



Conseil économique et social

Distr. générale
12 février 2003
Français
Original: anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Deuxième session

New York, 7-11 avril 2003

Point 3 de l'ordre du jour*

**Renforcement de la capacité de l'administration publique
à mettre en oeuvre la Déclaration du Millénaire
des Nations Unies**

Situation et tendances du développement de l'administration publique électronique

Rapport du Secrétariat

Résumé

Le présent rapport fait suite au rapport sur la capacité du secteur public à soutenir la création et l'application des connaissances, de l'innovation et de la technologie pour le développement (E/C.16/2005/5), qui a été présenté à la première réunion du Comité d'experts de l'administration publique, en juillet 2002. Ayant pour thème l'administration publique électronique, il se réfère à l'enquête mondiale intitulée « Benchmarking e-government: a global perspective », qui a été publiée en ligne, en 2002, par la Division de l'économie et de l'administration publiques du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, et en présente les principales conclusions. Le rapport table sur l'hypothèse qu'à ce jour les applications de l'administration publique électronique, qui s'avèrent utiles et sont généralisées dans certaines régions du monde, ont fortement contribué à améliorer l'efficacité et la productivité de l'administration publique. Cela étant, il reste encore beaucoup à faire pour réaliser le potentiel de ces applications en matière de consolidation de la démocratie participative. Ce volet des applications de l'administration publique électronique revêt une importance particulière pour l'Organisation des Nations Unies dans la mesure où, comme condition de la bonne gouvernance, il constitue l'un des préalables à l'édification d'un monde pacifique, prospère et juste qu'appelle la Déclaration du Millénaire des Nations Unies. Le rapport recommande aux gouvernements d'étudier attentivement les applications de l'administration publique

* E/CN.16/2003/1.



électronique et d'envisager sérieusement d'adopter ces outils. Il recommande aussi que la Division de l'économie et de l'administration publiques poursuive ses activités dans le domaine de la promotion de l'administration publique électronique et que, dans ce cadre, elle renforce l'action qu'elle mène en matière d'analyse et de conception des politiques, de plaidoyer et de sensibilisation et enfin d'aide consultative et de coopération technique. Les interventions devraient privilégier la conception et l'instauration d'une administration publique électronique qui habilite les administrés et leur permette de jouer un rôle accru dans le processus de la gouvernance.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. L'administration publique électronique	3
III. Les normes de l'administration publique électronique : enquête de 2002 du Département des affaires économiques et sociales	4
IV. L'administration électronique à la croisée des chemins	7
A. L'administration électronique et la transformation du monde	7
B. Les éléments moteurs du développement de l'administration électronique	9
C. Administration électronique et équilibre entre démocratie et économie de marché.	9
V. Moyens de prise de conscience et action de plaidoyer	13
VI. Conclusions et recommandations	14
Annexe	
Indice de capacité de l'administration électronique (2002)	17

I. Introduction

1. À sa première réunion, tenue à New York du 22 au 26 juillet 2002, le Comité d'experts de l'administration publique a examiné le rapport sur la capacité du secteur public à soutenir la création et l'application des connaissances, de l'innovation et de la technologie pour le développement. Parmi les priorités du secteur de l'administration publique qui devraient retenir l'attention du Département des affaires économiques et sociales (DAES), le rapport du Comité mentionne les éléments suivants :

a) Les organismes du secteur public doivent devenir des centres de perfectionnement, réputés pour leur efficacité et leur stratégie;

b) Pour renforcer les capacités à l'appui de la gouvernance, il faut maîtriser les techniques de l'information et des communications afin de favoriser l'innovation¹.

2. Le Comité a encouragé les États Membres à réorienter l'action de l'administration publique, en mettant l'accent sur les questions suivantes : l'action de l'organisation dans son ensemble; les missions et les résultats; l'éducation permanente; l'innovation; les perspectives d'emploi assorties de garanties; les équipes et les réseaux horizontaux; et l'ouverture à tous les secteurs de la société. Par ailleurs, il s'est dit convaincu que, pour renforcer les capacités nécessaires à la gouvernance, il fallait maîtriser la connaissance et promouvoir l'innovation dans le secteur public en mettant en place une infrastructure d'acquisition des connaissances, en instituant des réseaux et en instaurant un cadre législatif qui favorise l'innovation, l'investissement privé et l'utilisation des techniques de l'information et de la communication (TIC).

3. Enfin, le Comité a estimé que les institutions du secteur public donneraient utilement l'exemple si, dans leur fonctionnement quotidien, elles faisaient appel aux connaissances, à l'innovation et à la technologie, capables de donner un cours nouveau à leur action dans le sens de la transparence et de la responsabilisation, améliorer la prestation des services, axer les services sur les besoins des citoyens et diffuser les connaissances et les techniques qui sont du domaine public. On trouve ici la confirmation du lien qui existe entre, d'une part, la gouvernance et, d'autre part, l'innovation au sein de l'administration publique, qui repose sur la connaissance, l'adaptation et la technologie, notamment la technologie de l'information et de la communication.

II. L'administration publique électronique

4. Dans toute société, la forme que prend la gouvernance dépend en grande partie de l'action et du comportement de l'État. Ce dernier est le pouvoir public par lequel la société poursuit des objectifs de développement. Son action consiste notamment à :

a) Rechercher la légitimité en exprimant le consensus auquel parvient le peuple souverain;

b) Répondre aux besoins, aux exigences et aux propositions de la société, en en faisant la synthèse et en formulant des solutions;

c) Se soumettre au contrôle de la nation, en application du principe de la transparence.

