
L'administration électronique ou l'e-administration

Henri Oberdorff

Abstract

An electronic civil service or e-administration.

Providing administrative services electronically is an outstanding lever to reform and modernise the civil service. It contributes to the transformation of the administration but cannot be an end in itself. Without doubt e-administration offers targeted innovation in relations between users and the civil service and between government offices. Electronic interchanges make it easier to carry out administrative formalities and remote services are becoming a reality much appreciated by government service users. On-line storage areas can be established for personal administrative data. The capacity of information transfer systems to function in tandem can bring the civil service closer in catering to users, although the digital divide should not create further exclusions. E-administration must respect the basic rights and liberties of users who are also citizens. The virtual modernisation of the civil service must also include genuine reforms.

Résumé

L'administration électronique est un levier exceptionnel pour la réforme et la modernisation de l'administration. Elle est au service des transformations administratives, elle ne peut en être la finalité. Elle offre incontestablement des innovations pertinentes dans les relations entre les usagers et les administrations, comme entre les administrations. Les échanges électroniques facilitent la réalisation des démarches administratives. Les téléservices deviennent une réalité appréciée des usagers des administrations : il est possible de mettre en place des espaces de stockage en ligne de données administratives personnelles. L'interopérabilité des systèmes de transmission d'informations peut rapprocher les administrations au service des usagers, mais la fracture numérique ne doit pas fabriquer de nouvelles exclusions. L'administration électronique doit respecter les droits et les libertés fondamentales des usagers qui sont aussi des citoyens. La modernisation virtuelle de l'administration doit nécessairement être accompagnée par des réformes réelles.

Citer ce document / Cite this document :

Oberdorff Henri. L'administration électronique ou l'e-administration. In: Recherches et Prévisions, n°86, 2006. La nouvelle administration. L'information numérique au service du citoyen. pp. 9-18.

doi : 10.3406/caf.2006.2247

http://www.persee.fr/doc/caf_1149-1590_2006_num_86_1_2247

Document généré le 05/01/2016

L'administration électronique ou l'e-administration

Henri Oberdorff

Professeur à l'Institut d'études politiques de Grenoble –
PACTE.

L'administration électronique est un levier exceptionnel pour la réforme et la modernisation de l'administration. Elle est au service des transformations administratives, elle ne peut en être la finalité. Elle offre incontestablement des innovations pertinentes dans les relations entre les usagers et les administrations, comme entre les administrations. Les échanges électroniques facilitent la réalisation des démarches administratives. Les téléservices deviennent une réalité appréciée des usagers des administrations : il est possible de mettre en place des espaces de stockage en ligne de données administratives personnelles. L'interopérabilité des systèmes de transmission d'informations peut rapprocher les administrations au service des usagers, mais la fracture numérique ne doit pas fabriquer de nouvelles exclusions. L'administration électronique doit respecter les droits et les libertés fondamentales des usagers qui sont aussi des citoyens. La modernisation virtuelle de l'administration doit nécessairement être accompagnée par des réformes réelles.

Ces dernières années, l'administration française s'est fortement modernisée par un recours plus systématique aux technologies de l'information. La culture administrative traditionnelle se transforme pour développer progressivement une administration en ligne, qualifiée de manière plus imagée d'« administration électronique » ou d'« e-administration ». Cette administration intègre de nombreux matériels informatiques et des logiciels spécifiques à son fonctionnement. L'administration électronique offre d'ores et déjà aux usagers, à un moindre coût, des services plus variés, plus rapides et plus simples d'emploi. Les téléprocédures ou les téléservices en sont la meilleure illustration.

L'administration en ligne : un puissant levier de la réforme des administrations

L'administration en ligne constitue, à l'évidence, un puissant levier de la réforme de l'État et de ses administrations, mais aussi des grands services

publics et des collectivités territoriales. Elle présente de nombreux avantages : de réelles économies pour les administrations comme pour les usagers, des gains de productivité, une diminution des frais d'édition et d'affranchissement, et une amélioration de la qualité des services rendus par une plus grande fiabilité des informations induisant moins d'erreurs et de litiges. Cette transformation est intervenue en une dizaine d'années, par une sorte d'accélération du changement. L'administration française a intégré les possibilités offertes par les réseaux informatiques, notamment par Internet. Il est vrai qu'elle avait une certaine expérience, d'une part, en matière d'informatique, d'autre part, au travers de ses services télématiques. Évidemment, aujourd'hui, le paysage administratif est loin d'être uniforme. Certaines administrations sont à la pointe du changement, d'autres montrent encore de nombreuses réticences à s'engager dans cette forme d'administration.

On peut citer quelques étapes marquantes, souvent impulsées au sommet de l'État par le Premier ministre. En 1996, il demande à chaque ministère de se doter d'un site informatif Internet. En 1997, il souhaite que la France soit plus présente sur les autoroutes de l'information, y compris ses administrations. Le Comité interministériel pour la société de l'information adopte, en 1998, un programme d'action gouvernemental pour préparer l'entrée de la France dans la société de l'information (PAGSI). On évoque alors avec un grand enthousiasme techniciste « l'administration sans papier », « l'administration électronique » ou « la cyber-administration ». Les rapports publics se succèdent sur cette problématique afin de mieux comprendre les défis et les enjeux de ces nouvelles formes d'administration (1).

