
***DE LA TRANSFORMATION DE L'ÉTAT
À LA GOUVERNANCE ÉLECTRONIQUE:
VERS UN MODÈLE DE L'«E-GOUVERNANCE»***

Matthias Finger¹

¹ Matthias Finger est professeur en Management des Industries de Réseau à l'Ecole Polytechnique fédérale de Lausanne (Suisse). Il met actuellement en place un *Executive Master* en gouvernance électronique en collaboration avec des Universités américaines, asiatiques et européennes ; Matthias.finger@epfl.ch

Plan

Introduction

1. L'Etat entre globalisation et localisation

**2. Les NTIC et la modernisation de l'Etat :
un gisement sous-exploité**

3. Elaboration d'un modèle de gouvernance électronique

Conclusion

Introduction

L'Etat, entendu dans son acception d'Etat-Nation, a subi des transformations substantielles au cours des dernières décennies sous l'influence de différents facteurs. Il doit à présent s'adapter à un environnement à la fois globalisé et localisé, ce qui, à première vue, paraît difficilement conciliable. Accompagnant et accélérant parfois ce double phénomène de globalisation/localisation, le rôle des Nouvelles Technologies de l'Information et de Communication (NTIC) ne peut être considéré indépendamment de l'environnement sur lequel il agit de façon directe ou indirecte, et notamment en matière politique, d'administration et de gestion de l'Etat. Autrement dit, l'utilisation des NTIC dans la sphère publique affecte nécessairement les processus traditionnels d'administration et de représentation, en même temps qu'elle participe, parmi d'autres facteurs, aux mutations qui en résultent.

Afin de déterminer comment conjuguer au mieux les possibilités offertes par les NTIC, en considération des phénomènes de globalisation et de localisation touchant directement aux modes de gestion de la vie politique et administrative, il paraît utile de disposer d'une modélisation dynamique de l'*e-gouvernance* ou gouvernement électronique. Ce modèle théorique, développé dans une dernière partie, s'inscrit dans une dimension dynamique de l'utilisation des NTIC afin d'améliorer la 'gouvernance' des collectivités tant au niveau local que national, international et transnational.

1. L'Etat entre globalisation et localisation

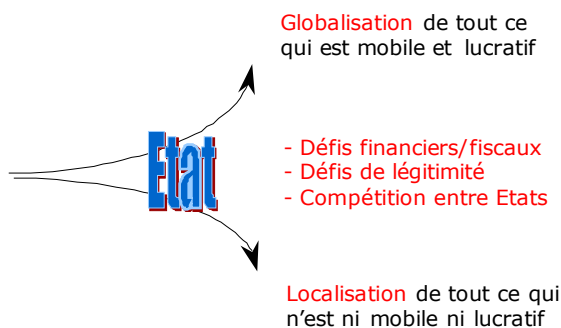
En s'inscrivant dans le contexte de mondialisation, l'Etat-Nation subit les effets de la libéralisation et de la globalisation des échanges, avec les implications qui en résultent sur les plans structurel et opérationnel. En matière d'échanges d'informations, l'essor des réseaux globaux de communication est venu se greffer sur un processus préexistant de globalisation affectant l'Etat-Nation. Toutefois, à l'heure actuelle, l'utilisation des NTIC dans la sphère publique concerne essentiellement les activités opérationnelles.

L'Etat s'est adapté à trois défis par l'optimisation de ses activités opérationnelles : financier, de légitimation et de compétition entre Etats. Pour réduire ses dépenses, les

gouvernements se sont engagés dans la voie de la rationalisation à l'instar du secteur privé. Il a également cherché à augmenter sa légitimité en améliorant la qualité de ses services, et, ce faisant, devenir plus concurrentiel. Cette modernisation des fonctions opérationnelles de l'Etat a déjà conduit et conduira encore plus à l'avenir à ce que les services dits «publics» seront fournis de manière de plus en plus semblable à celle des opérateurs privés, s'ils ne sont pas directement fournis par les opérateurs privés, voire par des opérateurs du tiers-secteur (organisations non-gouvernementales, associations). Il est probable qu'à terme tous les services publics seront modernisés et produits en-dehors de l'administration publique ou du moins en partenariat avec celle-ci (partenariats public-privé). Cette participation croissante des acteurs non-étatiques à la production des prestations accélérera cependant encore la pression sur l'Etat, et donc les trois défis identifiés ci-dessus.

