur, il faut solliciter activement l'engagement et la participation des usagers à la création de ces services; de même que les tests utilisateur sont une phase clé du développement d'un produit ou d'un service dans le secteur commercial, l'élaboration de nouveaux services publics électroniques devrait se faire avec l'aide des citoyens. Les TIC offrent de nouveaux moyens de s'acquitter de cette responsabilité démocratique.

Exemple

A *Singapour*, *Hong Kong*, au Nouveau-Brunswick (Service Nouveau-Brunswick) au *Canada*, et à Sydney, en *Australie*, les organismes gouvernementaux ont cherché à concevoir leurs services en ligne en tenant compte des besoins des usagers. Chacun propose des moyens d'effectuer des opérations en ligne qui correspondent aux besoins des usagers, plutôt que de montrer la structure et le fonctionnement des organismes gouvernementaux responsables de la prestation des services.

26. Allocution d'Erkki Liikanen, commissaire européen en charge de l'entreprise et de la société de l'information, 21 mars 2003.

Point 3 : «... l'exactitude, l'authenticité (...)»

51. L'exactitude et l'authenticité des informations destinées au public devraient être garanties, que l'utilisateur se rende en personne dans une administration, qu'il la contacte par téléphone ou y accède par le biais des TIC. Cela implique une gestion concertée, au sein des pouvoirs publics, de la mise à disposition d'informations, et une conception rigoureuse des structures de responsabilité en la matière. Si l'on veut que les particuliers et les entreprises se fient aux informations reçues ou trouvées par le biais des TIC – condition indispensable à l'utilisation étendue des TIC –, il faut garantir explicitement la qualité de l'information, quel que soit le mode d'accès, et éviter les cas de péremption des informations, qui étaient fréquents dans tous les pays au début de l'utilisation des sites web. Les informations risquent d'être périmées si les sites web sont considérés comme des entités distinctes (et gérés en conséquence), et non comme une partie intégrante de la face publique des institutions; c'est cette dernière conception qui est préconisée dans la recommandation.

Exemple

Aux Pays-Bas, un rapport intitulé «communication gouvernementale» (*Kabinetsstandpunt Overheidsinformatie*) décrit la politique du gouvernement en matière d'information du public. Cette politique prévoit la diffusion active de toutes les informations gouvernementales. Aux Pays-Bas, la législation nationale est consultable en ligne (www.wettenbank.nl), et des dispositions sont prises pour que des licences et d'autres informations pertinentes puissent aussi être diffusées ainsi.

Point 4 : «... les informations et les services devraient être (...)»

52. Les technologies de l'Internet permettent, par exemple, d'obtenir la traduction rapide d'un texte avec un bon rapport coût-efficacité. La flexibilité des interfaces signifie aussi que la simple reproduction d'une documentation volumineuse ne constitue pas l'unique moyen de diffuser des informations ou de les rendre disponibles.

Point 5 : «... l'interface des services et la présentation des informations (...)»

53. «Harmoniser» la présentation consiste, pour tous les pouvoirs publics, à utiliser la même terminologie et les mêmes modes de navigation et de recherche, pour que les utilisateurs puissent trouver plus facilement les informations dont ils ont besoin.

Exemples

a. En *Allemagne*, la ville et l'Etat fédéral de Hambourg ont joint leurs forces avec quatorze régions environnantes situées dans trois Etats fédéraux différents

afin de fournir des services de gouvernement électronique aux citoyens en dépit des frontières administratives. A partir de l'automne 2004, environ 4 millions de citoyens ne seront plus gêner par la division complexe des responsabilités entre les municipalités, les régions et l'Etat fédéral. La fusion des infrastructures administratives, qui devront désormais fonctionner d'une manière ininterrompue, a été une des tâches principales à accomplir. Cette fusion a été réalisée par Dataport, une société fondée au début de 2004 et composée des unités informatiques de toutes les entités administratives participantes. La formation du personnel ainsi que la transformation culturelle accompagnant le passage des employés du secteur public au secteur privé ont également constitué un défi important.

b. Au Royaume-Uni, les «systèmes de classification» («*category lists*», qui constituent une taxonomie générale des services gouvernementaux) ne sont pas les mêmes pour l'administration centrale et l'administration locale. Il est question de les fondre en un système unique, qui, une fois appliqué à tous les services en ligne du gouvernement, rendra la recherche d'informations plus facile pour l'utilisateur.

c. En Suède, Älvsjö, un arrondissement de Stockholm, a développé un outil de recherche en ligne des documents officiels concernant les activités du comité d'arrondissement. Par exemple, une recherche utilisant le terme «services aux personnes âgées» fera ressortir tous les documents, y compris les enquêtes, les comptes rendus, les ordres du jour, etc., où ce sujet a été discuté ou mentionné.

L'Agence suédoise de la gestion publique a pour mandat de promouvoir la coopération et la coordination entre les sites web du secteur public, par exemple par le biais du développement d'outils de recherche. Le but principal est de mettre en place un point d'entrée commun, à partir des situations de la vie et des besoins des entreprises, à toutes les informations et à tous les services électroniques offerts par les différentes parties de l'administration publique.

