

Cycle International Long
Master en Administration Publique

Le processus de la modernisation d'Etat en France et en
Russie dans le contexte du développement de l'administration
électronique

Mémoire présenté par
M. Petr Korzun

Sous la direction de :
M. Thierry Courtine

Fonction actuelle : Chargé de mission veille & prospective, Direction Générale
de la Modernisation de l'Etat

Fonction précédente : Expert pédagogique, nouvelles technologies de
l'information et de la communication, Ecole Nationale d'Administration.

Je tiens à remercier spécialement M. Thierry Courtine, mon directeur de Master, qui m'a aidé dans l'élaboration du présent mémoire, et dont les remarques, formulées au fur et à mesure, m'ont permis d'éviter un certain nombre d'écueils.

PLAN

Introduction.....	6
Partie n°1. L'administration électronique—levier de la modernisation de l'Etat français.	11
A. Le processus du développement de l'administration électronique comme une réponse à une double demande, d'un côté, celle de plus d'efficacité de la part des citoyens, et d'autre côté, celle de la mondialisation, qui nécessite l'accélération de la modernisation de l'Etat, en modifiant son organisation et sa structure afin d'assurer sa survie.	13
B. Les principaux défis de l'administration électronique.....	15
- protection des données personnelles. Le développement de l'administration électronique doit être accompagné par l'élaboration des solutions à des nombreux défis dans le domaine de la protection des données personnelles posés par la création des nouveaux téléservices et téléprocédure.....	16
- la mise en œuvre des téléprocédures. L'introduction des téléprocédures dans la pratique quotidienne des administrations est sans doute générateur des plusieurs avantages pour la relation avec les citoyens et les entreprises, mais doit être accompagnée par une série de mesures, à la fois d'ordre organisationnel et juridique.....	20
- la signature électronique. La signature électronique est un élément crucial dans le fonctionnement efficace de l'administration électronique, mais la question de la fiabilité de cet outil, en termes de sécurité des données personnelles ou financières sensibles, reste présente.	25
- L'impact de l'administration électronique sur le fonctionnement interne de l'administration. L'utilisation des TIC dans le secteur public provoque la réorganisation de personnel et les transformations des métiers, tout en étant prometteuse des gains d'efficacité considérables.	26
- disparités budgétaires. Le défi d'ordre budgétaire de l'administration électronique c'est d'assurer le développement cohérent de la réforme parmi les organes public.	30
- panorama européen. Le gouvernement électronique est une direction importante des activités de la Commission qui ambitionne la modernisation et la mise en ligne des services publics à travers l'Union, la stimulation du commerce électronique, le déploiement des réseaux à large bande et l'amélioration de la sécurité des infrastructures informatiques.....	31
C. Gouvernement électronique—défi à la sphère politique et économique.....	34

- Défi d'ordre politique. Une administration plus ouverte et plus accessible est une condition nécessaire pour la consolidation et le bon fonctionnement de la démocratie. Le développement de e-gouvernement devrait contribuer au renforcement des capacités de la société civile. Pourtant, la perspective d'introduction des TIC dans les procédures démocratiques fondamentales (ce qui contient un certain nombre des risques) ne doit en aucune manière être considérée comme mécanique ou automatique.	35
. Exemple de Sénat.....	36
. Différence entre Internet et la « nouvelle agora », l'espace public où les citoyens peuvent débattre et décider des grands projets de demain.....	37
. Améliorations possibles.....	39
. Quel avenir pour le vote en ligne en France ?.....	40
. Internet et politique en France aujourd'hui.....	42
. Concernant la machine à voter.....	43
. en conclusion.....	45
. e-démocratie au niveau européen.....	45

- Défi d'ordre économique. La révolution technologique et l'utilisation de plus en plus répandue d'Internet favorisent l'expansion de commerce électronique. Le double défi au quel l'Etat doit faire face aujourd'hui c'est, d'un côté, de sécuriser les échanges commerciaux sur Internet, et, d'autre côté, de tirer au maximum les bénéfices de cette « nouvelle » économie (l'augmentation de compétitivité des entreprises, adaptation à la mondialisation, l'instauration des normes de sécurité dans le secteur du commerce électronique au niveau international). **47**

Partie n°2. L'enjeu du développement de l'administration électronique pour l'évolution économique et sociale de la Russie.....	51
--	-----------

A Le développement de l'administration électronique en Russie. Exemple du programme « e-Russie 2002-2010 ».	53
--	-----------

- Introduction.....	53
- Objectifs et tâches fondamentaux, étapes et échéances du programme e-Russie.....	54
- La première étape (2002).....	55
- La seconde phase (2003-2004).....	57
- La troisième phase (2005-2010).....	58
- Financement du programme.....	59
- Conclusion.....	60

B Les enjeux de l'administration électronique en Russie dans le contexte de l'expérience française.....	61
---	-----------

Conclusion.....	66
Annexes	69
Bibliographie.....	83

Introduction.

Les évolutions technologiques liées au traitement de l'information ouvrent aujourd'hui des champs très vastes en matière d'administration électronique. Elles constituent un levier efficace de modernisation et de simplification des procédures, et permettent d'entrevoir de réelles économies d'échelle. Sa mise en œuvre dans les plusieurs Etats du continent européen, aussi que dans les autres pays à travers le monde s'accélère.

Le développement de l'administration électronique¹ est une priorité du gouvernement français et l'une des directions les plus importantes de la modernisation d'Etat. Depuis la fin des années quatre vingt dix les différents plans dans ce domaine se succèdent, des nouvelles structures administratives apparaissent.

Tout d'abord, le travail vise à analyser l'enjeu de l'administration électronique pour la modernisation de l'Etat français et, en particulier, examiner ces effets sur les relations services publics—citoyen. La modernisation en France sera examinée à la lumière des activités au niveau européen qui ont pour l'objectif la mise en œuvre de l'administration électronique dans les Etats membres de l'UE.

Ensuite, le développement de l'administration électronique sera placé dans le contexte plus large des défis complexes posés par la société d'information à l'Etat, comme le besoin de s'adapter à un nouveau rôle du citoyen dans le fonctionnement de la démocratie en ère numérique, ou la nécessité de créer un nombre de règles précises dans le domaine du commerce électronique qui est en plein essor.

L'autre sujet c'est la mise en œuvre de l'administration électronique en Russie, les avantages que cette réforme peut apporter aux citoyens et les principaux obstacles dans sa réalisation.