En même temps, cette modernisation des activités opérationnelles a mené à la séparation toujours plus nette entre les fonctions traditionnelles de l'Etat, notamment entre la sphère de la décision politique («policy-making»), la fonction de régulation et celle de prestataire de services publics. Ces trois principales fonctions constituent également le terrain où émergent les principaux défis qui se posent à l'Etat-Nation, entre globalisation et localisation.

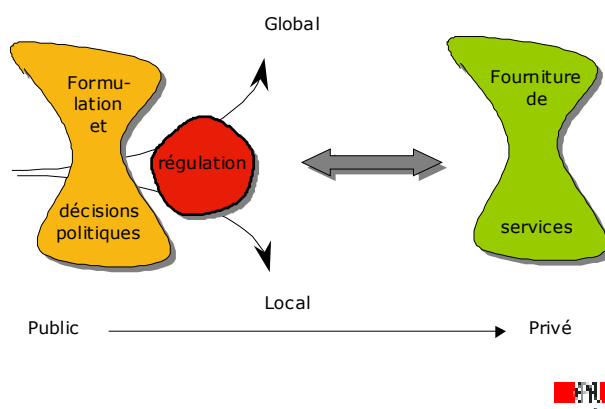
Figure 1 – L'Etat entre globalisation et localisation



Les NTIC sont particulièrement susceptibles d'affecter la production des prestations, c'est-à-dire la fonction opérationnelle de l'Etat, en améliorant sa productivité. Toutefois, si l'utilisation

des NTIC par l'Etat contribue à réduire la pression financière, elle risque d'accélérer la modernisation de la fonction opérationnelle et d'augmenter à terme, la dépendance étatique vis-à-vis des opérateurs privés et du secteur tertiaire. A l'heure actuelle, les utilisations des NTIC par l'Etat a été limitée presque exclusivement à la fonction opérationnelle. Autrement dit, il s'agit principalement de la digitalisation des services existants.

Figure 2 – Le mouvement d'externalisation de la prestation de services-publics



Afin de maîtriser le double phénomène de globalisation/localisation l'Etat répond – avec un certain décalage – par une utilisation accrue de ses prérogatives réglementaires. Malgré la pression des acteurs non-étatiques (ONG, lobbies industriels), les gouvernements sont attentifs à conserver tout leur pouvoir en matière législative et réglementaire de façon à pouvoir agir sur les sphères économiques et financières.

2. Les NTIC et la modernisation de l'Etat : un gisement sous-exploité

Jusqu'à présent, les NTIC s'inscrivent simplement dans la transformation que connaît le concept d'Etat-Nation depuis le milieu des années 1980, sans pour autant, influencer significativement cette mutation. Pourtant, le potentiel des NTIC pour la seule fonction opérationnelle de l'Etat est considérable.

A cet égard, les NTIC jouent déjà un rôle crucial pour la modernisation des activités opérationnelles de l'Etat, comme d'ailleurs dans le secteur privé. Les administrations et organismes

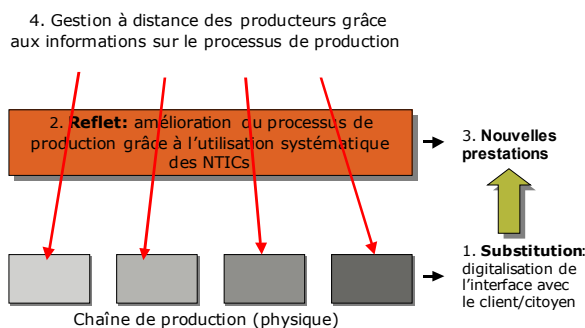
gouvernementaux ont ouvert des sites en ligne, puis ils se sont organisés en portails publics, et il est aujourd'hui possible dans certains pays, d'acquitter ses impôts et/ou de voter en ligne. Il est possible de distinguer trois niveaux d'interaction entre le citoyen et l'Etat : il existe des services d'information à sens unique, qui ne distillent que de l'information sans mode d'interaction. L'interaction proprement dite est atteinte par la possibilité offerte à l'utilisateur (le citoyen) de remplir et de transmettre des formulaires et/ou des demandes en ligne. Elle est complétée, parfois, par la possibilité d'effectuer des transactions sur un réseau comme Internet. Toutefois, ces utilisations plus ou moins abouties des NTIC, ne modifient pas réellement ni la nature, ni le contenu des prestations concernées.