Point 6: «... qualité constante des services et une prestation efficace et ininterrompue (...)»

54. Un facteur clé de la satisfaction de l'utilisateur en ce qui concerne les services publics est la continuité de la qualité, d'un réseau de services ou d'un mode d'accès à l'autre. Alors que les réseaux créés par les pouvoirs publics pour les citoyens et les entreprises sont toujours plus nombreux et plus diversifiés, il incombe aux autorités publiques d'apprendre à gérer l'interconnexion des services dans leur ensemble. L'utilisateur est en effet susceptible de choisir différents réseaux à différents stades de sa démarche administrative. Par exemple, il utilisera d'abord l'Internet pour s'informer, puis continuera par un appel téléphonique et finira par se rendre sur place pour demander un service ou achever de

réaliser une ou plusieurs opérations. La coordination efficace et la cohérence entre les réseaux sont donc essentielles à la qualité globale des services. La coordination et la cohérence sont des conditions indispensables à une prestation de services efficace et ininterrompue.

55. Selon les dispositions administratives actuelles, un événement unique peut nécessiter toute une série d'interactions avec les pouvoirs publics. Ainsi, en Angleterre, une déclaration de décès requiert vingt-huit démarches distinctes. Garantir une prestation de services efficace et ininterrompue, c'est permettre au citoyen, dans la mesure du possible, d'accomplir toutes ces démarches à partir d'un seul lieu, ou en se rendant une seule fois dans une seule administration. L'adjectif « ininterrompu » renvoie à l'idée d'utiliser les TIC pour atténuer les divisions au sein des administrations et entre elles, afin que la procédure aboutissant à la prestation de services soit simple et sans ambiguïté.

Exemple

En *Espagne*, le « portail du tourisme » est une place de marché où sont proposés des produits et des services touristiques. Mis au point par le gouvernement et lancé en juin 2002, ce site, dont l'adresse est www.spain.info, rassemble des informations et des services issus de bases de données du secteur public et du secteur privé (l'Etat, les dix-sept communautés autonomes, des collectivités locales, des tour-opérateurs privés, des agences de voyages, des hôtels, des restaurants, etc.). Il partage des informations et des services avec des portails verticaux et horizontaux : sites web de communes, portails commerciaux, sites spécialisés dans les voyages et offices du tourisme gouvernementaux, par exemple. Le portail propose aux touristes et aux agents de voyages des données quantifiées et coordonnées qui leur permettent de concevoir, d'organiser et de réserver des voyages, en leur donnant le choix entre neuf langues et toute une série de formats (multimédia, imagerie virtuelle en trois dimensions, etc.). Par ailleurs, grâce à ce portail, les employés des offices du tourisme sont en mesure de fournir des informations actualisées, adaptées aux besoins de chaque touriste. Quant aux régions, aux communes et aux opérateurs privés, ils peuvent mettre en œuvre leur propre stratégie touristique, tout en profitant d'informations et de services communs²⁷.

Point 7: « Les usagers de services électroniques devraient pouvoir bénéficier (...) »

56. La mise en œuvre de la gouvernance électronique implique la création de nouveaux modes d'accès aux services et aux autorités publiques : il est important

27. « L'administration électronique : un impératif », OCDE, 2003, p. 40.

de fournir des services d'assistance pour favoriser l'adoption de ces nouvelles formes d'interaction et instaurer la confiance en leur professionnalisme et leur efficacité.

III. Stratégies en matière de gouvernance électronique

i. Principales caractéristiques des stratégies de gouvernance électronique

Paragraphe 7. «Les TIC devraient être utilisées comme support des processus démocratiques (...)»

57. Prenons un exemple : pour garantir l'accessibilité universelle, il faut que l'accès aux processus démocratiques et aux services sociaux soit possible par le biais d'autres moyens que les TIC, tant qu'il restera des usagers qui ne pourront ou ne voudront pas exercer leurs droits par l'intermédiaire des TIC.

Paragraphe 8. «Il conviendrait de donner accès aux services de gouvernance électronique par l'intermédiaire de toute une gamme de TIC (...)»

58. Nous rappelons ici l'exigence de «neutralité technologique» formulée dans la présente recommandation. De nombreuses options existent déjà en matière de technologie et de canaux d'information, et d'autres verront le jour. Elles ne se limitent pas à l'Internet ou aux sites web. L'utilisation du GPRS ou des SMS sur téléphones portables, par exemple, permet également d'accéder aux informations et de les diffuser.

Paragraphe 9. «La prestation de services de gouvernance électronique devrait viser à atténuer (...)»

59. Afin de tirer parti des services électroniques et de la démocratie électronique, il importe que les citoyens et les entreprises puissent tout d'abord y accéder. Or cette évidence pose un problème multidimensionnel aux autorités publiques, et le défi qu'elles doivent relever, à savoir garantir l'accès universel à tous les processus démocratiques, peut se révéler complexe. A cet égard, il est utile de bien faire la distinction entre les notions d'accès et d'accessibilité :

– «L'accès renvoie à la possibilité réelle de consulter ou d'obtenir par des moyens électroniques des informations administratives et/ou émanant des autorités publiques²⁸.» Il s'agit des possibilités d'accès aux services électroniques offertes aux citoyens et aux entreprises, s'ils désirent y accéder.