5. L'administration publique électronique est une administration qui s'efforce d'optimiser son fonctionnement en réformant ses interactions internes et externes grâce aux technologies de l'information et de la communication. Mais cette recherche de l'optimisation ne devrait pas passer pour une simple quête de commodité ou d'automatisation administratives. Compte tenu du lien qui existe entre l'Administration (de fait, l'administration publique électronique) et le pouvoir, on peut dire que la mise en place de l'administration publique électronique consiste à renforcer un système donné d'exercice du pouvoir.

6. La Déclaration du Millénaire des Nations Unies² définit le cadre de la présente analyse. Elle lie l'avènement d'un monde pacifique, prospère et juste, et plus particulièrement la réalisation d'un certain nombre d'objectifs de développement, à « une bonne gouvernance dans chaque pays³ ». Elle souligne la volonté des États Membres de « n'épargner aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit, ainsi que le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement⁴ », « de renforcer [...] les capacités nécessaires pour appliquer les principes et pratiques de la démocratie⁵ » et « de travailler ensemble à l'adoption, dans tous les pays, de processus politiques plus égalitaires, qui permettent la participation effective de tous les citoyens à la vie politique⁶ ». La Déclaration confirme aussi la volonté des États Membres « d'assurer [...] le droit du public à l'information⁷ ». Il est fait référence ici à un régime démocratique et participatif, qui habilite les citoyens et favorise le développement humain.

7. La définition de ce contexte fournit un important éclairage sur le développement de l'administration publique électronique. Elle précise un objectif qui doit permettre de mesurer les progrès accomplis en matière de développement de l'administration publique électronique – à savoir l'habilitation des citoyens et la contribution au développement humain. Elle définit un champ d'intervention – l'ensemble de la société. Enfin, elle précise un mode d'action, qui est la démocratie. En ce qui concerne l'administration publique, les technologies de l'information et de la communication appuient donc un régime centré sur les citoyens, qui favorise le cheminement vers l'idéal de paix, de prospérité et de justice pour tous prôné par l'Organisation des Nations Unies.

III. Les normes de l'administration publique électronique : enquête de 2002 du Département des affaires économiques et sociales

8. Au cours des cinq à sept dernières années, le développement de l'administration publique électronique a enregistré une croissance fulgurante : de 50 pages d'accueil en 1996 on est passé à 50 000 sites Web en 2001. Compte tenu de l'impact effectif ou potentiel de cette croissance sur l'administration publique, la Division de l'économie et de l'administration publiques du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, en coopération avec l'American Society for Public Administration, a entrepris d'en évaluer la portée. En mai 2002, une enquête mondiale sur l'administration publique électronique intitulée « Benchmarking e-government: a global perspective – assessing the progress of the UN Member

States » a été publiée en ligne⁸. Elle classe les pays en fonction d'un indice qui évalue leur capacité à promouvoir le développement de l'administration publique électronique.

9. Comme le précisent ses auteurs, « cette enquête est en soi un défi dans la mesure où elle s'efforce de concilier l'abstrait et le concret (...) ». Ses résultats proviennent de données statistiques, d'une évaluation de sites Web, d'entretiens et de réponses à un questionnaire. L'indice de l'administration publique électronique est le fruit d'une analyse statistique des infrastructures de télécommunication, du capital humain, de l'accès à l'information et du décalage entre les milieux urbain et rural. On a passé en revue quelque 1 900 sites afin d'en vérifier l'existence, le contenu, les services et les informations, en répertoriant sur une échelle la présence ou l'absence d'applications considérées comme primordiales et d'autres éléments essentiellement techniques. Les réponses aux questionnaires ont été complétées par des entretiens personnels et des appréciations transmises par courrier électronique.

10. L'enquête a révélé que les États jouaient le double rôle de promoteurs et d'utilisateurs des TIC dans l'administration publique. L'État formule des projets, des stratégies et des plans de développement de l'administration publique électronique, définit les politiques de réglementation et les structures et assure le financement. Il fait appel aux TIC pour appuyer le fonctionnement interne de l'administration, fournir des informations et des services et communiquer avec les citoyens.

11. La mise au point de l'indice de l'administration publique électronique a permis de classer les États Membres en fonction du niveau qu'ils ont atteint dans des domaines essentiels du développement de l'administration publique électronique (voir l'annexe). L'indice a été calculé pour 169 pays. Sa valeur moyenne est de 1,62, les États-Unis d'Amérique se classant au premier rang et les 10 premières places étant occupées par des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). À l'échelon des régions, la Norvège arrive en tête en Europe, la République tchèque occupant le premier rang des pays européens en transition. En Afrique, l'Égypte se situe au premier rang, l'Afrique du Sud étant en tête des pays d'Afrique subsaharienne. Singapour arrive en tête en Asie, le Brésil en Amérique du Sud, les Bahamas dans les Caraïbes et le Costa Rica en Amérique centrale. En Amérique du Nord, les États-Unis devançant le Canada et le Mexique. Parmi les 35 pays qui présentent des insuffisances dans le domaine de l'administration publique électronique, c'est-à-dire ceux dont l'indice se situe en dessous de 1,25 sont des pays africains.

12. Environ la moitié des pays couverts par l'enquête affichent un site national, les autres pays affichant à la fois un site national et des sites sous-nationaux. Trente-six pays proposent un point d'accès unique, tandis que 17 offrent des possibilités de transaction en ligne.

13. L'enquête a établi une échelle d'évaluation des sites Web, répertoriés dans les catégories suivantes : sites émergents (essentiellement des matériaux d'information – 32 pays); sites avancés (des informations plus dynamiques, affichées sur plusieurs sites – 65 pays); sites interactifs (déchargement, courrier électronique – 55 pays); sites transactionnels (paiements en ligne – 17 pays); et sites intégrés (intégration complète des services électroniques par delà les barrières administratives – aucun pays).