Au total, le travail vise à démontrer le caractère urgent et inévitable de la modernisation d'Etat en France, comme en Russie face aux attentes des citoyens, progrès sans

¹ Afin de clarifier ce qu'est l'administration électronique, il est nécessaire d'en identifier trois modalités :

- « G to G » (gouvernement to gouvernement) : d'administration à administration (transfert de documents et d'informations, notamment comptables, harmonisation, contrôle de légalité...), ce qui n'est la plupart du temps pas visible par le public ;
- « G to B » (gouvernement to business): de l'administration à l'entreprise (formulaires en ligne, aides, marchés publics, déclaration et paiement de taxes...)
- « G to C » (gouvernement to citizen): de l'administration au citoyen (procédures en ligne, dossier d'accueil des nouveaux arrivants, paiements en ligne, informations...)

précèdent dans le domaine des TIC et la mondialisation qui demande toujours plus d'efficacité, de rapidité et d'ouverture de la part de l'administration publique.

La stratégie française de l'administration électronique est basée sur le programme ADELE présenté le 9 février 2004. ADELE propose un plan détaillé du développement cohérent et coordonné des services électroniques dont les citoyens, les entreprises et les administrations pourront bénéficier. Le programme est prévu pour la période 2004-2007 et inclus le plan stratégique et le plan d'action.

Le plan stratégique de l'ADELE propose un cadre détaillé pour le développement de l'e-administration. Il définit les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre et les moyens à disposition. Cette stratégie est prévue d'être réalisée à travers 140 initiatives concrètes, décrites dans le plan d'action ADELE.

L'objectif principal de l'ADELE est le développement de l'administration électronique accessible à tous, qui évolue d'une simple prestation d'information à une exécution d'un service interactif en distance. Trois buts sont définis :

1. Rendre la vie des citoyens, des entreprises et des administrations locales plus simple par le développement d'un grand nombre des services accessibles à tous 24/24h.
2. Générer la confiance en garantissant la sécurité et la confidentialité des données à travers l'utilisation des systèmes d'identification d'utilisateur et en donnant les citoyens la possibilité de contrôler l'utilisation de leur information personnelle par les organes publics.
3. Contribuer à la modernisation de l'administration publique en améliorant le travail des fonctionnaires et des administrations, et en optimisant les dépenses financières de l'Etat.

Avec un budget total de 1.8 mlrd euros pour ses quatre ans de réalisation, l'ADELE représente une opportunité pour générer des gains de productivité importants. Le gouvernement a estimé que l'ADELE devait produire de 5 à 7 mlrd euros d'économie à un budget d'Etat chaque année à partir de 2007. Les gains de productivité des projets informatiques sont évalués dans le cadre d'outil d'évaluation intitulé MAREVA—Méthode d'Analyse et de Remontée de la Valeur. Cette méthode permet d'étudier « la rentabilité » d'un projet ADELE au-delà du simple retour sur investissement². En même temps, il n'y a pas de

² MAREVA prend en compte 5 axes d'analyses qui déterminent la valeur globale d'un projet :
- nécessité du projet (elle peut être de nature technique, politique, réglementaire...)
- maîtrise des risques (technique, organisationnel, sociétal, juridique)

centralisation en France en matière d'évaluation des téléprocédures, et chaque ministère a un choix du système d'évaluation qu'il juge convenable.

Le développement de l'administration électronique est coordonné dans la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME) au sein du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Cette direction, créée par le décret de 30 septembre 2005, regroupe plusieurs structures qui s'occupaient des sujets liés à la réforme et la modernisation de l'État (direction de la réforme budgétaire, délégation aux usagers et aux simplifications administratives, délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat et agence pour le développement de l'administration électronique). Pour assurer un pilotage interministériel afin d'organiser la cohérence des projets de l'Etat et la création de véritables synergies, la DGME a établi un schéma directeur de l'administration électronique—ADELE 2006-2010—visant à définir pour les systèmes d'information de l'Etat des règles communes d'interopérabilité et de sécurité, mais aussi à mutualiser les moyens engagés pour une meilleure efficacité de la dépense publique. Ce schéma directeur devient un nouveau cadre d'action de l'Etat en matière d'administration électronique. En outre, le schéma directeur va adresser l'ensemble de téléservices et permettra une vision plus large de toutes les problématiques et de tous les acteurs de la modernisation d'administration.

Les TIC ont des conséquences significatives sur l'ensemble des acteurs de l'Etat, y compris les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Outre le programme ADELE, lancé en 2004, l'objectif de mise en ligne de l'ensemble des démarches administratives va amener l'administration à dématérialiser la totalité des formulaires en 2007.

L'autre aspect important lié au progrès dans le domaine de l'e-administration consiste au fait que ce n'est qu'une partie d'un projet plus large du gouvernement électronique (e-gouvernement) qui repose sur les TIC et englobe les quatre domaines de la gouvernance et de l'administration publique : les programmes économiques et sociaux de l'Etat, ses relations avec le citoyen et l'Etat de droit (la démocratie électronique), ses opérations internes et ses relations avec l'environnement international³. Or, il semble particulièrement intéressant d'examiner deux volets du gouvernement électronique (après les relations

- internalités pour la sphère publique (bénéfices pour les agents et pour les services publics)
- externalités pour les particuliers ou les entreprises (gain de temps, économie d'argent, accès simplifié..)

- retour sur investissement : aspect financier

³ Bown, David (article) : Le gouvernement électronique et l'administration publique (2005)

administration/citoyen) : les perspectives de la démocratie électronique et le développement du commerce électronique.

En ce qui concerne le premier sujet, il traite l'impact des TIC et l'introduction de l'administration électronique sur l'apparition de la démocratie électronique. La participation des citoyens aux affaires qui les concernent à travers l'utilisation de l'Internet et les TIC favorise une meilleure diffusion de l'information juridique sur Internet, assure un meilleur dialogue avec les élus et offre plus de transparence à la gestion publique—ce qui contribue à un choix du citoyen plus fondé et éclairé. Le vote électronique permet d'obtenir un allègement significatif des coûts d'organisation d'une élection, c'est-à-dire, concrètement, une réduction du nombre de bureaux de vote, des charges de travail (acheminement et mise en place des bulletins et enveloppes, installation des urnes) et du personnel requis. Il reste, pourtant, une question, comment exprimer son choix en sécurité car le problème de la confidentialité du vote électronique n'est pas encore résolu.