28. «La consultation électronique dans les pays participant à Government On Line : initiatives pour favoriser la démocratie électronique», rapport de Pauline Poland, p. 9, 6 décembre 2001.

29. *Ibid.*

– «L'accessibilité se réfère à la facilité avec laquelle l'utilisateur peut effectivement mettre en œuvre cette possibilité de consulter des informations administratives et/ou émanant des autorités publiques²⁹.»

60. Dans la société de l'information, l'accès aux ressources informatiques est une condition indispensable à la participation pleine et entière des citoyens et à leur engagement. Certains travaux précédemment réalisés par le Conseil de l'Europe trouvent ici toute leur pertinence. Ainsi la Recommandation Rec2001(19) aux Etats membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local indique-t-elle que les autorités publiques devraient «utiliser pleinement, en particulier: les nouvelles technologies de l'information et de la communication, et s'employer à ce que les autorités locales ainsi que les autres organismes publics utilisent (en plus des formes traditionnelles et toujours valables telles que l'affichage public et les brochures officielles) tout l'éventail des moyens de communication (sites web interactifs, médias audiovisuels multicanaux, etc.)». Il est louable d'encourager les autorités publiques à utiliser les nouvelles TIC, mais cela ne servira à rien si les citoyens manquent de moyens pour communiquer via ces technologies.

61. Les ordinateurs et l'accès aux services électroniques coûtent de l'argent, et malgré la chute des prix de l'équipement informatique et de la connexion à l'Internet, et en dépit de la multiplication des ordinateurs sur les lieux de travail, il reste encore des franges entières de la population pour lesquelles «passer en ligne» revient bien trop cher. Aussi les autorités publiques devraient-elles collaborer avec d'autres secteurs afin de raccorder les centres socioculturels et autres lieux à l'Internet³⁰. Des projets de partenariats ont pour but de doter les particuliers d'ordinateurs et de connexions à l'Internet subventionnés, en donnant la priorité aux habitants des zones défavorisées³¹. Les autorités publiques devraient encourager de tels projets, soutenir les partenariats existants et tirer les enseignements de ces expériences afin de les reproduire ailleurs.

62. Les normes et les principes reconnus, qu'ils existent déjà ou soient en cours d'élaboration, concernant la conception et la mise en œuvre de services publics accessibles devraient aussi s'appliquer aux services fournis par le biais des TIC. On citera en exemple la Résolution ResAP(2001)3 «Vers une pleine citoyenneté des personnes handicapées grâce à de nouvelles technologies intégratives». Il existe également des normes relatives à l'accessibilité des services fournis au moyen de sites web – comme celles du «World Wide Web Consortium (W3C)».

30. Voir la Recommandation n° R(99)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le service universel communautaire relative aux nouveaux services de communication et d'information.

31. Voir, par exemple, «Local e-government now 2003: sustaining the momentum» ou l'initiative Eastserve.com dans la région de Manchester, au Royaume Uni.

63. L'utilisation des TIC dans les processus démocratiques et dans le cadre des services sociaux dépend aussi de l'attitude – personnelle ou liée à la culture – des usagers à l'égard de ces technologies. Il s'est avéré efficace d'essayer d'encourager les usagers à participer en ayant recours aux techniques audiovisuelles³², comme dans la publicité, afin d'aider les usagers à découvrir de nouvelles possibilités, à augmenter leur confiance en soi et à réfléchir aux préjugés concernant les services.

64. L'utilisation de la radio et de la télévision locales, la production de CD et l'enregistrement et la numérisation d'aspects liés à diverses cultures et sous-cultures peuvent encourager la participation au débat public. Cela est particulièrement intéressant pour des groupes cibles se distinguant par leurs caractéristiques culturelles et leur situation matérielle : par exemple jeunes, femmes, personnes immigrées, minorités ethniques, personnes handicapées.

Paragraphe 10. «Il conviendrait de prendre des mesures pour permettre aux personnes handicapées (...)»

65. Il convient de se référer, par exemple, aux travaux antérieurs du Conseil de l'Europe, en particulier la Résolution ResAP(2001)3, «Vers une pleine citoyenneté des personnes handicapées grâce à de nouvelles technologies intégratives», qui stipule que :

«Tout le monde doit pouvoir se procurer des produits et des services, et ce, à des prix équivalents. Le surcoût lié à l'accessibilité des produits et services ne doit pas être à la charge des personnes handicapées. Il faut que les pouvoirs publics fassent tout pour s'assurer que des considérations financières ne viennent pas priver ces personnes des avantages propres aux nouvelles techniques, aux adaptations et aux technologies d'assistance. Il importe que les produits et services destinés à des créneaux spécifiques du marché, et de ce fait très onéreux, soient proposés à un coût abordable aux personnes handicapées qui en sont tributaires, leur prix devant être équivalent à un produit ou un service de grande consommation. Le point de vue de l'utilisateur : "Ai-je les moyens de l'acheter?" doit être pris en considération.»