14. Les réponses à notre questionnaire témoignent de l'acquisition d'une expérience grandissante du développement de l'administration publique électronique. La connaissance des facteurs qui conditionnent effectivement le développement de l'administration publique électronique s'est approfondie. Au-delà des préoccupations initialement liées à l'état des infrastructures de télécommunication, l'attention se porte sur le capital humain, la pratique administrative professionnelle, la confiance qu'inspire l'administration publique, l'existence d'un cadre juridique et réglementaire propice, l'engagement des responsables nationaux et une volonté politique affirmée se traduisant par l'élaboration d'un projet et d'un plan et par la mobilisation d'un appui financier. On entend par « environnement propice » les raisons impérieuses qui poussent l'État à aller en ligne, sa capacité à aller et – peut-être mieux encore – à rester en ligne, et les motifs déterminants qui conduisent le public à aller et à rester en ligne, cette dernière démarche étant conditionnée par l'appréciation qu'il porte sur la sécurité, la commodité et l'utilité du service. Parmi les raisons invoquées pour justifier le développement de l'administration publique électronique, la nécessité d'optimiser les fonctions de l'État pour répondre à des priorités nationales urgentes semble mobiliser l'appui le plus large et le plus résolu.

15. Au nombre des facteurs qui entravent le développement de l'administration électronique figurent d'abord la faiblesse des institutions et le manque de compétences, qui limitent la capacité à fournir des services en ligne. Viennent ensuite la crainte du changement, notamment celui qu'introduisent les technologies nouvelles, et le manque d'équipement et de financement. Très souvent aussi, la législation rend difficile le développement de l'administration publique électronique. On sait que le maintien des monopoles sur les télécommunications limite l'accès aux TIC. Les textes qui protègent la propriété intellectuelle ou garantissent un niveau raisonnable de confidentialité ne font pas obstacle à la demande. D'une manière générale, la synchronisation interministérielle du développement de l'administration publique électronique reste insuffisante, tout comme l'efficacité des équipes nationales de gestion de l'administration publique électronique, lorsqu'elles existent.

16. La conclusion finale de l'enquête revêt une importance particulière pour l'intervention de l'Organisation des Nations Unies dans ce domaine. Nombre de spécialistes, mais aussi de représentants de la société civile et de personnalités politiques prennent de plus conscience du fossé qui existe entre les engagements qui figurent dans la plupart des documents prospectifs ou stratégiques et la réalité du développement de l'administration publique électronique. Si les applications courantes de l'administration publique électronique portent essentiellement sur des opérations administratives d'une utilité reconnue et sur les services que fournit l'Administration et sont plutôt orientées vers le monde des affaires, les documents d'orientation annoncent l'optimisation de la gouvernance, la participation accrue des citoyens, l'ouverture en matière de communication, l'intégration sociale et la transparence.

17. S'ajoute à ces considérations la confusion qui apparaît dans de nombreux rapports et études entre les notions d'« usager » et de « citoyen ». À ce stade du développement de l'administration publique électronique, il faut souligner qu'en ce qui concerne leurs relations avec l'Administration, les particuliers ont deux rôles distincts. Ce sont d'abord des usagers des services publics. À ce titre, ils peuvent tirer grandement profit des applications de l'administration publique électronique,

qui améliorent l'efficacité des services de l'État et en étendent la couverture géographique. En tant que citoyens, ils sont l'instance suprême de contrôle de l'État et peuvent participer activement aux décisions. Cette distinction revêt une importance particulière sur le plan de l'analyse. Il convient d'évaluer distinctement l'impact de l'administration publique électronique, selon qu'il concerne les usagers ou les citoyens. Les deux caractéristiques ont leur importance, dans la mesure où elles confèrent chacune une dimension particulière dans la vie réelle et au niveau des analyses, d'où la nécessité d'éviter toute confusion.

IV. L'administration électronique à la croisée des chemins

18. Personne ne doit tenter de mettre des limites au développement de la technologie. Pourtant, les hommes seraient avisés de définir le type de société dans lequel ils souhaitent vivre, et donc les limites à poser à l'utilisation de la technique, de façon que la technique serve et améliore le type de société, sans le redéfinir. Cette idée s'applique aussi à la télématique entre les mains des administrations publiques. Ainsi, un auteur écrit :

« ... un des inconvénients de l'évaluation technologique est qu'elle tend à considérer le changement technologique comme une cause, tout ce qui s'ensuit étant un effet ou un impact... Une fois qu'un rouleau compresseur est passé sur nous, on peut se relever et mesurer avec soin la trace qu'il a laissée... L'activité sociale est un processus continu de transformation du monde... À mesure que nous faisons fonctionner les choses, quel type de monde fabriquons-nous? Allons-nous concevoir et construire progressivement les conditions d'un élargissement des libertés, de la sociabilité, de l'intelligence de la créativité et de l'autonomie? Ou bien allons-nous dans la direction opposée?⁹ ».

19. Il est faux que la technologie et son application soient le fruit du hasard. C'est toujours le résultat d'une décision politique répondant à un intérêt bien précis. Le même auteur cite Platon qui – devant la technique incorporée dans un navire – conclut, que, pratiquement, ce navire ne peut fonctionner que dans un contexte social comportant un capitaine et un équipage qui obéit sans poser de questions. Cette constatation est restée vraie depuis 2 500 ans. En même temps, le même navire, s'il est à quai, n'a besoin que d'un gardien de nuit. Si l'on considère le pouvoir de transformation propre aux TIC et le rôle que les pouvoirs publics jouent dans les systèmes d'administration, dans le contexte du développement de l'administration électronique, le choix « transformer le monde » ou « mesurer les traces » est devenu un choix urgent, essentiel.