En se généralisant, le passage de la machine à écrire au micro-ordinateur a introduit des changements qualitatifs dans les méthodes de travail et la communication de l'administration. Les usages des technologies de l'information se développant

rapidement, l'administration doit en maîtriser la pénétration. La Délégation interministérielle à la réforme de l'État, le Comité interministériel pour la réforme de l'État, le Comité interministériel pour la société de l'information, l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) et, enfin, la Direction générale de la modernisation de l'État ont eu successivement la charge de contribuer au développement cohérent de cette transformation technologique. Ainsi, lors de ses travaux de 2001, le Comité interministériel pour la réforme de l'État retrace les grandes étapes de ces évolutions de l'administration : 1997-2001, première étape de l'Internet public qui facilite les relations entre l'administration et les usagers ; 2001-2005, deuxième étape de l'administration électronique visant à ce que chaque usager puisse, s'il le souhaite, effectuer en ligne tout ou partie de ses démarches et contacts avec les services publics.

L'administration électronique : un vecteur de l'administration de l'État

En 2004, le Premier ministre présente à Lyon le projet ADELE, « ADministration ELEctronique » pour la période 2004-2007. L'un des objectifs de ce projet vise à ce que l'ensemble des démarches puisse être accompli à distance par téléphone et, surtout, par Internet à l'horizon 2006. Il s'agit ainsi de rendre l'administration plus facile d'accès pour l'ensemble des usagers par un plan stratégique et un plan d'action de cent quarante mesures spécifiques. À partir de 2005, la France est passée en troisième position dans le classement des meilleures e-administrations parmi les vingt-deux pays de l'OCDE, derrière le Canada et les États-Unis (2). Ce bon classement découle de l'utilisation croissante des services en ligne dans la vie quotidienne des Français pour effectuer leurs démarches administratives. Il est donc normal que 2006 soit symboliquement consacrée comme l'année du développement de l'administration en ligne.

Cet engagement politique des gouvernements successifs a fait, à coup sûr, de l'administration électronique un vecteur de la modernisation de l'État, si ce n'est pas forcément celui de sa réforme. Cette stratégie a été accompagnée par de nouvelles législations importantes pour l'économie numérique (3), les communications électroniques (4), mais également pour la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (5) ou la simplification du droit (6). L'administration électronique est une opportunité remarquable de modernisation du fonctionnement des administrations et de transformation de leurs rapports avec les usagers,

donc les citoyens. Il est essentiel de bien en percevoir toutes les facettes et les possibilités, y compris les différentes perspectives. Cependant, il faut garder une certaine sérénité face à ces évolutions et ne pas tomber dans l'illusion technologiste. Face aux potentialités techniques, l'administration est confrontée à de nouveaux défis, comme de nouveaux risques, qu'elle doit relever ou éviter avec imagination, tout en se souciant de préserver une certaine éthique publique respectueuse des droits et des libertés fondamentales des citoyens ou des administrés. Comme toujours, les nouvelles technologies ne constituent pas en elles-mêmes une politique mais elles restent des moyens au service d'une fin. Elles ne sont jamais une fin en soi.

L'administration électronique est un levier de modernisation des administrations par son remarquable effet d'entraînement. En effet, le passage d'échanges en direct – en présence des personnes concernées au travers d'actes matérialisés par des documents papier – à des échanges électroniques à distance – hors d'une rencontre physique des personnes au travers d'actes dématérialisés sans document papier – ouvre de nombreuses perspectives tant pour le fonctionnement interne des administrations et leur relations que pour leurs échanges avec les usagers. Il est indispensable d'adapter les structures et les procédures administratives à ces nouvelles possibilités. Ces adaptations poursuivent plusieurs objectifs : « faciliter la réalisation de démarches administratives par les usagers, en leur permettant d'y procéder par voie électronique, mettre en place un espace de stockage en ligne de données administratives, créer une possibilité de signature électronique des actes des autorités administratives, assurer la sécurité et l'interopérabilité des transmissions d'informations par voie électronique entre usagers et administrations et entre administrations » (7).

De nouveaux gains de productivité

Les nouvelles technologies de l'information aident à mieux gérer les services publics. Ainsi, le recours à l'informatique permet, depuis déjà quelques années, d'améliorer la gestion de plusieurs grands services publics, notamment les services publics parfois dits de « masse », à savoir ceux qui traitent des dossiers à caractère systématique et répétitif, tels les services fiscaux, les services de gestion des personnels ou les services sociaux. L'automatisation de certaines tâches s'est souvent avérée performante en terme de gestion administrative même si parfois l'ampleur du traitement des informations recueillies se révèle une tâche relativement délicate. L'administration

électronique permet d'envisager de nouveaux gains de productivité et donc des économies substantielles dans la dépense publique. Il est logique, par exemple, que les caisses d'Allocations familiales soient citées comme un modèle de développement de l'administration électronique compte tenu de l'ampleur des opérations quotidiennes effectuées pour les allocataires. Quelques chiffres en attestent : plus de 100 000 demandes d'aides au logement en 2004, 375 000 télédéclarations de ressources effectuées, 730 000 comptes allocataires consultés... (8).

L'ADAE a répertorié les hypothèses de réduction des dépenses publiques : économie due à la dématérialisation des courriers administratifs, donc également du traitement des réclamations dues à un mauvais adressage ; diminution du coût du traitement des déclarations annuelles, du type de celles des données sociales (9) ; économies liées à une redéfinition de la fonction achat par une dématérialisation des échanges (10) ; économies de personnels par estimation des conséquences des projets de l'ADAE. Même si de nouvelles contraintes ou de nouveaux dysfonctionnements restent toujours possibles, de manière globale, le gouvernement se fixe pour objectif des gains de productivité pour les services de l'État compris entre 5 et 7 milliards d'euros annuels à partir de 2007 (11).