Dans le deuxième sujet il s'agit d'analyser comment se développe un commerce électronique (qui se définit comme la vente ou l'achat de biens ou de services, effectués par une entreprise, une administration ou toute entité publique ou privée au moyen d'un réseau électronique) en France grâce, notamment, à la progression de l'équipement des ménages en ordinateurs et en abonnements haut débit. Comment les entreprises inscrivent-elles dans l'économie numérique ?

L'enjeu derrière ce type de commerce est l'entrée du pays dans une nouvelle économie, fondée sur un réseau de communication mondial sans frontière, et dont le coût d'utilisation deviendra marginal. Aujourd'hui Internet permet aux fournisseurs de produits et de services d'accéder instantanément à près de 150 millions de clients potentiels dispersés à travers le monde⁴.

L'émergence de ce nouvel espace marchand entraîne le renouvellement des pratiques commerciales, des stratégies de conquête de marché, des relations entre clients et fournisseurs, des modes d'organisation industrielle. Cette sous-partie étudie aussi la question de sécurité dans le domaine d'e-commerce. Ce problème est assez complexe et correspond à une large gamme de services, comportant notamment l'authentification du vendeur et de l'acheteur, la certification, le référencement des vendeurs par un garant reconnu, ou la

⁴ Selon les données d'Eurobaromètre, 1 consommateur sur 4 en Union européenne a fait un achat en ligne en 2005. 50% de ceux à l'UE qui ont l'accès à l'Internet ont fait l'achat en ligne ces 12 derniers mois. Ce sujet est aussi à l'ordre du jour de la Commission européenne. Ainsi, jusqu'à la fin de l'année 2006 il y aura des consultations au sein de la Commission sur le sujet de règles à élaborer par rapport au commerce électronique, et notamment m-commerce (c'est-à-dire l'achat en distance à travers des sms). (Source : Euronews)

labellisation de sites respectant certaines règles (par exemple en ce qui concerne l'utilisation des données individuelles : Trust-e). Il est important que le développement de ces activités par des acteurs français ou européens soit stimulé par une clarification rapide de l'environnement juridique ce que permettrait de réaliser de façon sûre les échanges électroniques dans un cadre transparent.

Un autre objectif du travail est d'analyser l'enjeu de l'administration électronique pour la Russie, de voir comment la modernisation de la culture administrative peut favoriser le développement économique et politique du pays. En effet, cette réforme peut avoir un impact considérable dans les différents domaines et sur les divers acteurs : l'évolution de la société civile, meilleure accessibilité des services de l'Etat aux citoyens, ce qui est particulièrement important vu les distances géographiques, contribution à la lutte contre la corruption, modernisation de l'administration et la propagation de la culture moderne parmi la population (la numérisation des certaines données et démarches peut contribuer à la familiarisation des citoyens avec l'utilisation des supports électroniques dans leur vie quotidienne), allégement des procédures bureaucratiques pour les acteurs économiques, création du climat favorable pour les investissements étrangers, etc.

Pourtant, actuellement, ce qu'il faut faire au préalable, c'est d'assurer plus d'accessibilité à l'Internet pour les citoyens de toutes les régions en augmentant, notamment, le niveau d'équipement d'ordinateurs dans les lieux publics, adéquation des applications, capacités de transmission. L'efficacité de la réforme demande également la meilleure formation des usagers.

La structure du mémoire s'explique par les objectifs fixés devant lui. Ainsi, le mémoire est construit autour de deux parties principales. La première partie est consacrée à l'analyse de l'étape actuelle de la modernisation de l'Etat en France dans le volet de l'administration électronique, notamment à la base de l'expérience déjà obtenue et un nombre des constats qu'elle a mise en évidence (la difficulté de réconcilier la culture administrative « traditionnelle » et celle, proposée par la réforme, basée sur la numérisation des données et les cadres bien formés dans le domaine de la TIC ; l'enjeu économique derrière la mise en œuvre de l'administration électronique qui contribue à la meilleure efficacité par le moins de personnel ; la cohérence des dépenses budgétaires sur la réforme entre les ministères). Cette partie étudie aussi les futures orientations de l'administration électronique dans les relations avec ces destinataires : citoyens et entreprises. L'autre aspect de ce chapitre porte sur le

développement du gouvernement électronique dans les autres facettes, notamment en ce qui concerne les perspectives de l'e-démocratie et les changements dans les relations économiques entre les différents acteurs, apportés par la progression du commerce électronique.

La deuxième partie vise à montrer les orientations générales de l'administration électronique en Russie, les principaux programmes existants dans ce domaine et les enjeux essentiels de cette réforme pour le pays.

I. L'administration électronique—levier de la modernisation de l'Etat français.

L'administration électronique en France a pour objectif une transformation radicale des relations des usagers avec l'administration, qui doit se faire dans le respect des principes républicains. L'administration électronique ne se construit pas seulement 'au service' de l'utilisateur mais 'autour' de lui en se réorganisant pour lui permettre d'entreprendre et de conclure l'ensemble de ses démarches sans se déplacer ni attendre.

Jusqu'à aujourd'hui, une administration et les agents publics qui la composent étaient essentiellement jugés sur la qualité de leur « production » (budgétaire, juridique ou autre) : maîtrise des sujets traités, rigueur dans la gestion des dossiers et sécurité juridique constituent les principaux critères d'évaluation. Deux autres aspects de l'efficacité ont été peu ou pas pris en compte : la rapidité d'instruction et le coût de production. L'administration électronique permet d'améliorer ces trois critères de qualité, de rapidité et de maîtrise des coûts.

Les perspectives pour la modernisation et la simplification sont considérables. Il y a d'abord une vraie modernisation puisque les relations entre pouvoirs publics et citoyens sont facilitées : la communication devient plus aisée, et la consultation, l'ouverture aux suggestions des citoyens sont généralisées. En conséquence, les politiques publiques peuvent être davantage adaptées aux attentes des citoyens, qui ont la possibilité de s'exprimer sur les messageries. Les notions de qualité, donc de performance, d'efficacité font leur apparition dans l'administration. A ces divers signes de modernisation de l'administration s'ajoutent des démarches novatrices en matière de collecte et d'archivage des données, et donc de partage et de diffusion du savoir. Cette modernisation qui se concrétise par davantage de flexibilité, d'efficacité et de transparence de l'administration est complétée par de réels efforts de simplification, dont le plus marquant pour le public a été la réduction des démarches et des formulaires. Mais la généralisation de l'administration en ligne pourrait permettre d'aller encore plus loin, avec l'instauration d'un « guichet unique », comme cela se pratique dans

certains pays. Cependant, un nombre de problème existe dans ce domaine, liés à la protection des données personnelles.