66. De même, le document de prise de position IP1 (2002) 16 e, Strasbourg, 27 juin 2002 : «Le vote électronique : vers une citoyenneté à part entière des personnes handicapées?» nous rappelle que le Plan d'action «eEurope 2005», adopté lors du Conseil européen de Séville les 21 et 22 juin 2002, propose que

32. Gavira, L. (1999). «La participación de los jóvenes con especiales dificultades en la aplicación de políticas activas para el empleo: limitaciones y potencialidades" (The participation of young people with special difficulties in the application of active policies for employment: limitations and potentialities) in Tercer sector y participación juvenil (Third sector and youth participation), *Revista de estudios de juventud*, n° 45, National Youth Institute of the Ministry of Labour and Social Affairs, Madrid.

les Etats membres de l'Union européenne fassent en sorte que d'ici la fin 2004 les services publics soient accessibles à tous, et notamment aux personnes ayant des besoins particuliers, telles que les personnes handicapées ou les personnes âgées.

Paragraphe 11. «Toute stratégie de gouvernance électronique devrait englober l'étude des dispositions légales applicables (...)»

67. La mise en œuvre de la gouvernance électronique soulève d'importantes questions d'ordre juridique, par exemple en matière de protection de la vie privée. «Le "pouvoir de l'information" entraîne une responsabilité sociale de la part de l'utilisateur de données du secteur public et privé. Dans la société moderne, de plus en plus de décisions affectant les individus sont basées sur des informations stockées sur fichiers informatiques. Il est essentiel que les personnes responsables de ces fichiers fassent en sorte que les avantages indéniables fournis par le traitement automatique des données n'entraînent pas, parallèlement, un affaiblissement de la position des personnes concernées par ces données³³».

68. Il est probable que sur le vaste territoire couvert par les Etats membres, les textes et les lois relatifs à ce domaine varient dans une certaine mesure. Les instruments juridiques pertinents sont ceux qui relèvent des domaines de la liberté de l'information, de la protection de la vie privée et des données, de l'identification et de l'authentification. Il existe également des instruments internationaux applicables à la gouvernance électronique et à la gestion de l'information par les autorités publiques, notamment la Convention sur la cybercriminalité ainsi que la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Que les Etats membres soient tenus de mettre en œuvre leurs stratégies de gouvernance électronique dans les limites définies par les lois nationales et internationales est un impératif évident. Cependant, lorsque la position juridique nationale crée une certaine ambiguïté (apparente ou réelle) – par exemple, un sentiment de contradiction entre les exigences liées à la liberté d'information et celles liées à la protection des données –, conformément au principe de l'économie d'effort, les gouvernements nationaux devraient encourager la clarification de cette position – sur ce qui est admissible et ce qui ne l'est pas – et la communiquer aux autres autorités publiques et aux administrés.

69. Ce qui importe ici, c'est de trouver un équilibre entre, d'un côté, une amélioration manifeste du service, pouvant résulter d'un meilleur échange d'informations avec les pouvoirs publics et en leur sein, et, de l'autre, l'incontes-

33. «The Council of Europe in the New Information Era», par Guy de Vel, directeur général des Affaires juridiques, Conseil de l'Europe.

table droit à la vie privée de tous les citoyens³⁴. Les Etats membres présentent des différences culturelles quant aux informations traditionnellement détenues et partagées par les pouvoirs publics. Dans certains Etats, les registres nationaux sont tolérés et appréciés pour les avantages potentiels qu'ils peuvent engendrer. Dans d'autres, les tentatives de création d'un registre national (et par extension, d'un système de carte d'identité nationale) se heurtent aux traditions et ont jusqu'à présent été repoussées par l'ensemble de la population.

L'approche décentralisée de la *Suède* en matière de gouvernance électronique signifie l'absence d'examen ou d'approbation centraux des projets et des dépenses des agences pour la gouvernance électronique. Le gouvernement n'a pas adopté d'objectifs quantitatifs, ni établi de délais de réalisation. Des objectifs spécifiques sont établis pour les agences dans le cadre de la gouvernance régulière des agences et non en tant que mesure particulière dans le cadre de la gouvernance électronique. L'Agence de la gestion publique contrôle le développement de sites web publics selon une série d'indicateurs qui mesurent la disponibilité de certains services et catégories d'informations. Elle fournit également un soutien pour le développement de services électroniques rentables. L'agence a signé des accords-cadres avec deux entreprises qui offrent aux agences et aux autorités publiques nombre de services communs et des fonctions administratives partagées. Ces fonctions sont offertes aux agences principalement sur la base de transactions individuelles afin d'assurer des coûts de lancement aussi bas que possible.

Paragraphe 12. «Toute stratégie de gouvernance électronique devrait englober des mesures visant à alléger (...)»

70. Par «charge administrative», on entend toutes les démarches que les usagers doivent accomplir pour s'acquitter de leurs obligations et faire valoir leurs droits dans le cadre du droit public (par exemple, remplir des formulaires, prendre contact avec une administration). Cette charge administrative présente généralement un coût financier (frais administratifs). Dans la mesure du possible, les applications relatives à la démocratie électronique et aux services électroniques devraient être conçues de manière à réduire le temps et l'énergie que les usagers consacrent aux formalités administratives.