A. L'administration électronique et la transformation du monde

20. La Déclaration du Millénaire peut être considérée comme un cadre complet pour un effort mondial de transformation du monde. Elle décrit ce que serait un type de société souhaitable, fondé sur la paix, la prospérité et la justice pour tous. La Déclaration définit un certain nombre d'objectifs très concrets qui, s'ils sont réalisés, rapprocheront le monde de cet idéal. Et elle évoque une « bonne gouvernance », c'est-à-dire une gouvernance participative, démocratique, comme modalité de choix pour la réalisation de ces objectifs. En même temps, constatant

qu'un régime démocratique est le règne de la majorité sur la minorité, et qu'il est arrivé aussi, malheureusement, que les démocraties oppriment et marginalisent les minorités, la Déclaration définit six valeurs fondamentales dont chacun doit s'inspirer, et notamment les gouvernements démocratiques : la liberté, l'égalité, la solidarité, la tolérance, le respect de la nature et le partage des responsabilités. Comme on l'a vu plus haut, c'est dans ce type de société que les Nations Unies souhaitent examiner et analyser le développement de l'administration électronique. L'utilisation des TIC par les administrations publiques devrait consolider ce contexte sociétal tel que défini par la Déclaration du Millénaire et non pas le redéfinir en le dénaturant.

21. Il est possible de dégager d'autres efforts de « transformation du monde » qui se confondent en partie et se renforcent mutuellement. L'un d'eux est la recherche du développement humain. La réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire rapprocherait le monde de cet idéal. Pour reprendre ce qu'a dit Amartya Sen : « L'expansion de la liberté est ... à la fois la finalité première et le moyen principal du développement. Le développement consiste à éliminer les diverses entraves à la liberté qui empêchent les hommes d'exercer leurs choix et limitent leurs possibilités¹⁰ ». Le développement est ainsi l'épanouissement des capacités humaines par la mise en valeur des ressources humaines et la création de possibilités de les utiliser. Nombreux sont les gouvernements qui proclament leur volonté d'améliorer la qualité de vie de leurs citoyens, et certains y arrivent effectivement. Ces efforts relèvent de la recherche mondiale d'un développement humain.

22. Transformer le monde passe aussi par la création d'une société s'appuyant sur la connaissance, pour déterminer la façon dont nous vivons et nous travaillons, et, plus que tout autre facteur de production, la connaissance contribue à la valeur des marchandises et des services. Que ce processus soit reconnu et désigné comme il convient (société en transition ou société de la connaissance) ou non, tout développement, toute réglementation qui renforce les systèmes d'acquisition des connaissances, libère un potentiel humain, permet de mieux le valoriser et de l'orienter vers la vie sociale, économique et politique, rapproche une société de cette nouvelle phase du développement.

23. Un autre effort de transformation du monde consiste à créer des collectivités et des États vivables, c'est-à-dire qui tentent de satisfaire les besoins et de répondre aux valeurs des travailleurs des métiers de l'information. Certains prétendent que les « ideopoleis » existant en Californie et dans le Massachusetts sont le premier exemple réel de telles collectivités.

24. Et enfin, l'analyse du rôle évolutif de l'État semble parvenir à la conclusion que la prochaine étape du développement de l'art de gouverner ira dans le sens d'un mode de gouvernement des hommes plus transparent et plus responsable. Un tel gouvernement tirerait sa légitimité du consensus auquel les citoyens parviendraient, en connaissance de cause, et jouerait le rôle d'un garant de l'espace public – espace, en expansion constante, qui serait régi par un ensemble de lois appelant tous les agents publics, les individus privés remplissant certaines fonctions publiques, les institutions publiques ainsi que les entreprises privées fournissant des biens collectifs à respecter certaines règles, comme le font déjà les fonctionnaires.

B. Les éléments moteurs du développement de l'administration électronique

25. La plupart des éléments moteurs du développement de l'administration électronique découlent des divers éléments de ce programme de transformation du monde. Du point de vue de ce programme d'action, l'accord ne peut que se faire sur les objectifs d'une nouvelle gestion publique faisant converger, au niveau national, des forces poursuivant une efficacité accrue des administrations publiques. Cette révolution de la nouvelle gestion publique, quand elle fonctionne effectivement, vise l'application des TIC dans l'administration publique. Il en résulte des économies, en particulier sur les dépenses du personnel, et une élévation de la qualité des services publics fournis. Il peut aussi en résulter une augmentation des recettes publiques. De ce fait, cette nouvelle gestion publique peut même avoir un impact favorable sur la situation macroéconomique du pays. L'efficacité ne peut également qu'y gagner puisque des travailleurs intellectuels soucieux d'efficacité peuvent également désirer une amélioration du coût et de la qualité des services publics.

26. Les hommes politiques soucieux de développement social et les organisations de la société civile voient dans l'administration électronique un instrument de meilleure gestion du marché du travail et un moyen de réduire les disparités géographiques dans la fourniture des services publics. Les milieux qui se soucient de création d'emplois, notamment dans les petites et moyennes entreprises, sont favorables à la propagation de l'administration électronique comme instrument potentiellement important permettant de réduire les coûts d'entrée sur le marché et les coûts de transaction en réduisant la corruption, en éliminant les dépenses et le temps nécessaires pour obtenir les diverses autorisations voulues, en offrant aux petites et moyennes entreprises des services qui jusqu'à présent ne sont à la portée que des plus grosses entreprises et en créant les conditions de base du commerce électronique. Les milieux d'affaires internationaux et locaux ont besoin de données numérisées, en particulier dans le secteur commercial et financier, d'une grande rapidité de communication et d'une transparence accrue. Ce sont là des éléments importants d'un environnement favorable au développement. Le développement humain et la croissance économique ne peuvent qu'y gagner.