L'administration électronique peut sensiblement réduire les barrières auxquels se heurtent les citoyens et les entreprises, en diminuant les coûts, en réduisant les distances (entre les zones rurales retirées et la capitale, par exemple) et en fournissant un accès quasiment illimité aux informations de l'administration et aux services en ligne. Les mesures d'administration électronique destinées à améliorer l'accès sont : les portails fournissant un point d'entrée unique pour obtenir des informations ou effectuer des transactions spécifiques à un secteur (petites et moyennes entreprises, par exemple), un accès à plusieurs niveaux d'administration grâce à un portail unique, des mesures pour permettre l'accès aux usagers handicapés (lecteurs d'écran pour non voyants, par exemple) ou à l'aide d'appareils mobiles.

En ce qui concerne le taux d'équipement des Français, le franchissement, cette année, du seuil des 50% de foyers connectés laisse toujours la France aux alentours de la dixième place européenne⁵. Malgré le fait que la progression de l'accès à Internet en France est frappante⁶, l'urgence d'une accélération du taux de conversion des Français à la Toile reste d'actualité. En poursuivant la modernisation par l'introduction des TIC en administration publique, l'Etat joue un rôle important pour rendre Internet utile dans la vie courante, créant de plus en plus des services en-ligne qui simplifient considérablement la vie quotidienne des utilisateurs en leur proposant de l'information utile et actualisée. Pour citer un exemple récent : à partir de début janvier 2007, le ministère de l'économie a créé un site de comparaison des prix des carburants dans les stations de service sur tout le territoire français. Ainsi, en développant l'administration électronique, l'Etat a multiplié des raisons de se connecter.

⁵ En ce qui concerne le niveau de la connexion à Internet en Europe, le rapport publié le 6 avril 2006 par Eurostat, l'office statistique des communautés européennes, montre que, au premier trimestre 2005, le pourcentage des foyers connectés à la Toile atteignait 78 % aux Pays-Bas, 77% au Luxembourg, 75% au Danemark, 73% en Suède, 62 % en Allemagne, 60% au Royaume-Uni, 54% en Finlande, 50% en Belgique. A cette époque, la France ne dépassait guère les 46%, ce qui la place devant la Lettonie (42%), l'Italie (39%) et l'Espagne (36%) et à quasi égalité avec l'Autriche (47%) et la Slovénie (48%). Les lanternes rouges de l'Europe étant la Slovaquie (23%), la Grèce et la Hongrie (22%), ainsi que la République tchèque (19%) et la Lituanie (16%).

⁶ Plus de 10 millions de foyers français disposent d'Internet, dont le taux de pénétration est de plus en plus élevé : 4 foyers sur 10 ont un accès à Internet (Source : Médiamétrie, juin 2006). Plus de 13 millions des foyers français (soit 51,5%) sont équipés d'un micro-ordinateur. Avec 1 185 000 foyers supplémentaires, le nombre de foyers équipés a augmenté en un an de près de 10%. En outre, avec 10 millions d'abonnés, les Français ont plébiscité le haut débit. Il concerne aujourd'hui les trois quarts des abonnements. Le bon fonctionnement du marché de l'Internet haut débit peut servir de tremplin à l'émergence d'un marché très haut débit (THD). Au niveau international, la France n'a pas pris de retard, mais l'augmentation en débit est inéluctable.

4,3 millions de foyers sont même équipés d'une "box" combinant télévision, ADSL et téléphonie. En outre, 2,5 millions de blogs actifs ont été recensés en mars 2006.

A. Le processus du développement de l'administration électronique comme une réponse à une double demande, d'un côté, celle de plus d'efficacité de la part des citoyens, et d'autre côté, celle de la mondialisation, qui nécessite l'accélération de la modernisation de l'Etat, en modifiant son organisation et sa structure afin d'assurer sa survie.

La réforme de l'administration électronique est une réponse de l'Etat à une double pression : d'une part, de la société civile qui exige un meilleur service à un moindre coût et, d'autre part, du contexte mondial dans lequel il évolue, caractérisé par les processus globaux (économiques, politiques, technologiques et culturels) de plus en plus complexes demandant une meilleure réactivité de l'administration. Pour que l'Etat moderne puisse être efficace aujourd'hui, à « l'ère numérique », capable de défendre ces intérêts et faire prévaloir sa conception de mondialisation, la création d'une administration plus efficace, sans procédures complexes et ses lourdeurs et rigidités traditionnelles paraît indispensable.

L'environnement politique et international de l'Etat a considérablement évolué depuis une quinzaine d'années, durant lesquelles une évolution sensible du rôle et de la place de l'Etat dans le monde s'est produite, influencée principalement par trois raisons:

- l'internationalisation des échanges commerciaux et financiers ;
- l'accélération de la construction de l'Union européenne, avec notamment le traité de Maastricht de 1992 et la mise en place de la monnaie unique, qui se traduit par une européanisation des politiques publiques et des déréglementations des services publics caractérisée par une suppression des situations de monopole au profit de situations de concurrence ;
- la mise en réseau des principales administrations françaises, par l'utilisation des TIC.

A compter des années 80, l'Etat est caractérisé par une démarche de simplification administrative, une volonté de se rapprocher du citoyen. Avec la décentralisation, la préoccupation des droits du citoyen à l'information a progressé.

Ainsi, la notion de « nouvelle citoyenneté », dans les rapports entre administration et administré, a été présentée, en 1981, par le Premier ministre Pierre Mauroy. La désignation classique d'administré identifie une situation passive. En revanche, celle de citoyen reconnaît le droit de savoir, de contrôler.

En 1988, apparaissent les bornes *Minitel* de l'Etat dans les mairies et la diffusion de l'information administrative sur le Minitel. Depuis les années 90, Internet et Intranet ont pour

objectif de développer « l'administration en ligne », avec la possibilité de remplir certains formulaires à distance. Ces éléments juridiques et techniques favorisent l'usage de la communication, même s'il est peu défini.

La démarche de l'Administration vers une administration électronique a été réellement structurée à partir du lancement du Plan d'action gouvernemental pour la société de l'information, le PAGSI, lequel a été adopté par le gouvernement le 16 janvier 1998. Il existait certes des initiatives intéressantes, mais l'affirmation d'objectifs, l'exposé d'une ambition, la cohérence d'ensemble de l'action, datent de ces textes, en quelque sorte fondateurs pour l'administration électronique française⁷.