Exemple

Le Gouvernement *néerlandais* a pour objectif d'alléger le fardeau administratif de 25 % entre 2003 et 2007. L'un des grands principes de cet allègement est la «communication d'informations unique». Selon ce principe, les particuliers et les

34. Pour un point de vue intéressant sur ce débat, voir le rapport Riley d'octobre 2003, «Privacy as a human value: Commonwealth centre for electronic governance», www.electronicgov.net

entreprises ne soumettent qu'une fois à l'administration les renseignements demandés. Une administration centrale stockera et gèrera ces informations au moyen d'une base de données unique, à laquelle pourront accéder les organismes gouvernementaux que la loi habilitera à traiter les informations en question. En vue d'atteindre cet objectif, les Pays-Bas ont adopté un programme politique spécial et des modifications vont être apportées à la législation.

Paragraphe 13. «Toute stratégie de gouvernance électronique devrait prévoir des dispositions (...)»

71. L'attribution des ressources et leur bonne gestion sont la clé du succès de tout programme associant plusieurs administrations et partenaires. Il est souhaitable et important de clarifier les rôles respectifs des pouvoirs locaux, régionaux et nationaux pour développer des stratégies cohérentes et coordonnées. A nouveau, de telles dispositions devraient être créées, conçues – et évoluer – avec la participation de tous les groupes concernés.

Paragraphe 14. «Toute stratégie de gouvernance électronique devrait encourager le lancement d'expériences pilotes (...)»

72. Les expériences pilotes et prototypes permettent de savoir quelles sont les bonnes ou les mauvaises approches, de partager les connaissances à ce sujet et d'éviter ainsi les investissements peu productifs et les réformes administratives peu judicieuses.

73. Les changements découlant de la gouvernance électronique sont de grande envergure et ont des incidences sur tous les aspects des affaires publiques. L'ampleur et la complexité des transformations requises sont telles qu'il est peu probable qu'une autorité publique, quelle qu'elle soit, notamment au niveau local ou régional, dispose en interne de compétences et de ressources suffisantes. D'où l'importance d'établir des partenariats intersectoriels pour trouver et utiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ces changements. Il est indispensable de nouer des relations étroites entre les autorités publiques et les organisations du secteur commercial.

Paragraphe 15. «Toute stratégie de gouvernance électronique devrait promouvoir la diffusion (...)»

74. La mise en œuvre de la gouvernance électronique est un défi complexe présentant de multiples facettes. Beaucoup de progrès ont déjà été réalisés dans les Etats membres et au sein des divers secteurs et échelons du gouvernement dans chaque pays. Cependant, aucune autorité publique n'a encore achevé le travail de mise en œuvre et chacune pourrait s'inspirer utilement de l'expérience des autres.

75. Les avantages d'un tel partage des connaissances comprennent la réduction des besoins en ressources globales pour la gouvernance électronique (en limitant les « réinventions » et les doubles emplois) et une accélération du rythme des progrès (les autorités publiques n'ayant plus besoin de partir sur des bases entièrement nouvelles). A ces fins, les principes prévoient la promotion active des échanges d'informations, de l'enrichissement mutuel et de la créativité dans le secteur public et le secteur commercial, conditions nécessaires à une mise en œuvre réussie de la gouvernance électronique.

Exemple

L'Agence *suédoise* de la gestion publique a une responsabilité générale pour la promotion, la coordination et la direction de la gouvernance électronique. De 2001 à 2003 l'agence a eu un mandat spécifique pour la promotion de services électroniques en consultation avec d'autres agences et avec les autorités régionales et locales. Son travail concernait le développement de méthodes, de lignes directrices et d'accords, ainsi que la mise en œuvre de projets d'intérêt commun.

Une autre délégation gouvernementale, la « Délégation de l'agence 24/7 » a été mise en place afin de s'occuper particulièrement des services électroniques capables de générer des avantages majeurs pour le public et les entreprises et de rendre le secteur public plus performant. Une des tâches de la délégation a été de tester de nouvelles méthodes pour renforcer la coopération entre le gouvernement central et les autorités locales, ainsi qu'entre le secteur public et d'autres secteurs.

ii. Principes directeurs relatifs à la mise en œuvre

Paragraphe 16. «Lors de la conception et de la mise en place de services de gouvernance électronique (...)»

76. La révision profonde des procédures administratives et des structures des autorités publiques est au moins aussi importante que la modernisation de leur infrastructure technologique. En fait, concevoir différemment le travail administratif est au cœur de toute amélioration globale en ce domaine. La greffe de nouvelles technologies sur les structures existantes n'est pas garante de résultats, mais bien de coûts. L'ajout d'un site web aux sites existants peut sembler régler quelques questions, mais comme le dit l'un des premiers textes du BPR (Business Process Reengineering), dans le fond, cela revient à « paver le chemin des vaches » (« *paving the cowpath* »). Les changements de ce type permettent aux usagers d'accéder plus rapidement à des services... aussi médiocres qu'auparavant.