27. Comme on l'a indiqué plus haut, l'administration électronique offre aussi des perspectives de développement des institutions de gouvernement. Ce potentiel suppose, pour être exploité, une fédération des forces politiques, qui doivent être bien ciblées, car la démocratisation, dans le monde, est sans doute le progrès qui à lui seul est le plus susceptible d'ouvrir largement les voies d'un avenir pacifique, prospère et juste. Si l'administration électronique peut contribuer à ce processus, elle mérite qu'on s'y intéresse et qu'on l'a soutienne à de nombreux niveaux, dans de nombreux domaines sociaux, et dans le monde entier.

C. Administration électronique et équilibre entre démocratie et économie de marché

28. Pour jouer le rôle de piliers de la croissance économique et du développement humain, la démocratie et l'économie de marché doivent pouvoir fonctionner au mieux. En outre, il existe une interdépendance manifeste entre l'une et l'autre, et cette interdépendance peut parfois entraîner des frictions. Les marchés sont des

institutions sociales et en tant que telles peuvent être modelés et réglementés par le processus politique. Idéalement, ces marchés devraient s'intégrer correctement dans le type de société résultant de la vision du monde à laquelle adhère chaque société. Si les marchés ne peuvent s'adapter de cette façon, les messages émis par la société civile, ou la législation résultant du processus politique, peuvent les y contraindre. En revanche, il est arrivé que des démocraties se soient effondrées quand les marchés n'ont pas fonctionné. L'épanouissement de la démocratie et celui du marché devraient aller de pair.

29. Pour le moment, les marchés ont adopté la télématique avec enthousiasme et en ont profité. La télématique les a rendus plus vigoureux. On observe également des évolutions qui semblent indiquer que, moyennant une exploitation habile de la télématique par les marchés, la fameuse main invisible peut commencer à se mouvoir à distance. Cela pourrait signifier un changement de système lourd de conséquences. Nous sommes au point où la synergie du secteur culturel et des systèmes géodémographiques et des vastes bases de données électroniques sur les consommateurs peuvent inverser la relation entre les marchés et les consommateurs qui est censée être à la base de marchés libres et compétitifs¹¹. L'interprétation des comportements individuels à travers le prisme d'un nombre très limité de variables comportementales risque en effet de fausser les marchés. Cependant, pour assurer une qualité de vie élevée, nous devons faire en sorte que les marchés répondent aux besoins réels des consommateurs, et non pas une demande qui serait engendrée sur ordinateur et imposée de force aux consommateurs par le secteur culturel. De tels processus peuvent réveiller les vieux démons de l'aliénation et de l'insatisfaction personnelle. Ils risquent de compromettre l'égalité, au nom de la liberté dans l'abondance. Ces processus peuvent apparaître à tous les niveaux de revenu, car ils sont relatifs, et dépendent des perceptions individuelles.

30. Tout cela prend d'autant plus d'importance que les sociétés sont emportées par des forces nouvelles – l'essor des connaissances. La place donnée à la connaissance ne peut qu'avantager ceux qui voient loin et savent réagir à l'imprévu sans se contenter de simplifier le passé et d'extrapoler les tendances à l'aide de modèles informatisés¹². Même si les marchés peuvent se corriger, étant donné que tout cela concerne des phénomènes d'importance cruciale, ces tendances doivent être examinées avec le plus grand soin. Seul un vigoureux pluralisme démocratique peut assurer ce contrôle.

31. Les pressions de « l'économie électronique » ajoutent encore à la complexité du monde dans lequel nous vivons. Cette complexité s'est récemment accrue encore du fait de l'augmentation du nombre des relations qui ont acquis un caractère politique, appellent un règlement politique, c'est-à-dire un règlement négocié, résultant d'un compromis, accepté ou imposé. La mondialisation en soi multiplie les relations qui doivent être négociées à l'issue d'un processus politique. Dans le cadre de la mondialisation, le sentiment de complexité est encore accru par la constatation qu'un grand nombre de ces règlements politiques sont actuellement négociés en dehors du contexte national, à un niveau non national, peu transparent, sans qu'on rende des comptes : la *polis* mondiale n'a pas d'*agora* mondiale véritable. Cependant, facilement accessible, une information de qualité et commode sur ces processus contribuerait beaucoup à une démystification de cette complexité du monde qui naît sous nos yeux. Les gouvernements peuvent utiliser les TIC pour réorganiser la production et communiquer ces informations aux citoyens. Ceux-ci peuvent les en tenir comptables.

32. C'est là l'une des nombreuses étapes nécessaires pour accroître, dans le monde, les moyens du débat public. Les pressions économiques qui limitent le temps, l'énergie, l'attention et l'intérêt consacrés aux affaires publiques peuvent entraîner un déficit dans ce domaine. À mesure que le nombre et la complexité des questions politisées augmentent, les citoyens découvrent qu'ils n'ont pas l'expérience voulue à cette fin. Les compétences voulues pour délibérer, pour créer des réseaux sont également insuffisantes. Dans certaines situations, les citoyens n'ont pas voix au chapitre. Trop souvent, il est dangereux de s'exprimer. Dans d'autres situations, le « politiquement correct » revient en force.

33. Il est déplorable que dans certaines sociétés démocratiques, les ressources pouvant être affectées à la violence sont beaucoup plus facilement accessibles et protégées que celles qui sont consacrées au débat public. Comme le note un auteur : « la démocratie fonctionne assez mal quand les individus ont des préférences et font des jugements qui les isolent les uns des autres, ce qui est trop souvent le cas dans les démocraties libérales actuelles... Quand les individus n'ont pas assez d'occasions, d'incitations et de besoins de tester, formuler, défendre et en fin de compte appliquer leur discernement, trop souvent, ils manquent de sympathie pour autrui, ils manquent d'information, et n'ont généralement pas les compétences voulues pour formuler, défendre et changer leur point de vue. Pour cette raison, le débat public devrait être protégé au maximum par les mécanismes démocratiques et être largement diffusé par le canal des institutions de l'État, de l'économie et de la société civile¹³ ». Les gouvernements peuvent utiliser la télématique pour se réorganiser, afin d'accroître les ressources qui peuvent être consacrées au débat public. Les citoyens peuvent les en tenir comptables.