En fait, il s'agit d'une étape rudimentaire dans l'utilisation du potentiel des NTIC. Cette étape constitue une période de « substitution » dans laquelle administrations et citoyens contribuent, à leur échelle, à remplacer l'interface humain par un interface électronique. Pour autant le processus de production des prestations publiques ne s'est pas encore adapté et reste inchangé. En d'autres termes, c'est sur cette mutation de l'interface Etat/citoyen que jouent actuellement les NTIC.

Au-delà de cette « substitution » d'interface (1^{ère} étape), trois autres étapes peuvent d'ores et déjà être identifiées quant à la transformation induite des activités opérationnelles de l'Etat par l'utilisation accrue des NTIC² : la deuxième étape sera constituée par la transformation de la chaîne physique de production par une chaîne presque exclusivement informationnelle ; le développement de nouvelles prestations fondées notamment sur cette chaîne informationnelle, correspond à la troisième étape, tandis que la nouvelle relation avec les producteurs tout au long de la chaîne de production et service aboutira à une nouvelle forme de gestion (4^{ème} étape).

Figure 3 – Les 4 étapes de l'utilisation des NTIC

² Commonwealth Network of Information Technology for Development Foundation (COMNET-IT), *Enquête Mondiale sur la Gouvernance en Ligne*, Rapport final, Paris, 2000.



Page 3

Ces trois nouvelles étapes, qui correspondent à l'évolution de l'utilisation des NTIC, méritent quelques précisions supplémentaires :

- **Reflet**: c'est la deuxième étape dans l'utilisation des NTIC. Elle consiste à dupliquer des étapes de la chaîne physique de production sur une chaîne informationnelle. Cette opération permet d'assurer une meilleure gestion des informations d'une part, et d'autre part, elle offre aux utilisateurs des possibilités de 'suivi' (*monitoring*) des dossiers et formulaires. Pour l'heure cette étape reste encore largement inexploitée, surtout dans le secteur public.
- **Nouvelles prestations**: l'étape suivante apparaîtra avec le développement de nouvelles prestations sur la chaîne informationnelle. En effet, la gestion et le croisement des informations échangées sur les réseaux devraient amener de nouveaux produits et services.
- **Gestion des producteurs**: le passage à une nouvelle gestion des différentes étapes de la chaîne de production constitue la dernière étape envisagée à l'heure actuelle, dans l'utilisation des NTIC. Sur la chaîne informationnelle, l'activité de production pourra être gérée de manière beaucoup plus précise et rapide, permettant à l'Etat de conserver un contrôle étroit sur certaines activités externalisées.

La mutation des activités opérationnelles aura inéluctablement des conséquences sur l'Etat, ses structures, ses méthodes de gestion ou dans les relations avec ses administrés.

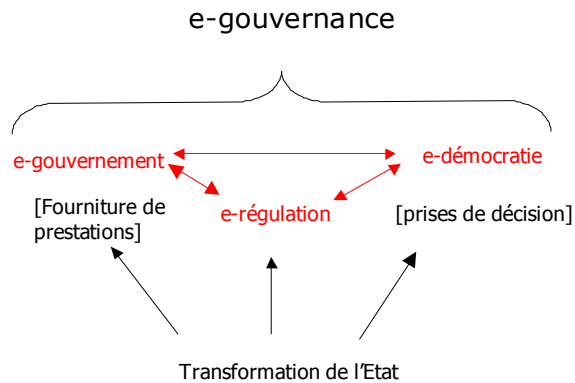
Au-delà de la production de services, il s'agit à présent d'envisager comment l'Etat peut se servir des NTIC dans les domaines de la régulation et de la décision politique, de manière à en accroître le potentiel.