Un changement dans les méthodes de travail, un enrichissement des tâches

L'introduction massive de l'administration électronique et donc des technologies de l'information dans l'administration peut aussi induire des changements dans les méthodes de travail, un certain enrichissement des tâches et le recours réel au télétravail. En effet, ces technologies peuvent améliorer le travail quotidien des agents. Le recours aux réseaux et aux services proposés rend possible le télétravail. Ce dernier peut aussi, sous certaines réserves, ouvrir de nouvelles perspectives d'emploi. De manière générale, il s'agit de faciliter le travail des agents publics et d'en valoriser les tâches. La montée en charge de l'utilisation des télé-services permet d'alléger les attentes aux guichets et de bonifier ainsi les conditions de travail des personnes chargées d'accueillir le public par un service de meilleure qualité. Pour employer le vocabulaire consacré, les changements du « *front office* » transforment le « *back office* ». Les mutations des services aux usagers influencent le fonctionnement interne de l'administration.

Les technologies de l'information permettent aussi de rationaliser la décision publique par le recours plus fréquent aux systèmes d'aide, sans que celle-

ci devienne totalement automatisée, ce qui serait contraire aux principes du droit administratif et aux libertés fondamentales (12). De son côté, la délivrance à chaque agent public d'une carte d'identification et de signature électronique peut s'accompagner de la création de nouveaux services dédiés aux agents publics, tels que l'accès en ligne à leur dossier administratif et l'accélération du traitement de leur demande de mutation, en prenant exemple sur le service I-Prof développé pour les enseignants de l'Éducation nationale (13). La fiabilité de la signature électronique des actes administratifs a été récemment améliorée avec l'ordonnance du 8 décembre 2005 : « *elle est valablement apposée par l'usage d'un procédé, conforme à un référentiel général de sécurité permettant l'identification du signataire garantissant le lien du signataire avec l'acte auquel elle s'attache et assurant l'intégrité de cet acte* » (14).

Le dialogue entre les administrations est facilité par les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ainsi, dans un autre registre, la vidéoconférence allège les déplacements entre administrations. Très direct et très rapide, sans formalisme et hiérarchie, le courrier électronique se généralise. Les services Intranet, comme « le réseau d'information gouvernemental » ouvert en 1996, se développent. La mise en place du réseau « AdER » (administration en réseaux) a rendu possible l'interconnexion des Intranets ministériels. La généralisation des systèmes d'information territoriale (SIT) a été de nature à mieux diffuser les technologies de l'information sur le territoire. Aujourd'hui, la mutualisation des actions de l'État et de celle des collectivités territoriales est l'une des pistes ouvertes tant pour les réseaux que pour les services mis à la disposition des citoyens. L'interopérabilité des transmissions d'informations par voie électronique entre administrations est améliorée. Par ailleurs, l'administration – qui ne peut pas être amnésique – doit toujours se préoccuper de la question de la qualité et de la fiabilité de son archivage de documents ou de dossiers administratifs pour respecter les droits des administrés. Le recours aux moyens numériques et électroniques est susceptible de mieux répondre à ces exigences à condition de prendre les précautions nécessaires pour assurer la durabilité et la conservation du stockage.

Des atouts supplémentaires à l'information des administrés

Ces nouvelles technologies apportent également des atouts supplémentaires à l'information des administrés. Depuis de nombreuses années, l'administration avait développé des services d'information par voie télématique. Aujourd'hui, elle

créée et gère de nouveaux services sous la forme de sites Internet, donc diffusés sur le réseau mondial d'information (15).

Ainsi, de très nombreux sites ont vu le jour, ce qui permet une plus grande circulation de l'information administrative (16). Des « portails publics », généralistes ou spécialisés, fonctionnent et permettent d'accéder aux administrations et à leurs services. Le portail généraliste d'accès à l'administration française est aujourd'hui symboliquement lié à la notion de « service public » (17). Il n'est pas possible de citer l'ensemble des sites des administrations publiques car, d'une part, chaque administration centrale, déconcentrée ou décentralisée, a le sien et, d'autre part, leur modernisation comme leur changement d'adresse Web sont aussi très fréquents. Il y a déjà une succession de génération de sites administratifs. Le recours au portail sectoriel valorise le développement de grandes politiques publiques comme pour l'éducation nationale (18), la culture (19), le logement (20) et la défense (21) ou présente l'ensemble de l'activité gouvernementale (22). On dispose dorénavant d'un dispositif statistique pour connaître l'audience des sites Internet gouvernementaux (23). En mai 2006, on repère 13 708 035 visiteurs uniques sur les sites gouvernementaux (24).

Une « petite révolution juridique »

La diffusion des données publiques, juridiques et des rapports officiels s'est généralisée (25). Au niveau de la publication des actes juridiques, l'administration électronique a entraîné un bouleversement, une « petite révolution juridique ». En effet, en application de l'ordonnance du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs, les lois, ordonnances, décrets sont publiés, le même jour, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sur papier et sous forme électronique (26). Ainsi, le **Journal officiel de la République française** est mis à la disposition du public sous forme électronique de manière permanente et gratuite. L'ensemble du droit français et de ses codes est directement et rapidement accessible, par transmission électronique, à tous ceux qui le souhaitent au travers d'un site spécialisé (27).

De son côté, la Documentation française a ouvert, en 2002, un site d'un nouveau type (28) qui donne accès à la bibliothèque numérique des rapports publics, à la collection des discours politiques, aux dossiers parlementaires sur les politiques publiques mais aussi à une découverte des institutions et de la vie publique. Le développement des sites Internet des administrations publiques d'État engendre de nouveaux compor-

tements de la part des nouvelles générations d'administrés. Cette nouvelle quête d'information publique accentue la transparence administrative.