34. Les citoyens peuvent exiger de leur gouvernement qu'il leur communique, sans retard, une information politiquement utile de qualité (véridique et d'utilisation commode) et peuvent l'en tenir comptable. Les pouvoirs publics peuvent réorganiser et utiliser les moyens télématiques pour accomplir cette tâche. Étant donné le potentiel des moyens télématiques dont disposent les gouvernements, la transparence et la divulgation de l'information devraient devenir la norme. Cela inciterait beaucoup les particuliers à participer aux débats publics, si les moyens télématiques à la disposition des pouvoirs publics permettent aux citoyens d'être bien informés et bien préparés, même pour un militantisme occasionnel. En utilisant des moyens télématiques, les pouvoirs publics peuvent se réorganiser pour permettre effectivement aux citoyens de former, avec eux, des réseaux permettant l'exercice de l'action de gouverner par la délibération. Une grande partie de cette réorganisation consisterait à créer un mécanisme qui obligerait effectivement les pouvoirs publics à être à l'écoute des citoyens. Il s'agit d'aller bien au-delà du vote électronique.

35. Pour exercer leur citoyenneté, les particuliers ont besoin non seulement de moyens de délibérer, mais aussi d'une vie publique proprement dite, c'est-à-dire d'un espace institutionnel permettant le débat. Dans le monde, la vie publique est souvent altérée par une séparation imparfaite d'avec l'État (« politiquement correct ») et une séparation imparfaite d'avec le marché (puisque la plupart des moyens de débat public sont mus par le profit, dans des conditions de plus en plus caractérisées par le monopole). La vie publique tend aussi à souffrir d'une collusion entre pouvoirs publics et marché dans l'offre d'information. Accroître les moyens mis à la disposition des citoyens pour délibérer aiderait beaucoup à remédier à ces imperfections. En outre, comme on l'a indiqué plus haut, les moyens

d'administration électronique qui contribuent à la transparence de l'administration publique (ainsi qu'au fonctionnement des entreprises) peuvent, dans le monde, remédier à une autre imperfection importante de la vie publique, qui est celle qui tient au manque d'accès à l'information au sujet des activités des pouvoirs publics (et des entreprises) et sur leurs effets.

36. Cependant, en protégeant les libertés civiles et les droits de l'homme, et en particulier en garantissant les libertés d'expression, d'association et de réunion, toujours en ligne, les pouvoirs publics peuvent révolutionner la vie publique. Des moyens télématiques sans fil, omniprésents et d'un prix très raisonnable, par large bande, peuvent, dans de vastes régions du monde, ouvrir au cours des 5 à 10 prochaines années des possibilités pratiquement illimitées de création de réseaux et sont pleinement capables de mettre entre parenthèses les inégalités de condition : en effet, dès qu'elle est d'un prix raisonnable, la télématique ne fait pas acception de condition sociale. Les libertés civiles étant garanties, elles peuvent progressivement créer une nouvelle classe politique très large, qui serait composée d'individus les plus divers, réunis par le réseau. Il serait dans l'intérêt des administrations publiques de se mettre en réseau avec ces individus et avec les domaines d'intérêt commun qui pourraient être créés par eux. Comme on l'a vu plus haut, les pouvoirs publics sont simplement les moyens pour une société de réaliser ses objectifs de développement. Composées d'individus réunis dans un réseau, les sociétés sont alors libres de contourner les pouvoirs publics qui seraient privés de légitimité ou de capacité de réaliser l'agrégation des besoins, des exigences et des propositions émanant de la société, et de fournir des solutions satisfaisantes. Pareillement, la société peut se mettre en ligne avec les pouvoirs publics pour gouverner. Les expériences actuelles montrent que l'administration électronique peut être conçue autour de ce principe, accélérer cette tendance et l'utiliser pour le plus grand profit de la société.

37. Entre parenthèses, on peut admettre que dans une pareille situation, un débat au sujet de la démocratie représentative opposée à la démocratie directe sera peut-être nécessaire. La télématique oriente le monde dans la direction d'une élimination des intermédiaires en général, et les représentants élus seraient bien avisés de commencer à montrer qu'ils sont vraiment en mesure d'apporter quelque chose à la vie politique, d'y contribuer vraiment, s'ils veulent rester présents dans le paysage politique de l'avenir.

38. La montée en puissance du pouvoir dans les démocraties libérales d'aujourd'hui s'explique peut-être en partie par le déclin du débat public. De plus en plus, ce ne sont plus les particuliers exerçant leur citoyenneté, mais les experts, appartenant ou non au public, qui répondent, dans le processus politique, aux questions essentielles du « pourquoi » et même du « quoi ». Si toute démocratie suppose la délégation partielle ou temporaire du pouvoir politique par l'ensemble des citoyens, à l'époque de la télématique, la frontière où commence cette délégation politique peut être considérablement repoussée. Une meilleure circulation de l'information provenant des pouvoirs publics et l'établissement de liens, par le réseau, entre les autorités et les citoyens peuvent beaucoup contribuer à une fin du monopole que s'arrogent les diverses autorités. Les pouvoirs publics peuvent utiliser les ressources de la télématique pour se réorganiser afin de développer la citoyenneté et d'instruire les citoyens des problèmes complexes du gouvernement de l'État. Les citoyens peuvent également les en tenir comptables.