Dans l'hypothèse vraisemblable d'externalisation accrue des services de l'Etat, la principale préoccupation concerne les garanties de la fourniture et la qualité des services. Aussi, il faut s'attendre à ce que les détenteurs de ces délégations de services publics développent de nouvelles prestations. De manière générale, le rôle de l'Etat consistera à assurer l'accès, la qualité et les prix abordables pour ces services : son rôle de régulateur (e-régulation) s'affirmera alors en lieu et place du rôle de prestataire de services. Actuellement, la dimension électronique de l'activité régulatrice de l'Etat est pratiquement inexistante.

L'essor de l'externalisation, voire de la privatisation, de certaines missions de service public, et l'émergence d'une régulation par nature technocratique, risquent d'accentuer le défaut de légitimité qui secouent les structures étatiques des démocraties occidentales. Afin de remédier à la contestation permanente des décisions gouvernementales, de plus en plus d'acteurs de la société civile sont consultés au cours du processus décisionnel, de manière à développer autant que possible un consensus politique. A ce titre, le développement de mécanismes de consultation, de type large ou très ciblé, bénéficiera des facilités offertes par les NTIC pour créer de nouveaux 'espaces de démocratie' (e-démocratie).

Ces concepts de démocratie, de régulation et de gouvernement électronique s'agencent et interagissent pour donner corps à la gouvernance électronique (e-gouvernance), c'est-à-dire un ensemble de processus de gestion et de résolution collectives des problèmes, utilisant les NTIC et impliquant des acteurs publics, privés et non-gouvernementaux, reliant les niveaux local, régional, national et global, appliqué à la production de services, à la régulation et à la prise de décision politique».

Figure 4 – Le concept de gouvernance électronique

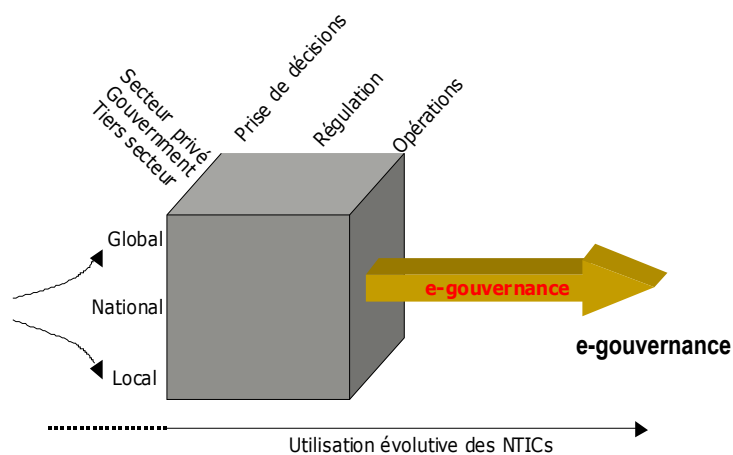


3. Elaboration d'un modèle de gouvernance électronique

Il s'agit avant tout, par la mise en place d'un modèle analytique, de fournir une grille d'analyse pour mieux appréhender les fonctions que peuvent jouer les NTIC en matière de gouvernance.

Le schéma sur lequel repose cette modélisation de la gouvernance électronique, distingue plusieurs niveaux politiques. Il implique, selon ce qui a été exposé précédemment, trois types d'acteurs et trois fonctions différentes de l'Etat, en considération d'une utilisation évolutive des NTIC.

Figure 5 – Un modèle pour l' e-gouvernance



Concernant le processus décisionnel, la production et la prestation de services publics, et la fonction régulatrice, plusieurs niveaux doivent être considérés eu égard au double phénomène de globalisation/localisation : le niveau local (notamment les zones urbaines), le niveau régional (plus largement infra-national), le niveau international et supra-national (Union européenne) et le niveau global. Pour l'Etat, il s'agit de réussir à coordonner, à articuler ces différents niveaux d'attente, de besoins, d'aspirations et de revendications. De nombreux acteurs de la vie civile se définissent de plus en plus par rapport à ces différents niveaux, sans se référer aux structures étatiques de niveau national. L'Etat ne s'est pas encore engagé sur la voie des NTIC pour assurer ce rôle essentiel de coordination et de régulation, au contraire desdits acteurs de la société civile. Or, il pourrait conserver, voire accroître, son pouvoir de régulation s'il se servait plus systématiquement des NTIC.