Le PAGSI a constitué une première étape de l'administration électronique. Il s'agissait surtout d'établir les infrastructures de base : accès des agents au Web et à la messagerie, établissement des serveurs Web dits de première génération, interconnexion des réseaux ministériels, mise en place d'outils de travail intraadministration.

Cette première étape s'est achevée fin 2001. Le Comité Interministériel à la Réforme de l'Etat du 15 novembre 2001 a marqué l'entrée de la France dans la deuxième étape de l'administration électronique dont la mesure très significative était la décision de mettre en ligne, vers 2005, l'ensemble des démarches administratives des particuliers, des associations, et des entreprises. Cette ambition était, dans sa programmation, en phase avec celles prises dans les pays-partenaires européens.

Jusqu'à 2007 c'était le plan stratégique de l'administration électronique (PSAE), pivot du programme gouvernemental ADELE 2004-2007, qui constituait une autre étape de e-administration. Ce plan comporte les orientations du gouvernement en matière d'amélioration de la qualité du service rendu.

Aujourd'hui un schéma directeur de l'administration électronique, ADELE 2006-2010, est devenu un cadre général de la réforme.

⁷ Jacky Richard, Directeur Général de l'Administration et de la Fonction Publique, délégué Interministériel à la Réforme de l'Etat. L'administration électronique au service des citoyens, Actes du colloque organisé Paris les 21 et 22 janvier 2002 par le Conseil d'Etat et l'Université Paris I Panthéon Sorbonne ; Bruylant, Bruxelles, 2003.

B. Les principaux défis de l'administration électronique.

Pour l'introduction, quelques réflexions d'ordre général s'imposent afin de présenter un nombre de défis communs de l'administration électronique, à qui tous les Etats, engagés dans la modernisation devront trouver une réponse.

La mise en réseau de l'Etat, le développement de l'usage des nouvelles technologies à tous les niveaux des administrations, provoque un certain nombre de mutations qui touchent les structures même du service public. On peut identifier particulièrement trois conséquences majeures : des changements dans l'environnement technologique, économique et juridique dans lequel s'inscrit l'action administrative⁸.

L'environnement technologique a évolué dans une manière significative: les applications qui exigeaient peu le recours à des grands systèmes peuvent désormais tourner sur de simples micro-ordinateurs. Le traitement de sécurité ne s'appuie plus nécessairement sur le réseau lui-même, mais il peut reposer, de plus en plus, sur des solutions complémentaires, voire alternatives, comme les cartes à puce ou la cryptologie. De nouvelles solutions logicielles, parfois inattendues, apparaissent (par exemple, le cas des logiciels dits « libres », au sens où ils excluent toute logique de propriété et peuvent ainsi limiter les risques de dépendance technologique)⁹.

Le marché autour des logiciels libres devrait afficher une croissance très importante sur les trois prochaines années avec des pratiques qui tendent à s'industrialiser du fait d'une maturation des technologies. Ainsi, le taux de croissance annuel moyen de l'activité Logiciel

⁸ Chatillon, Georges et Bertrand du Marais (sous la direction de) : L'administration électronique au service des citoyens, Actes du colloque organisé Paris les 21 et 22 janvier 2002 par le Conseil d'Etat et l'Université Paris I Panthéon Sorbonne ; Bruylant, Bruxelles, 2003

⁹ Le logiciel libre permet notamment :

- De maîtriser complètement le système d'information et en particulier sa sécurité.
- De réduire les coûts du système d'information
- D'être indépendant et d'affranchir le citoyen de la logique propriétaire d'un éditeur.
- De faire de l'intégration et de l'interopérabilité deux notions clés dans la stratégie de développement du système d'information.

Le logiciel libre pose, pourtant un certain nombre de challenges en termes de :

- Fiabilité et performance—comment s'assurer que la brique utilisée est bien adaptée aux besoins d'utilisateur ?
- Pérennité—Comment s'assurer que ce logiciel sera disponible et maintenu sur le long terme ?
- Coûts—Comment mutualiser les efforts de développement et de maintenance ?
- Licence—comment gérer les modalités juridiques liées à l'intégration de briques Logiciel Libre dans le système d'information existant ?

En conclusion on peut dire que la mise en place de Logiciels Libres nécessite, d'un côté, une expertise dans la conception de systèmes sûrs, fiables et élaborés, et, d'autre côté, implique une capacité à assurer une maintenance et un support durable dans le respect des standards largement partagés, gage de pérennité des applications.

Libre en Europe à échéance 2010 devrait atteindre +47%. Certains de ces logiciels équipent aujourd'hui la majorité des serveurs Internet de la planète. Partis d'une démarche universitaire, ceux-ci apparaissent, en effet, désormais comme une solution sérieuse pour certaines applications professionnelles.

L'environnement économique est également profondément changé : l'ouverture réglementaire à la concurrence est totale et les administrations peuvent et doivent, dans l'intérêt d'une gestion rigoureuse des deniers publics, en tirer parti pour faire baisser le coût de leurs communications. Le mode d'évaluation du coût de diffusion de l'information publique évolue profondément. Avec Internet, le coût d'accès à l'information devient marginal, même si le coût de sa production, surtout s'il s'agit de lui apporter une valeur ajoutée, peut au contraire s'accroître.

Enfin, l'environnement juridique et les inquiétudes que peuvent susciter le développement des réseaux d'information entraînent de nouvelles obligations pour l'administration : il faut garantir la sécurité des systèmes internes et des données, sans entraver pour autant la nécessaire interconnexion de ces systèmes avec les réseaux publics ; il faut assurer une protection renforcée des données personnelles et de la vie privée, sans nuire pourtant à l'amélioration que les traitements automatiques apportent évidemment à l'utilisateur ni à la rigueur de la gestion publique. Il faut également penser à la régularité des procédures administratives, sans freiner l'essor des téléprocédures, ce qui suppose un recours facilité à la signature électronique.

- protection des données personnelles

Le développement de l'administration électronique doit être accompagné par l'élaboration des solutions à des nombreux défis dans le domaine de la protection des données personnelles, posés par la création des nouveaux téléservices et téléprocédures.

La construction d'un modèle adéquat de la protection des données personnelles est une condition cruciale de bon développement de l'administration électronique. Comme l'Etat en réseau est fondé sur les interconnexions et les échanges d'information y sont constants, il est important de concevoir des règles pour faire en sorte que les informations personnelles soient protégées où qu'elles se trouvent au sein d'un réseau voué aux interactions entre l'administration et citoyen.