77. L'instauration de la gouvernance électronique donne l'occasion d'une remise en question : elle permet de changer des structures et des méthodes de travail qui perdurent depuis des décennies ; ces structures et façons de travailler étaient peut-être adéquates à un moment donné, mais ne le sont plus maintenant. Selon des recherches récentes, il semble que les changements induits par la gouvernance électronique (en termes d'efficacité issue de la mise en œuvre de l'administration électronique) présentent le plus souvent les caractéristiques suivantes : la technologie ne compterait que pour 20 % dans les économies réalisées, alors que la restructuration des processus organisationnels compterait pour 80 %³⁵. Ainsi, alors que les TIC constituent sans doute un élément essentiel – et un facteur habilitant – du changement dans sa globalité, les résultats les plus éclatants sont dus au fait que la réorganisation réduit les coûts, stimule la productivité, offre de la souplesse et simplifie les structures organisationnelles³⁶.

78. Un rapport récent³⁷ suggère que la planification temporelle de l'analyse et de la restructuration des processus revêt une très grande importance. Ce rapport montre que les autorités publiques qui ont restructuré leurs processus de travail avant la mise en œuvre des TIC ont réalisé deux fois plus d'économies que celles qui l'ont fait au moment de la mise en œuvre ou ultérieurement.

79. L'amélioration de la qualité des services suppose de supprimer les frontières traditionnelles entre ces services. Il convient d'analyser les procédures d'arrière-guichet, de les réviser, puis de les automatiser dans toute la mesure du possible, afin de supprimer la bureaucratie inutile, de réduire le risque d'erreur de traitement et d'augmenter la rentabilité, grâce à la mise en œuvre de services coordonnés.

80. D'importantes compétences seront requises en matière de gestion de projets, de programmes et de changements pour offrir une véritable perspective de gouvernance électronique ; or ces compétences peuvent pour l'instant faire défaut ou être rares au sein de certaines autorités publiques. Une collaboration étroite avec d'autres organisations, une construction et une gestion efficaces des partenariats permettront aux pouvoirs publics de développer les capacités des fonctionnaires dans ces domaines phares.

Paragraphe 17. «Les risques associés à l'utilisation des TIC (...)»

81. Toute instauration de technologies électroniques et de nouveaux modes d'organisation modifie l'équilibre des risques. La gestion des risques devrait faire

35. Enquête de la Commission européenne intitulée «Reorganisation of Government Back Offices for Better Electronic Public Services – European Good Practices», 2004.

36. *Ibid.*

37. «Net Impact : de la connectivité à la productivité», Momentum Research Group, 2004.

partie de tous les programmes visant à élaborer des stratégies de gouvernance électronique, et aucun programme ou projet ne devrait être avalisé avant d'avoir fait l'objet d'une évaluation des risques et d'une étude des possibilités d'atténuation de ces risques. L'évaluation des risques aboutit à une liste de risques, qui peuvent être prévenus dans une plus ou moins large mesure, à une liste de possibilités d'atténuation des risques et à une classification des risques selon leur gravité – les plus graves étant ceux qui ont la plus forte probabilité de se produire et le plus de répercussions.

82. La gestion de l'information est une fonction essentielle de toute organisation – et les performances dans ce domaine deviendront encore plus déterminantes avec les changements engendrés par les programmes de gouvernance électronique. Souvent, l'infrastructure de l'information au sein des pouvoirs publics s'est développée au cours de plusieurs décennies, et, dans bien des cas, elle a été calquée sur l'organisation fonctionnelle ou structurelle de l'autorité publique. Cela signifie souvent que la même information est stockée en plusieurs endroits, en des formats différents. La mise en place de la gouvernance électronique est une occasion unique de rationaliser et de redessiner l'infrastructure de l'information des autorités publiques. Des bases de données disparates peuvent être unifiées et les flux d'informations adaptés aux nouvelles structures. Cette rationalisation n'est pas sans risques, et des questions juridiques peuvent se poser si l'on omet de prendre les précautions nécessaires lorsqu'on fusionne et manipule des ensembles de données.

83. Ces risques et ces questions sont notamment associés à la collecte, au stockage et à la réutilisation des données à caractère personnel. Les citoyens doivent avoir confiance dans la gestion des données par les pouvoirs publics, et ceux-ci devraient adopter une attitude proactive, ouverte et claire en ce qui concerne l'utilisation des données à caractère personnel.

Paragraphe 18. «Dans le but de protéger le droit de toute personne au respect de sa vie privée (...).»

84. Tout traitement de données personnelles devrait être conforme aux exigences de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et de la Directive de l'Union européenne 95/46/CE du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

Paragraphe 19. «Toute stratégie de gouvernance électronique devrait comporter un système de gestion de la qualité (...).»

85. Adopter un «système de gestion de la qualité» consiste à concevoir et à mettre en œuvre les stratégies en utilisant l'une des méthodologies structurées

en vigueur pour la gestion de projets et de programmes et l'augmentation des performances. On citera en exemple la Fondation européenne pour le management par la qualité (EFQM)³⁸ ou la norme ISO 9000, qui :

«... traite principalement du "management de la qualité", c'est-à-dire ce que [les autorités publiques] réalisent pour répondre :

- aux exigences qualité du client et
- aux exigences réglementaires applicables, tout en visant
- à améliorer la satisfaction du client, et
- à réaliser une amélioration continue des performances dans la recherche de ces objectifs³⁹».