Les téléservices sont au cœur du concept d'administration électronique

Pour les relations administration-administrés, le recours à l'administration électronique représente un progrès majeur, sans se substituer à l'administration de proximité, par les avantages qu'elle procure aux administrés tels que, par exemple, l'ouverture permanente des téléservices, la dispense de déplacement physique vers les administrations, le gain de temps et le gain financier. Le développement accéléré des téléservices constitue le cœur du concept d'administration électronique. Selon l'ordonnance de 2005, est qualifié de téléservice « *tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives* ». On peut citer, péle-mêle, quelque-unes de ces innovations administratives : la publication ou la notification électronique de décisions ; l'inscription aux concours et la diffusion des résultats par Internet ; l'échange de données informatisées dans le domaine fiscal et douanier ; la mise à disposition sur le réseau Internet de documents, de formulaires (29) ; la possibilité de calculer, déclarer et payer l'impôt sur le revenu en ligne avec une nette amélioration de la lisibilité des formulaires, dits « formulaires intelligents » ; le recours aux enchères électroniques dans le cadre des marchés publics (30) ou la dématérialisation des procédures de passation des marchés (31).

L'utilisation des services en ligne est croissante. Elle installe l'administration électronique dans le quotidien des Français, comme le soulignait en mars 2006 le ministère du Budget et de la Réforme de l'État et le programme « Administration en ligne » : 11 % des contribuables ont effectué leur déclaration de revenus en ligne ; la moitié des Français à l'étranger effectuent une demande d'acte civil par Internet ; la quasi-totalité des demandes d'extraits de casier judiciaire sont effectuées en ligne (1,2 million d'utilisateurs) ; plus de la moitié de la TVA est collectée de façon dématérialisée (80 milliards d'euros en 2005). D'autres constats peuvent être dressés : 50 millions de cartes « SESAM-Vitale » ont été distribuées, plus de 50 % des feuilles de soins sont traitées au travers de cette carte, soit plus de 600 millions de feuilles de maladie par an ; la moitié des certificats de non-gage (plus de 2 millions par an) s'effectuent par le service téléc@rtegrise (32).

Le concept d'un téléservice « monservicepublic »

Les démarches administratives sont facilitées (33). Elles seront de plus en plus simplifiées grâce au recours possible à la signature électronique (34). Afin de personnaliser davantage les relations entre l'administration et chacun des usagers, de nombreuses réflexions et expérimentations sont entreprises. La complexité, les conséquences juridiques et la faisabilité d'une réelle personnalisation des services expliquent les difficultés de mise en œuvre rapide. La réflexion autour du téléservice « monservicepublic » se poursuit. Le concept d'espace personnel semble retenu. « *Le gouvernement envisage de mettre à la disposition de chaque citoyen qui le souhaite un espace personnel dont il serait le seul gestionnaire et de proposer de même aux entreprises, associations et toute autre personne morale un espace professionnel ; l'espace personnel ou professionnel envisagé n'aurait pas vocation à se substituer aux dossiers des administrations et à devenir un dossier administratif* » (35).

Pour l'ordonnance de 2005, relative aux échanges électroniques entre les usagers et les administrations, cet espace personnalisé prend la forme d'un service public dédié à cette activité. Selon son article 7, « *cet espace placé sous le contrôle de son titulaire, ouvert et clos à sa demande, permet à l'utilisateur de conserver et de communiquer aux autorités administratives des informations et documents utiles à l'accomplissement de ses démarches. Les autorités administratives peuvent, avec l'autorisation du titulaire de l'espace de stockage, y déposer des documents* ». Après les exigences de la garantie des droits et des libertés des usagers de ce nouveau type de services (36), formulées par la CNIL, un arrêté a autorisé en avril 2006 la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « portail monservicepublic » (37). L'administration électronique est donc bien une réalité et non pas un gadget.

L'administration électronique est un levier remarquable de transformation des administrations mais elle est aussi révélatrice de nouvelles exigences dans une société démocratique contemporaine. Elle confronte les administrations à de nouveaux défis que l'on commence à entrevoir. Les administrations doivent donc être à la hauteur de ces défis en organisant des réponses satisfaisantes à chacun d'entre eux. En effet, l'administration électronique n'est pas une fin en soi, elle est un outil – il est vrai remarquable – au service des usagers. Elle intervient dans une société qui ne sera pas changée par elle mais par d'autres politiques adaptées à ses besoins. Par exemple, la fracture numérique peut

être un obstacle majeur à l'utilisation de l'administration électronique par les administrés (38).

Cette nouvelle forme d'administration se diffuse dans une administration qui n'a pas forcément fait une révolution culturelle adéquate, mais qui conserve souvent ses traditions et sa culture administrative propre. Il ne suffit plus pour l'administration d'acheter du matériel et de succomber aux propositions plus ou moins alléchantes de producteurs d'informatique. Plaquer une informatisation sur une administration, sans réflexion préalable, n'est pas non plus satisfaisant, surtout au moment où les matériels évoluent très rapidement. L'administration se doit de maîtriser les nouvelles technologies de l'information. Cette maîtrise a deux facettes : d'une part, la nécessité de penser l'informatisation et l'introduction de l'administration électronique et, d'autre part, le souci de veiller à la sécurité dans l'usage de ces nouvelles possibilités technologiques et donc au respect des droits et des libertés fondamentales des usagers.

L'apparition de nouveaux défis

L'accès pour tous à l'administration électronique

Le défi de l'accès n'est pas le moindre. En effet, l'administration électronique n'est pertinente que si les usagers y ont accès effectivement, c'est-à-dire s'ils disposent des moyens informatiques élémentaires pour circuler sur les sites concernés. Ce défi de l'accès est à la fois quantitatif et qualitatif. Sur un plan quantitatif, il s'agit de savoir si l'usage de l'administration électronique reste réservé à une partie des usagers ou concerne le plus grand nombre. Il n'est pas forcément évident de connaître la réalité en ce domaine. Mesurer la fracture numérique n'est pas aisé. D'après l'Observatoire de l'administration électronique, depuis 2005, la France dispose de 26,1 millions d'internautes et 12,4 millions de foyers possédant un micro-ordinateur dont 7,4 millions sont connectés par le haut débit. Ces chiffres montrent un réel développement de l'Internet en France, mais de nombreux Français vivent encore en dehors de ce monde virtuel, donc en dehors de l'administration électronique.