39. Enfin, dans un monde dominé par la télématique, les pouvoirs publics peuvent devenir non seulement des garants de l'exercice des libertés civiles mais également, et tout particulièrement, des garants du respect de la vie privée. La vie privée est une notion difficile à définir, culturellement spécifique, et, en général, mal protégée et politiquement contestée. Pourtant, c'est une valeur qui permet l'exercice des droits de l'homme et des libertés civiles, permet la découverte et l'épanouissement de l'identité individuelle. Les pouvoirs publics peuvent donner l'exemple de la façon de traiter les questions de respect de la vie privée dans le cadre de l'administration électronique. Ils peuvent également réglementer et limiter les tentatives que fait le marché pour violer la vie privée du consommateur.

40. Une démocratie qui ne laisserait aux citoyens que de fragiles moyens de délibérer, dans un espace public étroitement limité, une démocratie qui serait privée d'information politique de qualité, où l'idéologie serait omniprésente et où l'autorité s'imposerait lourdement, ne pourrait servir de contrepoids aux forces économiques du marché encore augmentées par les ressources de la télématique. D'un point de vue systémique, cela ne laisse pas d'être préoccupant. Et surtout, peut-être, un tel fonctionnement de la vie politique démocratique ne saurait être le moyen de réaliser les objectifs de la Déclaration du Millénaire. En revanche, les moyens télématiques dont disposent les gouvernements, appliqués au renforcement du débat public, à l'élargissement et à la libération de l'espace public, à l'augmentation de la transparence dans la société tout entière, pourraient devenir une force motrice bénéfique, importante dans le monde entier, au service du développement humain.

41. Alors qu'elle est encore aux premières phases de son développement, l'administration électronique semble se trouver déjà à la croisée des chemins. La prise de conscience de son potentiel non encore exploité comme moyen d'approfondissement de la démocratie, et l'idée de mettre ce potentiel au service de celle-ci sont devenues d'importantes obligations pour les Nations Unies et pour la communauté mondiale des analystes et des praticiens de l'administration électronique.

V. Moyens de prise de conscience et action de plaidoyer

42. Les instruments efficaces de prise de conscience et de plaidoyer en faveur du développement de l'administration électronique et en particulier au sujet de l'utilisation de l'administration électronique pour l'approfondissement de la démocratie dans le monde sont relativement peu nombreux. Pourtant, ces instruments sont indispensables pour orienter le développement de l'administration électronique dans le sens d'un progrès des institutions de gouvernement. Ces instruments retiennent l'attention et émettent un message qui devrait s'imposer. Alors que leur développement doit devenir un souci commun de beaucoup de milieux, il semble que certains principes puissent, à cet effet, être établis :

a) Il faut faire évoluer les divers systèmes qui mesurent et comparent le développement de l'administration électronique dans le monde, pour les faire passer d'indicateurs quantitatifs d'excellence technique à des indicateurs qualitatifs; et

b) Les classements obtenus doivent refléter des valeurs et des objectifs convenus, parmi lesquels doivent figurer en bonne place l'émancipation des citoyens et le débat démocratique.

43. À titre d'exemple, on peut proposer une échelle permettant de comparer le contenu des divers sites Web d'administration électronique qui adoptent l'objectif de renforcer le débat démocratique comme principe majeur (par ordre croissant de valeur) :

- Relations avec les pouvoirs publics;
- Services fournis par les administrations;
- Accès à l'information et aux connaissances se trouvant dans le domaine public;
- Accès à l'information sur les activités des administrations et leurs effets sur la société;
- Offre, aux citoyens, de moyens de délibération;
- Connectivité avec les pouvoirs publics, dans le but de mener des opérations de gouvernement au moyen d'un débat ouvert et informé.

44. De même, une échelle permettant de comparer les divers sites Web d'administration électronique qui adoptent comme principe majeur l'objectif d'une diffusion d'une information politiquement utile de qualité (dans un souci d'améliorer les moyens dont disposent les citoyens pour délibérer) pourrait être conçue comme suit (par ordre croissant de valeur) :

- Affichage de textes originaux, non modifiés;
- Possibilité de télécharger les textes originaux, non modifiés et d'y faire des recherches;
- Offre de résumés thématiques sur les textes originaux;
- Résumés d'informations thématiques;
- Résumés d'informations thématiques, d'usage commode, pouvant être obtenu « à la demande ».

VI. Conclusions et recommandations

45. **Si la politique de développement de l'administration électronique reste évidemment du domaine des décisions souveraines que prennent les États Membres, les États Membres devraient examiner avec soin la question et envisager sérieusement d'introduire dans le fonctionnement de leurs administrations publiques des applications électroniques appropriées. De telles applications ont en effet le potentiel d'améliorer l'efficacité de ces opérations, de relever les normes de performance, de rehausser l'image de l'administration publique dans l'opinion, et de servir les grands objectifs de développement adoptés par une société.**

46. **Comme la Déclaration du Millénaire se préoccupe de la qualité des systèmes locaux de gouvernement, le Département des affaires économiques et sociales consacre de nouveaux efforts à l'analyse, à l'élaboration des politiques, à la prise de conscience, aux activités de plaidoyer, aux services consultatifs et à la coopération technique pour concourir à l'utilisation des méthodes d'administration électronique pour le développement, et en particulier pour la**

bonne gouvernance, notamment l'approfondissement de la démocratie dans le monde.

47. Dans ce cadre :

a) Le Département des affaires économiques et sociales devrait continuer à publier chaque année l'enquête mondiale sur l'administration électronique;

b) Les données collectées et l'analyse présentée dans l'enquête du Département devraient prêter spécialement attention à l'utilisation des moyens d'administration électronique pour approfondir la démocratie;

c) Au fil du temps, des instruments appropriés pour mieux suivre, à partir d'une base de référence, l'utilisation de l'administration électronique devraient être élaborés et devraient faire partie de la méthodologie appliquée par l'enquête.