Actuellement l'utilisation des NTIC, limitée à la fonction opérationnelle, est largement inspirée par les technologies et les services développés par le secteur privé : ce sont des applications dérivées du commerce électronique (e-commerce). Transposées dans le secteur public, elles composent le domaine du gouvernement électronique (e-gouvernement). Une utilisation systématique des NTIC dans les domaines de la régulation électronique et de la démocratie électronique permettra de mener à la gouvernance électronique : à cet effet, il paraît probable, que les initiatives de démocratie électronique se développeront plus rapidement que celles en matière de régulation électronique, notamment à l'initiative des divers acteurs non-gouvernementaux composant la société civile.

Il existe déjà de nombreuses tentatives de définition du concept de gouvernance électronique, qui se fondent principalement sur un critère de résultat de l'utilisation des NTIC. Ces modélisations du concept de gouvernance électronique peuvent être regroupées en trois grandes catégories : dans la première, c'est la satisfaction du client/citoyen qui constitue l'axe majeur du développement de la e-gouvernance. La deuxième catégorie considère avant tout la gouvernance électronique comme un processus d'interactions, tandis que la troisième et dernière catégorie regroupe celles des définitions qui estiment que ce sont les outils technologiques et les possibilités qu'ils offrent

aux utilisateurs qui dictent le développement de la gouvernance électronique.

La première catégorie est illustrée par la définition produite dans le Rapport mondial sur la gouvernance en ligne : « *La gouvernance en ligne recouvre les initiatives prises sous l'égide de l'Etat pour assurer par des moyens électroniques la prestation de services d'information et la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elle désigne également le fait d'offrir aux citoyens la possibilité d'accéder par l'informatique à une information, à un service en ligne ou un dialogue avec l'administration à tous les niveaux* ».

Cette définition limite le concept de gouvernance électronique à la fourniture de prestations et de services en ligne, sur le réseau Internet. La «gouvernance» étant considérée comme synonyme de «gouvernement», la gouvernance électronique se confond alors avec la gouvernance électronique. Il s'agit de la vision communément admise dans le cadre de la «Nouvelle Gestion Publique» qui s'appuie sur les NTIC pour améliorer la prestation des services publics et la satisfaction des citoyens-utilisateurs.

L'optimisation des services destinés aux administrés contribue également à améliorer les processus de gestion interne de l'administration. Ainsi, s'inspirant largement du développement des NTIC dans le secteur privé – commercial –, le citoyen est considéré comme un client dont le principal souci est d'accéder à des services optimisés, c'est-à-dire simplifiés et efficaces. Comme en matière commerciale, la satisfaction de l'utilisateur/client est primordiale. En ce sens, force est de constater que la procédure de 'vote électronique' est encore souvent perçue comme un moyen de simplification et d'amélioration de l'organisation d'élections, autrement dit d'accès à un 'service'.

La deuxième approche de la gouvernance électronique se fonde essentiellement sur le processus d'interactions entre divers acteurs impliqués dans un processus commun de décision. Le Centre international sur la gouvernance électronique³ apporte une définition claire de cette approche : selon la définition qu'il donne, « la gouvernance n'est pas le gouvernement, pas plus que

³ International Centre of e-governance : www.icegov.org

le fait de gouverner »⁴. Il est plus juste de l'envisager comme un processus par lequel les institutions et les organismes publics, comme les entreprises ou toutes autres formes d'organisations structurées se gèrent et interagissent les uns avec les autres, mais aussi avec le public. Concernant les mécanismes de décision collective, la gouvernance apporte davantage de transparence tout au long du processus décisionnel. La gouvernance électronique vise, à court terme, à introduire les technologies de l'information et de la communication dans le système dit de gouvernance.

Cette approche, qui paraît appropriée, n'en demeure pas moins restrictive : la vision du rôle des NTIC dans la gouvernance est principalement instrumentale et statique, limitée aux fonctions traditionnelles de l'Etat dans les domaines de la fourniture de services et de la décision politique.