L'aspect qualitatif renvoie à la connaissance des outils de l'administration électronique et à leur usage réel, donc à la question de la formation des usagers. En effet, il est indispensable d'éviter une forme d'administration à deux vitesses, l'une moderne, efficace et rapide destinée aux internautes avertis et l'autre lente, laborieuse et traditionnelle pour les exclus de la modernité électronique. En effet, dans cette hypothèse, l'administration serait

à la source de nouvelles formes d'exclusion. C'est justement pour relever ce défi que plusieurs administrations développent l'accès public à Internet et aux services de l'administration électronique au travers de bornes spécifiques. La encore, les CAF mènent une politique exemplaire d'installations de bornes publiques d'accès aux services en ligne (39). Cependant, si le déploiement de ces bornes résout la question matérielle de l'accès, il ne résout pas forcément la question de l'accès psychologique. Cette question de l'accès se pose également au niveau géographique avec la couverture du territoire pour l'accès à Internet, notamment l'accès au haut débit de type ADSL.

La déshumanisation des relations administration-usagers

La déshumanisation potentielle des relations administration-usagers peut constituer un autre défi à relever. Pendant de nombreuses années, les administrations ont veillé à améliorer le fonctionnement des guichets – points de contact physique entre les administrations et les usagers – pour humaniser leurs relations avec les usagers. La personnalisation de ces dernières a donc été renforcée. Parée de toutes les vertus et de toutes les qualités, l'introduction de l'administration électronique risque, si on n'en prend pas toute la mesure, de déshumaniser ces relations. Une autre forme d'exclusion peut alors être alimentée. Le dialogue « machine-machine » ne doit pas remplacer le dialogue entre des personnes. Par ailleurs, l'administration électronique ne doit pas être seulement abordée sous l'angle de gain de productivité en terme d'économie de personnel. Il est vrai que de nouveaux rapports complémentaires des relations numériques se mettent en place, notamment par la voie de communications téléphoniques. Des similitudes apparaissent ici également avec l'évolution des services marchands.

L'administration électronique peut se révéler un système très performant de contrôle social

L'administration électronique est l'une des composantes de la société de l'information ou, comme on la qualifie parfois, de la « société numérique ». Or, la société de l'information n'est pas seulement pourvue d'aspects positifs. En effet, la généralisation des technologies de l'information est susceptible de donner naissance à une société de surveillance et de contrôle beaucoup moins séduisante qu'une société de liberté. L'administration électronique peut se révéler un système très performant de contrôle social, surtout si on établit une interopérabilité des systèmes d'information. Tout est alors question de dosage dans l'usage de ces technologies par les administrations. Les usagers de sites Internet, donc des sites de l'administration électronique, laissent de plus en plus de traces électroniques en circulant sur des réseaux infor-

matiques. À partir du moment où on accepte d'utiliser ces différentes techniques, il devient très difficile d'être discret ou secret dans l'organisation de sa vie privée. Ces traces facilitent la surveillance. Le traçage électronique est une nouvelle possibilité ; il permet ainsi de porter très facilement atteinte à la vie privée des usagers internautes.

Le développement des applications informatiques permet une multiplication des fichiers ou des traitements automatisés. De manière globale, toute personne est dorénavant appréhendée en fonction de sa catégorie ou de sa position sociale comme : étudiant, salarié, contribuable, assuré social, allocataire, malade, titulaire de compte bancaire, abonné à un journal, client de magasin, téléspectateur, utilisateur de logiciel, de matériel informatique ou de réseau informatique, syndicaliste, militant politique... Des profils peuvent être établis sur la base de traitements automatisés de données à caractère personnel et favoriser l'automatisation de la prise de décision. Les usagers sont de plus en plus transparents. Des informations sont souvent construites et stockées sans que les personnes concernées en prennent vraiment conscience. Elles circulent de plus en plus facilement. Les risques de détournements des finalités du fichage augmentent, comme les possibilités d'atteinte à la vie privée et à l'identité des personnes. De véritables entrepôts électroniques d'informations se constituent. Là comme ailleurs, tout est question de finalité du traitement automatisé. Le risque d'une surveillance généralisée est réel même s'il ne constitue évidemment pas un objectif pour les administrations. L'absence d'une régulation suffisamment efficace peut en faciliter la réalisation.

Des politiques publiques pour réguler les droits fondamentaux des usagers

Devant l'enjeu représenté par l'administration électronique, l'État a souhaité en piloter et en organiser le développement par la mise en œuvre d'une politique spécifique à cette activité et la mise en place de structures administratives adéquates. Cela supposait un changement de stratégie administrative, longtemps consacrée à l'informatique de production et de gestion au quotidien au détriment de systèmes d'information permettant une exploitation optimale des gisements de données en leur possession. Dès 1996, le Premier ministre expose une nouvelle problématique pour l'informatique administrative : « elle doit avoir comme priorité le renforcement du pilotage des politiques publiques et la modernisation de l'organisation administrative par la simplification des procédures, le rapprochement des services et des

données qu'ils gèrent, une meilleure intégration avec l'extérieur, entre les ministères, entre les services déconcentrés, ou pour les différentes catégories d'usagers » (40). Ainsi, chaque ministère a dû confectionner un schéma directeur ministériel d'information et des télécommunications qui exprime la stratégie du ministère dans ce domaine pour mettre en œuvre des systèmes d'information performants et ouverts, améliorer la qualité et l'efficacité du service public et simplifier les relations avec les usagers. Chaque schéma prévoyait un volet conceptuel et stratégique et un volet opérationnel en termes de marché public et de maintenance. Chaque administration ne pouvant rester isolée, il était indispensable de prévoir un cadre commun d'interopérabilité pour les échanges et la compatibilité des systèmes d'information des administrations (41).