Le défi pour la protection de la vie privée et des données personnelles a de multiples origines : la technologie de base qui repose sur le traçage de tout acte posé sur Internet et la transmission « en clair » de toute information ; la multiplication des traitements de données personnelles, liée à l'abaissement des coûts de la collecte de données, réalisée en ligne auprès des intéressés ; la systématisation des services d'accès et des échanges d'informations reposant sur des données rendues publiques ; l'émergence d'intermédiaires nouveaux dont le champ des activités évolue continuellement (fournisseurs d'accès, portails, plates-formes de commerce, etc.) ; enfin, la double dimension mondiale de l'utilisation d'Internet, d'une part, de l'élaboration et de la diffusion, d'autre part, des standards destinés aux applications de communication et des produits logiciels qui les mettent en œuvre¹⁰.

En France l'organe principal qui traite l'ensemble de défis de l'ère informatique est la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), conformément des missions qui lui ont été confiées par la loi du 6 janvier 1978 et des voies tracées par la directive européenne n° 95/46 du 25 octobre 1995, relative à la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

La CNIL informe les personnes de leurs droits et obligations¹¹. Elle élabore, en concertation avec les acteurs, ses recommandations et en contrôle leur application. Elle procède à une veille des technologies et des usages, de manière à identifier, en contenu, les problèmes qui émergent. Enfin, elle suit les développements à l'étranger, partage ses analyses avec ses homologues européens et mondiaux et répond aux demandes de conseil, notamment du gouvernement, dans le cadre des relations internationales. La CNIL examine régulièrement les téléservices de l'administration électronique¹².

¹⁰ Marie Georges, Chef de la mission « télécommunications et services en ligne » de la CNIL, chargée des relations avec les correspondants étrangers.

¹¹ (site www.cnil.fr: conférences, publication des rapports annuels, réponses aux multiples demandes de conseil ou de rendez-vous dont elle est l'objet)

¹² Dans son avis du 30 avril 2005, la CNIL a examiné le service en ligne de changement d'adresse développé par l'ADAE (Agence pour le développement de l'administration électronique). Il permet à toute personne qui le souhaite de transmettre sa nouvelle adresse aux organismes publics ou privés qu'elle désigne.

L'autre service qui va être créé c'est le portail national de demande d'extrait d'acte de naissance qui est un téléservice facultatif destiné à faciliter les démarches des usagers. Il est non exclusif de tout autre moyen de demander un acte de l'état civil directement aux communes ou aux autorités habilitées à délivrer les actes. Ce portail a soulevé certaines réserves de la part de la CNIL, parce que la simplification prévue par ce service a comme effet d'encourager une certaine forme de bureaucratie. Comme cela été noté par Mme Isabelle Falque-Pierrotin, Conseiller d'Etat, Commissaire en charge du secteur « Libertés publiques », Présidente du groupe de travail sur l'administration électronique « le décret du 26 décembre 2000 prévoit que la production du livret de famille ou de sa photocopie remplace la production d'un extrait d'acte de naissance. Malgré cette disposition claire, de nombreux organismes continuent de demander la production systématique d'un extrait d'acte de naissance. C'est pourquoi la CNIL a demandé l'ADAE de diffuser sur le site Internet du téléservice la liste des organismes seuls habilités à demander une copie intégrale ou un extrait d'acte de naissance ».

Quand on parle des principes de base de la protection des données personnelles, il s'agit essentiellement des principes suivants :

- le principe de finalité (les données se rapportant à une personne ne peuvent être utilisées sans son consentement, pour une finalité autre que celle qui a justifié leur collecte) ;

- le principe de proportionnalité (on ne peut exiger de la personne, sur le compte de laquelle on collecte des informations, des données non nécessaires à la prestation pour laquelle ces données sont collectées ; on ne peut conserver des données sous une forme identifiante, au-delà de la période pour laquelle ces données sont nécessaires à la réalisation de la finalité poursuivie) ;

- le principe de loyauté (on n'effectue pas de collecte ni de traitement à l'insu de la personne et la personne en est informée) ;

- les principes d'exactitude, de mise à jour des données et de sécurité des traitements ;

- les droits, reconnus aux personnes concernées, d'accès et de rectification des données les concernant, d'opposition à l'usage de leurs données à des fins de prospection et, pour des motifs légitimes, à tout traitement de ses données ;

- des voies de recours, notamment auprès d'une autorité indépendante, et des sanctions, en cas de non-respect de ces principes.

La protection des données personnelles est au centre de la mise en œuvre de l'administration électronique. La création par l'ADAE du portail « mon.service-public.fr » permettra aux usagers (dès 2008), à partir d'un point d'entrée unique et d'une seule authentification, d'accéder à ses comptes personnels dans différentes administrations. L'utilisateur qui s'authentifiera, par un identifiant sectoriel, sur un des sites partenaires du portail pourra demander à bénéficier d'une authentification unique pour accéder à d'autres téléprocédures en reliant entre elles, par le biais du compte « mon.service-public.fr », ses différentes identifications sectorielles. Ce qui semble particulièrement important dans cet exemple, c'est que la protection renforcée de libertés individuelles des citoyens se traduit par l'absence de numéro national d'identification pour l'ensemble des administrations, sans que cela nuit à la simplicité d'identification pour l'utilisateur. Grâce au mécanisme de fédération

d'identité¹³ qui sera mis en place avec le portail « mon.service-public.fr », l'utilisateur pourra passer d'un téléservice à un autre sans avoir à se ré-authentifier, et bien que chaque administration garde son identifiant sectoriel.

Le portail assurera également le stockage sur un espace dédié de ses dossiers et données personnels qui aura pour fonctions, à la fois de permettre de stocker des données à caractère personnel qui serviront à compléter de façon automatique des formulaires en ligne et aussi, de comporter une partie contenant des pièces justificatives pouvant être envoyées par l'utilisateur lorsque cela est nécessaire.