86. La présente recommandation, ainsi que le paragraphe 20, n'exigent pas des Etats membres qu'ils adoptent une stratégie particulière de gestion de la qualité. Elle veut encourager les Etats membres à tenir compte de l'importance de l'adoption d'une méthode structurée et complète de conception, de mise en œuvre et de suivi – indépendamment de la méthodologie et des dispositions qu'ils jugent appropriées parmi les solutions disponibles – et à considérer l'augmentation de la satisfaction des usagers comme un indicateur du succès de la gouvernance électronique.

Paragraphe 20. «Toute stratégie de gouvernance électronique devrait comprendre des campagnes de promotion (...)»

87. La mise en place des services électroniques devrait s'accompagner d'activités visant à informer les citoyens de l'existence de ces services et de leurs avantages. La segmentation consiste à identifier des groupes d'usagers partageant des besoins et des caractéristiques qui les distinguent des autres groupes. Pour être efficaces, les stratégies de promotion des services électroniques devraient cibler différents groupes et éviter de se limiter à l'utilisation des médias électroniques (en ligne).

Paragraphe 21. «Les méthodes d'authentification (...)»

88. Des méthodes d'authentification trop précises, trop longues ou trop compliquées, sauf si elles sont justifiées par la nature particulière d'un service électronique, peuvent rendre les services électroniques moins attrayants pour les usagers. Des procédures d'authentification très rigoureuses sont généralement

38. Voir <http://www.efqm.org>

39. Voir <http://www.iso.org>

requis pour les transactions juridiques (paiements électroniques, enregistrements électroniques et contrats électroniques) et le vote électronique.

Paragraphe 22. «Il conviendrait de mettre en place une infrastructure propre à garantir (...)»

89. Les progrès réalisés sur la question essentielle de la sécurité en ligne et les services électroniques d'authentification sont variables selon les pays. Dans beaucoup d'États membres, la signature électronique est entrée dans les mœurs (par exemple en Espagne), des progrès ont été accomplis en matière de fondement juridique des transactions en ligne (en Allemagne et dans d'autres pays) et des infrastructures nationales d'authentification ont été créées.

90. La protection de la vie privée, la confidentialité et la fiabilité des services publics électroniques sont des conditions indispensables pour garantir un taux d'utilisation élevé de ces services par les citoyens et les entreprises. Ces facteurs sont déterminants pour créer la confiance dans les services électroniques – il serait surprenant que les citoyens utilisent des moyens auxquels ils ne font pas confiance pour communiquer avec les autorités publiques. La protection de la vie privée est absolument nécessaire lors du recours à des services personnalisés ou à la segmentation, basée sur le traitement de données personnelles ou confidentielles. Des investissements sont nécessaires pour développer une infrastructure nationale appropriée répondant à ces exigences et informer les citoyens de l'existence d'une infrastructure qui offre des garanties en matière de respect de la vie privée, de confidentialité et de fiabilité.

iii. Création de conditions propices aux stratégies de gouvernance électronique

Paragraphe 23. «... la maîtrise des TIC par toutes les catégories de la population...»

91. Il est essentiel et urgent de développer les compétences des citoyens en matière de culture numérique (voir paragraphe 4). Il est vain de chercher à développer des services électroniques et des possibilités de participation à la démocratie électronique si les citoyens ne savent pas utiliser ces services et en tirer profit. Une telle stratégie, plutôt que de réduire l'exclusion sociale et démocratique, pourrait la renforcer davantage.

92. Dans le cadre de la formation des usagers et de leur sensibilisation aux nouveaux moyens de participer aux processus démocratiques, les programmes d'alphabétisation numérique devraient informer les usagers des risques associés aux applications de la gouvernance électronique ; de leurs droits en matière de respect de la vie privée et de protection des données ; et des mesures qu'ils devraient prendre pour protéger leur matériel informatique et leurs logiciels contre les intrusions malveillantes.

93. La «Résolution en vue de favoriser l'intégration des technologies de l'information et de la communication dans les systèmes éducatifs en Europe» des ministres européens de l'Education (2003) donne un aperçu des mesures favorisant la généralisation de méthodes d'enseignement basées sur les TIC à tous les niveaux des systèmes d'éducation, notamment la formation des enseignants et la recherche.

Paragraphe 24. «Les fonctionnaires et les élus (...)»

94. L'introduction des TIC va de pair avec des changements dans les compétences requises de la part des membres de la fonction publique et des citoyens. Par exemple, si la participation par consultation en ligne augmente, les fonctionnaires auront besoin de compétences en matière d'animation en ligne. Les dispositions visant à aider les élus à remplir leur rôle représentatif et leur mission à l'égard de leur circonscription électorale devraient prévoir l'utilisation de la messagerie électronique et des forums de discussion en ligne, ainsi que l'emploi des technologies mobiles au domicile des administrés et la mise à jour régulière des sites web politiques. Chacune de ces possibilités offre des avantages aux électeurs comme aux élus ; cependant, elles ne leur seront d'aucune aide, et ne renforceront pas non plus la démocratie, si les acteurs concernés n'acquièrent pas rapidement les compétences nécessaires.