De nouvelles structures administratives

Afin de favoriser les usages des technologies de l'information, notamment par le développement de l'administration électronique, de nouvelles structures administratives ont successivement été mises en place. En 1996, un conseil général des technologies de l'information est créé pour accroître la capacité d'expertise de l'État et de son administration en matière de technologies de l'information dans les domaines des télécommunications, des postes, de l'informatique, des techniques audiovisuelles et de l'espace (42). En 2003, un conseil consultatif de l'Internet vient compléter le dispositif d'expertise sur cette nouvelle forme de communication (43) et, en 2004, un conseil stratégique des technologies de l'information (44). À partir de 2003, est créée l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE), chargée de contribuer à la promotion et à la coordination des initiatives en matière d'administration électronique. Elle apporte son appui aux administrations pour l'identification des besoins, la connaissance de l'offre et à la conception des projets. En outre, l'ADAE propose au Premier ministre les mesures tendant à la dématérialisation des procédures administratives, à l'interopérabilité des systèmes d'information, ainsi qu'au développement de standards et de référentiels communs. L'agence anime une réflexion sur la sécurité des systèmes, la mise au point des référentiels de données communes, le choix d'architecture technique, les questions de nature juridique, la politique de formation des personnels, la dimension communautaire (45).

En 2006, dans le cadre d'une restructuration de l'ensemble des services consacrés à la réforme de l'État, la Direction générale de la modernisation

de l'État est créée, par décret (46), se substituant à l'ADAE. Sa mission est de coordonner, aider et inciter, au niveau interministériel, les administrations en vue de moderniser les modes de fonctionnement et de gestion de l'État pour améliorer le service rendu aux usagers, contribuer à une utilisation plus performante des deniers publics et mobiliser les agents publics. Cette nouvelle direction se voit confier la charge du développement de l'administration électronique. Ses missions sont définies de la manière suivante : elle incite au développement de systèmes d'information et de communication en apportant son appui aux administrations pour l'identification des besoins, la connaissance de l'offre, la conception des projets et l'évaluation des résultats ; elle propose les mesures tendant à la dématérialisation des procédures administratives et à l'interopérabilité des systèmes d'information ; elle assure la maîtrise d'ouvrage des services interministériels opérationnels d'interconnexion et de partage des ressources.

Ces hésitations administratives et les changements successifs de structures montrent la difficulté de construire une stratégie globale de l'État au regard des développements de l'administration électronique. En effet, il ne s'agit plus de développer des gadgets technologiques médiatisés, mais de construire une politique globale de modernisation de l'administration en passant, grâce au vecteur de l'administration électronique, d'une « administration en silo » à une « administration en réseau » au services des usagers (47).

Sécuriser, protéger l'information

L'administration électronique doit pouvoir s'appuyer sur la sécurité des informations échangées par voie électronique et la fiabilité des systèmes, des services ou des données. La sécurité, ou la protection de l'information, est un nouveau défi pour les administrations. Une administration électronique exige de s'assurer régulièrement de la fiabilité des informations diffusées ou reçues, afin d'éviter les risques de désinformation ou de falsification électronique d'information. « Le déploiement des télé-services, la mise en place d'un compte administratif personnalisé vont donner lieu à des flux de données personnelles. Il faudra donc garantir, notamment pour les plus sensibles ou les plus confidentielles d'entre elles, que seule la personne (ou le foyer) peut y accéder et réaliser ses démarches. Il faudra aussi codifier, sécuriser les modes d'accès, repenser les systèmes d'identification et d'authentification. Il faudra arbitrer entre la facilité d'emploi, l'ergonomie des modes d'identification et leur niveau de sécurisation » (48). Cela passe par une pluralité d'actions publiques.

Un droit pénal de l'information a été créé pour permettre une meilleure protection des personnes et des données dans le domaine des traitements informatiques face aux intrus malveillants (49). La sécurité des systèmes s'ajoute à celle des informations. Des structures adéquates agissent pour veiller à cette sécurité telle la Direction centrale de sécurité des systèmes d'information. Des obligations techniques sont envisagées pour rendre plus sûres les données et les systèmes avec les mécanismes de cryptologie. Les moyens de cryptologie ont pour objet de garantir la sécurité du stockage ou de la transmission des données en permettant d'assurer leur confidentialité, leur authentification ou le contrôle de leur intégrité. En fonction de leurs besoins de sécurité, les administrations d'État recourent à des produits ou des systèmes des technologies de l'information certifiés (50). Le domaine de la cryptologie a fait l'objet d'une profonde réforme avec la loi de 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

Une nécessaire interopérabilité des services offerts par voie électronique

L'ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques comporte des « dispositions relatives à la sécurité des informations échangées par voie électronique entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives. Le développement de l'administration électronique requiert, en effet, l'instauration d'un climat de confiance. La sécurité des informations, tant au moment de l'échange qu'au moment de leur traitement ou de leur stockage par l'administration, sera garantie conformément aux dispositions d'un référentiel général de sécurité instauré par l'article 9 et dont les modalités de mise en œuvre seront fixées par décret. L'ordonnance prévoit également, par son article 10, la mise en place d'une validation par l'État des certificats délivrés aux autorités administratives et à leurs agents dans des conditions fixées par décret. Cette disposition facilitera la reconnaissance, par les usagers, des certificats des agents et des serveurs des autorités administratives » (51). Compte tenu du recours à l'interopérabilité des services offerts par voie électronique, l'ordonnance prévoit l'élaboration d'un référentiel général d'interopérabilité (RGI) constitué d'un ensemble de règles, répertoires, normes et standards imposés à l'administration. Un bon niveau de sécurité pour l'usage des téléservices serait ainsi garanti et l'utilisation de carte d'agent public se développerait.