48. Le Département des affaires économiques et sociales devrait faire participer des penseurs et des praticiens – venant du système des Nations Unies, d'autres organisations multilatérales, des gouvernements, des milieux d'affaires et de la société civile du monde entier – pour explorer l'avenir du développement des TIC et son impact sur les institutions de gouvernement.

49. Le Département des affaires économiques et sociales devrait jouer un rôle actif dans la préparation du Sommet mondial sur la société de l'information (qui se tiendra à Genève en décembre 2003) afin d'offrir des vues sur son analyse et sur les travaux consacrés au développement de l'administration électronique.

50. Le Comité devrait suggérer au Conseil économique et social de consacrer un de ses débats de haut niveau à l'administration électronique et plus précisément à ses rapports avec le développement de la démocratie.

Notes

¹ Voir E/2002/84, par. 17 à 25.

² Voir résolution 55/2 de l'Assemblée générale, datée du 18 septembre 2000.

³ Ibid., par. 13.

⁴ Ibid., par. 24.

⁵ Ibid., par. 25.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Voir <<http://www.unpan.org/egovernment2.asp>>.

⁹ Voir Langdon Winner, *The Whale and the Reactor: A Search for Limits in the Age of Technology* (Chicago, The University of Chicago Press, 1986).

¹⁰ Voir Amartya Sen, *Development as Freedom*, 1999.

¹¹ Voir Jon Gross, « We know who you are and we know where you live: The instrumental rationality of geo-demographic systems », *Economic Geography*, vol. 71, No 2, avril 1995. Voir

aussi : Charles Hamdy, *The Age of Paradox* (Harvard Business School Press, 1995); W. Lane Bennet, « The UnCivic Culture », *Political Science and Politics*, vol. 31, No 4, décembre 1998.

- ¹² Voir Yogesh Malhotra, « Knowledge assets in the global economy: assessment of national intellectual capital », *Journal of Global Information Management*, juillet-septembre 2000, 8(3), 5-15, et <<http://www.kmnetwork.com/intellectualcapital.htm>>.
- ¹³ Voir Mark E. Warren, « What should we expect from more democracy: radically democratic responses to politics », *Political Theory*, vol. 24, No 2, 1996.

Indice de capacité de l'administration électronique (2002)

Indice mondial 1,62							
Capacité élevée (2,00-3,25)		Capacité moyenne (1,60-1,99)		Capacité réduite (1,00-1,59)		Capacité insuffisante (moins de 1,00)	
États-Unis	3,11	Pologne	1,96	Arménie	1,59	Cameroun	0,99
Australie	2,60	Venezuela	1,92	Brunéi Darussalam	1,59	République centrafricaine	0,98
Nouvelle-Zélande	2,59	Fédération de Russie	1,89	Afrique du Sud	1,51	Ghana	0,98
Singapour	2,58	Colombie	1,88	Paraguay	1,50	Népal	0,94
Norvège	2,55	Lettonie	1,88	Cuba	1,49	Thaïlande	0,94
Canada	2,52	Arabie saoudite	1,86	Philippines	1,44	Congo	0,94
Royaume-Uni	2,52	Turquie	1,83	Costa Rica	1,42	Maldives	0,93
Pays-Bas	2,51	Qatar	1,81	Panama	1,38	Sri Lanka	0,92
Danemark	2,47	Lituanie	1,81	Nicaragua	1,35	Mauritanie	0,91
Allemagne	2,46	Ukraine	1,80	Djibouti	1,35	Bangladesh	0,90
Suède	2,45	Bahamas	1,79	République dominicaine	1,34	Kenya	0,90
Belgique	2,39	Hongrie	1,79	Trinité-et-Tobago	1,34	République démocratique populaire lao	0,88
Finlande	2,33	Grèce	1,77	Indonésie	1,34	Angola	0,85
France	2,33	Jordanie	1,75	Jamaïque	1,31	Haïti	0,84
République de Corée	2,30	Bolivie	1,73	Iran (République islamique d')	1,31	Maurice	0,84
Espagne	2,30	Égypte	1,73	Azerbaïdjan	1,30	République-Unie de Tanzanie	0,83
Israël	2,26	Slovaquie	1,71	Inde	1,29	Sénégal	0,80
Brésil	2,24	Slovénie	1,66	Kazakhstan	1,28	Madagascar	0,79
Italie	2,21	Mongolie	1,64	Belize	1,26	Zimbabwe	0,76
Luxembourg	2,20	Oman	1,64	Barbade	1,25	Burkina Faso	0,75
Émirats arabes unis	2,17	Équateur	1,63	Guyana	1,22	Zambie	0,75
Mexique	2,16	Suriname	1,63	Honduras	1,20	Mozambique	0,71
Irlande	2,16	Malaisie	1,63	El Salvador	1,19	Sierra Leone	0,68
Portugal	2,15	Roumanie	1,63	Guatemala	1,17	Cambodge	0,67
Autriche	2,14	Bélarus	1,62	Gabon	1,17	Comores	0,65
Koweït	2,12	Pérou	1,60	Turkménistan	1,15	Guinée	0,65
Japon	2,12			Ouzbékistan	1,10	Namibie	0,65
Malte	2,11			Viet Nam	1,10	Togo	0,65
Islande	2,10			Samoa occidentale	1,09	Gambie	0,64
République tchèque	2,09			Côte d'Ivoire	1,05	Malawi	0,64
Argentine	2,09			Chine	1,04	Mali	0,62
Estonie	2,05			Pakistan	1,04	Éthiopie	0,57
Bahreïn	2,04			Nigéria	1,02	Tchad	0,55
Uruguay	2,03			Kirghizistan	1,01	Niger	0,53
Chili	2,03			Botswana	1,01	Ouganda	0,46
Liban	2,00			Tadjikistan	1,00		