La troisième catégorie de modèles qui peut être relevée, s'attache exclusivement au potentiel des NTIC pour l'Etat et les administrations. Ne sont pas pris en compte ici, les besoins ou les aspirations des citoyens/utilisateurs, mais simplement les possibilités technologiques qu'offrent les NTIC sans se préoccuper des implications 'sociétales' des nouveaux mécanismes qui peuvent émerger de ces utilisations. Utile à des fins promotionnelles, cette approche extrêmement réductrice de la gouvernance électronique, n'envisage ni les retombées économiques et sociales de l'utilisation des NTIC dans la sphère publique, ni ses implications sur le rôle et les structures étatiques.

Conclusion

Toute modélisation du concept de gouvernance électronique nécessite d'incorporer les multiples dimensions et les divers facteurs qui caractérisent sa dynamique. Elle implique

⁴ "Governance is not government, nor is it the act of governing. It is more usefully seen as a process: the process by which institutions, organisations, companies and societies 'guide' themselves. It is also about how these bodies interact with each other, with their 'clients' and with the public. At its most basic level, it is about how society organises itself for collective decision making, and also provides transparent mechanisms for seeing those decisions through. E-governance is a shorthand term for the use and impact of technology, in particular information and communications technology (ICT), in governance systems."

notamment de ne pas conserver une approche statique de l'Etat, mais au contraire de tenir compte des incidences des phénomènes récents auxquels les sociétés modernes sont confrontées.

C'est pourquoi, en considération du contexte de globalisation/localisation, de l'évolution du rôle de l'Etat et d'une utilisation évolutive des NTIC dans la sphère publique, il paraît essentiel de proposer une modélisation plus complète de la gouvernance électronique.

Les différents niveaux d'interaction auxquels participent des acteurs de plus en plus nombreux et variés de la société civile, démontrent qu'une véritable dynamique se met en place et qui mènera à l'avènement de la gouvernance électronique. L'Etat ne peut être absent de ce processus de construction et d'évolution, il doit prendre la mesure des avantages qu'il peut en retirer et des risques qui sont associés aux NTIC et à une gouvernance anarchique.

Orientations bibliographiques

ALLAB, S., SWYNGEDAUW N., & TALANDIER D. (2002), *La Logistique et les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication*, Economica, Paris, 2002.

ENGEMANN C., *Electronic Government – Vom User zum Bürger*, Transcript, Frankfurt, 2003.

FINGER M., « Genèse, actualité et avenir du Service Public en Suisse et en Europe », *Revue Economique et Sociale*, Vol.60, Septembre 2002.

FINGER M., « The Instrumentalization of the State by Transnational Corporations: the Case of Public Services », in *Transformative Change and Global Order : Reflections on Theory and Practice* (Fuchs D. & Kratochwil F. dir.), LIT Verlag/Palgrave, Hamburg, 2002.

FOSTER C. & PLOWDEN F., *The State under Stress*, Open University Press, Philadelphia, 1996.

GRÖNLUND A., *Electronic Government: Design, Applications and Management*, Hershey PA, Idea Group Publ, 2002.

HOLTON R., *Globalization and the Nation-State*, McMillan, London, 1998.

JANSEN S. & PRIDDAT B., *Electronic Government. Neue Potentiale für einen modernen Staat*, Klett-Cotta, Frankfurt, 2001.

JONES R.J.B., *The World turned Upside down? Globalization and the Future of the State*, Manchester University Press, Manchester, 2000.

MEHLICH H., *Electronic Government. Grundlagen, Entwicklungsstand, Perspektiven*, Gabler, Frankfurt, 2002.

PRINS J.E.J., *Designing E-Government*, Kluwer Law International, Amsterdam, 2002.

RILEY T., *Electronic Governance and Electronic Democracy: Living and Working in the Wired World*, Commonwealth Secretariat, London, 2000.

SCHEDLER K., *Electronic Government einführen und weiterentwickeln: Von der Idee zur Praxis*, Haupt, Bern, 2002.

SCHEER A., KRUPPKE H., & HEIB R., *E-Government. Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung*, Springer, Berlin, 2003.

SNELLEN I., « La gouvernance électronique: implications pour les citoyens, les gouvernements et les fonctionnaires », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol.68, No.2., 2002.

TRAUNMÜLLER R. & LENK K., *Electronic Government*, Proceedings of the First International EGOV Conference, Springer, Berlin, 2002.

VAN CREVELD M., *The rise and decline of the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

World Bank, *The State in a Changing World*, Oxford University Press, Oxford, 1997.