Le développement de services administratifs accessibles par voie électronique ouvre de nouveaux horizons pour les relations entre les usagers et

l'administration. Il doit s'effectuer dans un climat de confiance et de sécurité. Il utilise toutes les potentialités des réseaux électroniques et pousse donc à l'interopérabilité des systèmes d'information. L'administration électronique suppose la circulation et le stockage d'information sur les usagers. Elle facilite l'échange d'informations et de documents administratifs, soit entre les usagers et l'administration, soit entre les administrations. Elle ouvre la porte à des interconnexions de traitements de données. Il est donc indispensable de concilier les innovations techniques et administratives des échanges électroniques avec les exigences des droits et des libertés fondamentales, notamment ceux issus de la loi modifiée de 1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. La logique et le contenu de l'article 1^{er} de cette loi demeurent pertinents face à ces évolutions du numérique : « *L'informatique doit être au service de chaque citoyen. Son développement doit s'opérer dans le cadre de la coopération internationale. Elle ne doit porter atteinte ni à la dignité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques* ».

La jurisprudence affinée pour intégrer toutes les facettes de la société de l'information

Grâce aux principes généraux qu'elle pose, la loi a pu facilement s'adapter aux évolutions technologiques. Elle a successivement intégré le développement de la télématique, de la carte à mémoire, des sites Internet et de l'administration électronique. En 2004, elle a été modifiée pour mieux intégrer les exigences communautaires concernant la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Sa conception d'origine qui a le souci de la défense des libertés individuelles hiérarchise les valeurs fondamentales à respecter. La question des finalités est au centre du dispositif juridique. Avec le recul, on peut facilement constater son caractère exemplaire. À partir de cette loi, la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) a pu construire et affiner une jurisprudence pour intégrer progressivement toutes les facettes de la société de l'information et, par conséquent, de l'administration électronique également. Les technologies de l'information et de la communication nécessitent un haut niveau de protection des droits individuels ; les autorités de régulation doivent donc être dotées de réels moyens pour remplir efficacement leur tâche. La CNIL a des pouvoirs renforcés (52), ses moyens devraient l'être aussi. En effet, il ne suffit pas d'élaborer de beaux textes juridiques. Il faut aussi s'interroger sur l'efficacité des dispositifs mis en place. La CNIL n'est pas forcément informée sur

l'ensemble des activités informatiques ou des sites Internet. La loi de 1978 n'est pas encore pleinement appliquée. De plus, la coordination des différentes autorités administratives qui s'intéressent aux technologies de l'information doit également être mise en œuvre. Ne faut-il pas imaginer des regroupements de ce type d'autorités ? L'amélioration des régulations de la cybersociété est toujours à rechercher. L'ordonnance de 2005 s'efforce de mettre en place une conciliation entre le développement de l'administration électronique et le respect des droits des usagers. Par exemple, en vertu de l'article 6, ces derniers peuvent ne pas autoriser la communication électronique directe de documents entre administrations si une loi ne les y oblige pas. De même, en vertu de l'article 7, l'utilisateur demeure responsable de l'espace de stockage personnalisé accessible en ligne, dans la mesure où il est ouvert et clos à sa demande.

Vers une administration électronique européenne ?

L'administration électronique est présentée comme une profonde modernisation de l'administration. L'ensemble des nouveaux services qu'elle offre aux usagers peut incontestablement faciliter l'ensemble de leurs relations avec les administrations. De nombreux droits qui semblaient souvent virtuels deviennent réels grâce à l'administration électronique tels que le droit à l'information, le

droit à la transparence ou le droit à la communication des documents administratifs. Les télé-services constituent une innovation administrative remarquable et ouvrent la voie à l'e-administration. L'Union européenne incite les États membres à la réalisation d'une administration électronique européenne, et donc à la convergence, la compatibilité et l'interopérabilité de leurs systèmes d'information. La France prend une part de plus en plus remarquable à cet objectif. Elle est de mieux en mieux placée en Europe pour la qualité de son administration électronique, même si l'évaluation dans ce domaine reste à parfaire.

La confection de l'administration électronique est une contribution majeure à la réforme de l'État. Cette nouvelle forme de l'administration doit combiner une culture juridique toujours indispensable au bon fonctionnement des services publics avec les potentialités remarquables des technologies de l'information. Pour autant, l'administration électronique n'est qu'une facette de la modernisation de l'État. D'ailleurs, les usagers ne s'y trompent pas lorsqu'ils déclarent, à 93 %, que les services administratifs en ligne permettent de leur rendre un meilleur service et que l'administration en ligne est seulement, pour 15 % d'entre eux, un levier prioritaire de la modernisation de l'État (53). Cela montre, avec un grand bon sens, que la modernisation virtuelle et électronique de l'administration ne remplace aucunement la réforme réelle de l'État.

Notes

(1) Conseil d'État, 1998, *Administration et nouvelles technologies de l'information, une nécessaire adaptation du droit*, Paris, La Documentation française ; 1998, *Internet et les réseaux numériques*, Paris, La Documentation française ; Commissariat général du Plan, rapport Lasserre B., 2000, *L'État et les technologies de l'information, vers une administration à accès pluriel*, Paris, La Documentation française ; Carcenac T., 2001, *Pour une administration électronique citoyenne*, Paris, La Documentation française ; Coste de P., 2000, *L'hyper-République. Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen*, Paris, La Documentation française.