Pour ce qui est des télédéclarations de revenus, pour la cinquième année consécutive, les contribuables ont eu la faculté de déclarer leurs revenus en ligne, via Internet. Cette télédéclaration est désormais sécurisée grâce à la délivrance gratuite par l'administration, après identification et choix d'un mot de passe par le contribuable, d'un certificat électronique personnalisé et réutilisable, permettant le cryptage des informations transmises et la signature électronique de la télédéclaration. Tout contribuable, muni de son certificat électronique, qu'il ait ou non utilisé la télédéclaration, se voit en même temps proposer l'accès en ligne à son dossier fiscal, contenant ses déclarations et avis d'imposition, demain la mention de ses paiements, à terme celles de ses démarches. Une administration plus accessible et plus transparente, c'est un progrès, mais celui-ci ne saurait se payer d'un recul sur un autre plan, celui de la confidentialité, autrement dit du respect de la vie privée des contribuables. Ainsi la CNIL a constaté que la procédure de télédéclaration pouvait conduire à ce que les noms des organismes bénéficiaires de dons, legs ou cotisations fassent l'objet d'un enregistrement informatique, alors qu'ils figurent seulement sur les justificatifs joints aux déclarations papier. Elle l'a admis parce que la non transmission des pièces justificatives facilite la vie des contribuables. Mais elle a demandé et obtenu que ces informations soient effacées aussitôt après vérification et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois.

¹³ Selon Jean-Séverin Lair, qui a été chef de mission "Services aux usagers" à l'ADAE, le véritable enjeu technique du projet résidait dans la création du lien entre MSP et les dossiers personnels des usagers dans chaque administration. L'utilisation de la technologie de la fédération d'identité est appelée à répondre à une nécessité de trouver un moyen d'accès unique, qui n'oblige pas à connaître l'état-civil de la personne ou à stocker ses identifiants, pour des soucis de confidentialité. La méthode est la suivante : l'utilisateur crée et accède à son compte en entrant un identifiant et un mot de passe, ou une carte à puce. Ensuite, s'il veut établir un lien entre son compte MSP et son compte à la CAF, par exemple, il devra s'identifier comme étant le détenteur de ce compte, en fournissant directement à la CAF des renseignements personnels. Ce lien, établi une fois pour toutes, lui permettra de communiquer avec la CAF via son compte MSP. Au final, une fois que tous les liens souhaités seront établis, l'utilisateur aura accès à tous ses dossiers en ne s'identifiant qu'une seule fois, avec son nom d'utilisateur et son mot de passe ou sa carte à puce. Dans l'autre sens, les services publics n'auront accès qu'aux informations qui les concernent, et uniquement avec l'accord de l'utilisateur.

La protection des données personnelles dans une phase actuelle du développement de l'administration électronique constitue un véritable défi. A l'heure de l'administration en réseau et des interconnexions inévitables, de nouvelles protections doivent être recherchées au niveau des accès. Si la simplification et la modernisation des procédures électroniques supposent que les données personnelles sont conservées dans un environnement accessible à plusieurs administrations ; en contrepartie, les enjeux et les risques devraient être débattus, les responsabilités définies et l'utilisateur pleinement informé.

- la mise en œuvre des téléprocédures

L'introduction des téléprocédures dans la pratique quotidienne des administrations est sans doute générateur des plusieurs avantages pour la relation avec les citoyens et les entreprises, mais doit être accompagnée par une série de mesures, à la fois d'ordre organisationnel et juridique.

L'enjeu pratique essentiel des téléprocédures administratives consiste dans l'amélioration des relations entre l'administration et le citoyen. Internet doit donc permettre de trouver rapidement les formulaires indispensables à l'accomplissement de certaines démarches. La généralisation des téléprocédures doit permettre une modernisation du fonctionnement de l'Etat en facilitant le décloisonnement des services et les échanges d'informations. A cela s'ajoute l'enjeu économique des gains de productivité que peut entraîner le développement des échanges entre les entreprises et l'administration par le moyen des téléprocédures. Les avantages principaux des services effectués par le biais des téléprocédures sont:

- un gain de productivité.
- les gains d'efficacité des e-services
- les avantages pour les clients.

A titre d'illustration, on peut citer aussi bien la création d'un compte fiscal unique (projet Copernic), que la dématérialisation des actes administratifs pour les entreprises et particuliers ou encore le renfort de l'approche pédagogique au sein de l'école. Lancement du Dossier médical personnel (DMP) en juillet 2007 et généralisation des Espace numériques de

travail (ENT) dans les territoires placent l'année 2007 sous le signe de la proximité et de la personnalisation des services publics, via le lancement d'espaces personnels¹⁴.

A terme, le citoyen ou l'entreprise dispose alors d'un point d'entrée unique pour accomplir l'ensemble de ses formalités administratives pour un territoire donné, disponible 24 heures/ 24 heures et en toute sécurité. Avec une manière « interactive » de la création des sites Internet des administrations publiques on passe d'une stratégie orientée sur l'offre, basée sur les besoins de la communication politique et administrative de la collectivité et calquée sur son organisation interne, à une stratégie de la demande qui part des besoins des usagers. La même tendance est prouvée également par l'individualisation des services aux citoyens en fonction de leurs besoins et de leurs usages, en leur offrant un espace personnalisable.

A court terme, plusieurs nouveaux projets alliant services publics et administration électronique seront proposés aux usagers. Guichet unique et personnalisation seront les caractéristiques de la prochaine génération de services.

- Le portail des démarches administratives en ligne.

Conformément à la décision du Président de la République de janvier 2006, un portail Internet (portail « Formulaire ») doit centraliser à partir de début janvier 2007 les démarches administratives les plus utiles aux particuliers et aux professionnels. Etant un véritable guichet unique de l'administration électronique, le portail permettra d'accéder aux services sur Internet et de remplir et renvoyer directement en ligne les formulaires correspondants. Le particulier ou le professionnel peut ainsi effectuer ses démarches en ligne de A à Z quand il le veut. Il s'agit d'une véritable innovation dans le domaine des services publics.

Ce guichet électronique centraliserait non seulement des services déjà disponibles comme la télédéclaration des impôts ou le changement d'adresse en ligne, mais plusieurs centaines de démarches administratives dématérialisées (vers 600) seront proposées. A la fin 2007, c'est l'ensemble des démarches administratives qui seront accessibles via ce guichet électronique, pour une vie administrative simplifiée.

- Les Relais Services Publics (RSP)

Des Relais Services Publics sont développés à partir de la fin 2006 dans plusieurs départements. Ce projet propose aux usagers, dans un même point d'accueil, des informations et services relevant de plusieurs administrations ou organismes publics, tout en s'appuyant sur les facilités de communication et de rapprochement offertes par les nouvelles technologies (administration électronique, visio-conférence). Le projet a ainsi pour objectifs :

¹⁴ Voir l'annexe pour plus de services en ligne pour les particuliers et les entreprises.

1. assurer un service de proximité et un accompagnement personnalisé
2. faciliter les démarches administratives grâce à l'administration électronique et à des connexions à Internet en libre accès
3. garantir la qualité du service rendu aux usagers.