Paragraphe 25. «A un coût abordable, des bornes d'accès (...)»

95. Il importe de «mettre à disposition du public, à un coût abordable, des bornes d'accès aux services de gouvernance électronique» pour que ces services soient accessibles à ceux qui en ont besoin et pour que la démocratie électronique soit accessible à tous.

96. L'emplacement de ces bornes et les modes d'accès appropriés pourront varier selon les lieux. Dans certains Etats membres ou certaines régions, il pourra s'agir des bibliothèques ou des bureaux de poste ; dans d'autres pays, ces lieux seront peut-être moins appropriés. De même, les réseaux locaux sans fil (Wireless Local Area Networks, WLAN) pourront contribuer à élargir l'accès à ces services dans certains Etats ou régions, et ne seront peut-être pas adaptés dans d'autres pays.

Paragraphe 26. «La création d'un organisme national (...)»

97. Le Comité des Ministres montre, en incluant ce principe, qu'il considère avec sérieux les opportunités et les défis liés à l'émergence de la société de l'information et de l'économie du savoir, et il réaffirme sa conviction qu'il est essentiel de donner une orientation cohérente et visible à ces développements pour garantir un progrès durable.

Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonnart
B-1200 BRUXELLES 20
Tel.: (32) 2 734 0281
Fax: (32) 2 735 0860
E-mail: info@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean de Lannoy
202, avenue du Roi
B-1190 BRUXELLES
Tel.: (32) 2 538 4308
Fax: (32) 2 538 0841
E-mail: jean.de.lannoy@euronet.be
<http://www.jean-de-lannoy.be>

CANADA

Renouf Publishing Company Limited
5369 Chemin Canotek Road
CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3
Tel.: (1) 613 745 2665
Fax: (1) 613 745 7660
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco Cz Dovož Tisků Praha
Ceskomoravská 21
CZ-18021 PRAHA 9
Tel.: (420) 2 660 35 364
Fax: (420) 2 683 30 42
E-mail: import@suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD Direct
Fiolstaede 31-33
DK-1171 COPENHAGEN K
Tel.: (45) 33 13 72 33
Fax: (45) 33 12 54 94
E-mail: info@gaddirect.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, PO Box 218
FIN-00381 HELSINKI
Tel.: (358) 9 121 41
Fax: (358) 9 121 4450
E-mail: akatilau@stockmann.fi
<http://www.akatilau.akateeminen.com>

FRANCE

La Documentation française
(Diffusion/Vente France entière)
124, rue H. Barbusse
F-93308 AUBERVILLIERS Cedex
Tel.: (33) 01 40 15 70 00
Fax: (33) 01 40 15 68 00
E-mail: commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)
Palais de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Fax: (33) 03 88 52 91 21
E-mail: librairie.kleber@coe.int

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
UNO Verlag
August Bebel Allee 6
D-53175 BONN
Tel.: (49) 2 28 94 90 20
Fax: (49) 2 28 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
28, rue Stadiou
GR-ATHINAI 10564
Tel.: (30) 1 32 22 160
Fax: (30) 1 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Hungexpo Europa Kozpont ter 1
H-1101 BUDAPEST
Tel.: (361) 264 8270
Fax: (361) 264 8271
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria 1/1, CP 552
I-50125 FIRENZE
Tel.: (39) 556 4831
Fax: (39) 556 41257
E-mail: licos@licos.com
<http://www.licos.com>

NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publikaties
PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A
NL-7480 AE HAAKSBERGEN
Tel.: (31) 53 574 0004
Fax: (31) 53 572 9296
E-mail: books@delindeboom.com
<http://home-1-worldonline.nl/~lindeboo/>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84, Blindern
N-0314 OSLO
Tel.: (47) 22 85 30 30
Fax: (47) 23 12 24 20

POLAND/POLOGNE

Główna Księgarnia Naukowa
im. B. Prusa
Krakowskie Przedmieście 7
PL-00-068 WARSZAWA
Tel.: (48) 29 22 66
Fax: (48) 22 26 64 49
E-mail: inter@internews.com.pl
<http://www.internews.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo, 70
P-1200 LISBOA
Tel.: (351) 13 47 49 82
Fax: (351) 13 47 02 64
E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA
Castelló 37
E-28001 MADRID
Tel.: (34) 914 36 37 00
Fax: (34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.com>

SWITZERLAND/SUISSE

Adeco – Van Diermen
Chemin du Lacuez 41
CH-1807 BLONAY
Tel.: (41) 21 943 26 73
Fax: (41) 21 943 36 05
E-mail: info@adeco.org

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

TSO (formerly HMSO)
51 Nine Elms Lane
GB-LONDON SW8 5DR
Tel.: (44) 207 873 8372
Fax: (44) 207 873 8200
E-mail: customer.services@theso.co.uk
<http://www.the-stationery-office.co.uk>
<http://www.itsofficial.net>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company
2036 Albany Post Road
CROTON-ON-HUDSON,
NY 10520, USA
Tel.: (1) 914 271 5194
Fax: (1) 914 271 5856
E-mail: Info@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: (33) 03 88 41 25 81 – Fax: (33) 03 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