(2) Elle partage cette place avec l'Australie, le Danemark, la Finlande, la Suède, le Japon, la Norvège et Singapour. Elle occupait la huitième place dans le classement de 2004. Étude « Performance du service rendu au citoyen : nouvelles attentes, nouvelles expériences » d'avril 2005 de la société Accenture qui effectue ce classement chaque année.

(3) La loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

(4) La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

(5) La loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

(6) La loi modifiée n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

(7) Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 concernant les échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre autorités administratives.

(8) www.journalduner.com, 2 février 2005.

(9) Selon une étude de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, le coût de traitement des 1,8 million de déclarations annuelles est cent fois plus faible qu'une procédure papier (rapport du Sénat de 2004, p. 34).

(10) Selon l'Inspection générale des finances et la Cour des comptes, cela entraînerait une économie de 5 % à 10 % des 100 milliards d'euros de dépenses publiques, soit 5 à 10 milliards d'euros d'économies annuelles, (rapport du Sénat de 2004, p. 35).

- (11) Sénat, rapport d'information de J. Arthuis sur l'informatisation de l'État, n° 422, 2004, p. 36.
- (12) Bourcier D., 1995, *La décision artificielle*, Paris, PUF ; Bourcier D. et Thomasset C., 1996, *L'écriture du droit face aux technologies de l'information*, Paris, Éd. Diderot ; Bourcier D. et Costa J.-P., 1992, *L'administration et les nouveaux outils d'aide à la décision*, STH.
- (13) Programme gouvernemental ADELE 2004-2007, « Plan stratégique de l'administration électronique », p. 24.
- (14) Article 8 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relatif aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre autorités administratives.
- (15) Circulaire du Premier ministre du 7 octobre 1999 relative aux sites Internet des services et des établissements publics de l'État, *JO* 12 octobre 1999, p. 15167.
- (16) *Le guide Internet des services publics*, La Documentation française, 2000 mais, surtout, les répertoires des sites publics sur le portail (électronique) d'administration française.
- (17) www.service-public.fr créée par l'arrêté du 6 novembre 2000.
- (18) Portail Éducation nationale : www.education.gouv.fr/index.php
- (19) Portail culture : www.culture.fr/Groups/accueil/home_fr
- (20) Portail logement : www.logement.gouv.fr
- (21) Portail de la défense : www.defense.gouv.fr/
- (22) Portail du gouvernement français : www.premier-ministre.gouv.fr/
- (23) La lettre numérique *Stat@gouv* sur le service d'information du gouvernement
- (24) Chiffres indiquées par la lettre *Stat@gouv* n° 7, diffusée par www.internet.gouv.fr/statgouv. Pour cette lettre, le terme de « visiteur unique » correspond : « Internaute identifié comme unique visitant un site pendant une période donnée, un mois en général ».
- (25) Circulaire du Premier ministre 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques ; circulaire du Premier ministre du 17 décembre 1998 relative à la diffusion des données juridiques sur les sites Internet des administrations ; circulaire du Premier ministre du 28 janvier 1999 relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur Internet.
- (26) www.journal-officiel.gouv.fr
- (27) www.legifrance.gouv.fr/
- (28) www.vie-publique.fr
- (29) Décret du 2 février 1999 relatif à la mise en ligne des formulaires administratifs.
- (30) Décret n° 2001-846 du 18 septembre 2001.
- (31) Décret n° 2002-692 du 30 avril 2002.
- (32) Sénat, rapport d'information de J. Arthuis sur l'informatisation de l'État, n° 422, 2004, p. 78.
- (33) Circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1999 relative à l'aide aux démarches administratives sur l'Internet.
- (34) Loi 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique et décret n° 2001-272 du 30 mars 2001 pris pour l'application de l'article 1316-4 du Code civil et relatif à la signature électronique.
- (35) Programme gouvernemental ADELE 2004-2007, « Plan stratégique de l'administration électronique ».
- (36) Délibération n° 2005-304 du 8 décembre 2005 portant avis sur le projet d'arrêté présenté par l'ADAE et créant le téléservice « monservice public.fr » (*JO* 29 avril 2006).
- (37) Arrêté du 12 avril 2006, *JO* 29 avril 2006.
- (38) Oberdorff H., 2000, *Cybersociété, libertés et lien social*, *Cahiers français*, n° 294.
- (39) www.journalduner.com, 2 février 2005.
- (40) Circulaire du Premier ministre du 16 septembre 1996 relative aux schémas directeurs ministériels des systèmes d'information et des télécommunications, *JO* du 21 septembre 1996.
- (41) Circulaire du Premier ministre du 21 janvier 2002 relative à la mise en œuvre d'un cadre commun d'interopérabilité pour les échanges et la compatibilité des systèmes d'information des administrations, *JO* du 5 février 2002.
- (42) Décret n° 96-1092 du 13 décembre 1996.
- (43) Décret n° 2003-1167 du 8 décembre 2003.
- (44) Décret n° 2004-255 du 22 mars 2004.
- (45) Circulaire du Premier ministre du 12 septembre relative au développement de l'administration électronique, *JO* du 18 septembre 2003.
- (46) Décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'État au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
- (47) Carcenac T., 2001, *Pour une administration électronique citoyenne*, Paris, La Documentation française.
- (48) Extrait du rapport Truche P., Faugère J.-P. et Flichy P., 2002, *Administration électronique et protection des données*, Paris, La Documentation française.
- (49) Code pénal, articles 226-16 à 226-25.
- (50) Décret du 18 avril 2002 relatif à l'évaluation et à la certification de la sécurité offerte par les produits et les systèmes des technologies de l'information.
- (51) Rapport au Président de la République sur l'ordonnance.
- (52) Décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004.
- (53) Sondage CSA/ADELE des 2 et 3 novembre 2005.