- mon.service-public.fr

Le projet mon.service-public.fr (MSP) doit marquer l'avancée la plus significative de l'administration électronique et proposer une vision globalisante en matière de personnalisation des services rendus à l'utilisateur. Gage d'une relation toujours plus simple entre les citoyens et leur administration, ce portail personnalisé et sécurisé offrira à terme un accès unifié à l'ensemble des services en ligne. Son caractère novateur se traduit par l'idée que les usagers disposeront d'un espace de données personnelles permettant de stocker les documents administratifs dématérialisés, de manière à accomplir les démarches en ligne plus facilement. Ils pourront s'abonner auprès de ministères pour recevoir de l'information sur les différents services disponibles en ligne et leurs options dans le contact avec l'administration. Mon.service-public.fr se veut à la fois un kiosque d'information unique, agrégeant l'ensemble des informations administratives que l'utilisateur mettra dans son "panier", et un guichet unique, pour les téléprocédures qu'il choisira d'utiliser. MSP ne sera toutefois pas un point de passage obligatoire, mais simplement un moyen supplémentaire et alternatif d'entrer en relation avec l'administration. Le projet, dont le budget pour le développement et la réalisation finale se monte à 3 millions d'euros, est actuellement dans sa phase pilote, son déploiement au niveau national est prévu début 2008.

La question complexe qui est liée à la mise en œuvre des téléprocédures, est celle des pièces justificatives. Il ne peut y avoir développement des téléprocédures, si les exigences fortes en matière des pièces justificatives sont maintenues, car l'utilisateur ne va pas vouloir et pouvoir d'un côté mener une opération dématérialisée et de l'autre, envoyer par courrier d'importants volumes de papiers

Une autre question importante est celle d'organisation et de fonctionnement.

Un élément crucial c'est la conduite du changement dans les services publics, dans l'organisation générale. La téléprocédure ne doit pas être perçue comme une couche supplémentaire qui s'ajoute à des processus anciens. En fait, la téléprocédure représente un

ensemble des processus qui doivent être revisités, en particulier dans les grandes organisations de masse qui liquident des prestations, recouvrent des contributions, délivrent des titres et qui sont déjà dotés de grands systèmes informatiques, assez peu évolutifs par nature.

En ce qui concerne les risques liés au développement des téléservices dans le contexte de la « fracture numérique », il faut souligner que le développement des téléservices ne peut pas se faire au détriment des autres modes classiques, mais tout autant utiles selon les cas, de relations avec les usagers. Le contact avec les usagers, et en particulier avec ceux qui sont les plus en difficulté, par le téléphone, par courrier ou par l'accueil physique au guichet doit nécessairement accompagner la mise en œuvre des téléprocédures et téléservice¹⁵.

Pour ce qui est des enjeux juridiques des téléprocédures, ils sont de deux ordres. D'une part, l'ensemble des normes applicables à la mise en œuvre ainsi qu'à l'usage des téléprocédures par l'administration implique le respect des principes fondamentaux qui régissent l'activité administrative. Le recours de l'administration aux TIC doit donc s'effectuer dans le respect des principes du droit public qui gouvernent le fonctionnement de l'administration, la prise de décision et l'ensemble de ses relations avec les administrés. D'autre part, le développement des téléprocédures nécessite l'adaptation du droit aux nouvelles technologies de l'information afin de créer un environnement juridique complet et cohérent.¹⁶ En effet, l'usage croissant de l'Internet rend nécessaire des solutions juridiques inédites et des adaptations toujours plus complexes. Des le début des années 2000 des pratiques spécifiques aux réseaux, une jurisprudence de plus en plus abondante, et quelques textes particuliers—notamment sur la signature électronique, le commerce électronique, le régime des télécommunications, les intermédiaires techniques, etc.—ont accompagné la mise en œuvre des grandes téléprocédures en créant un corpus juridique original.

L'article 3 de la loi du 9 décembre 2004 a eu pour objet de définir le cadre juridique général afin de donner aux autorités administratives et aux usagers la sécurité juridique et

¹⁵ « L'Administration électronique au service des citoyens »/ « des formulaires en ligne aux téléprocédures », par Michel Yahiel, Bruylant, Bruxelles, 2003.

¹⁶ De nombreuses mesures normatives ont été adoptées pour assurer une mise en œuvre cohérente des téléprocédures administratives. Parmi les principales, il convient d'attacher une importance toute particulière à la circulaire du 7 octobre 1999 *relative aux sites Internet des services et des établissements publics de l'Etat* qui se donne pour objectif de « codifier et simplifier les règles applicables à la création des sites, à leur coordination et à leur évaluation ». Plusieurs textes complètent l'encadrement juridique de la mise en œuvre des téléprocédures et, notamment, la circulaire du 31 décembre 1999 *relative à l'aide aux démarches administratives sur l'Internet*, le décret du 2 février 1999 *relatif à la mise en ligne des formulaires administratifs* et les circulaires du 6 mars 2000 et du 25 mai 2001 *relatives à la simplification des formalités administratives*. L'ensemble de ces textes a pour objet de soumettre l'administration au droit commun de la décision et de l'action administratives lorsqu'elle recourt aux nouvelles technologies.

technique requise et la visibilité attendue. La première partie de l'article autorise le Gouvernement, en application de l'article 38 de la Constitution, à fixer par ordonnance des règles visant notamment :

- à simplifier les démarches administratives des usagers
- à assurer la sécurité des informations échangées par voie électronique
- à définir les conditions d'une interopérabilité des services offerts sous forme électronique.

L'année 2005 a été marquée par la définition d'un cadre juridique nouveau pour les échanges électroniques entre administrations et administrés au travers de l'ordonnance du 8 décembre 2005 et par le lancement de plusieurs téléservices.

L'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives a donné un cadre juridique à la création des téléservices. Ce cadre est d'autant plus utile qu'il fait référence explicitement aux règles de la loi du 6 janvier 1978 modifiée. L'ordonnance a inclus les démarches administratives faites par voie électronique dans la juridiction classique. Toutefois une interrogation demeure sur la question du consentement de l'utilisateur à la transmission des informations le concernant.

En conclusion on peut ajouter une partie sur la messagerie, qui est une des fonctions d'Internet le plus couramment utilisées par les internautes et même l'une des principales motivations des foyers pour la connexion à la toile.

Tout navigateur est doté d'une fonction de messagerie et il est d'usage que tout site Internet comporte, ne serait-ce que sous la forme d'une boîte à lettres pour le webmaster, la possibilité d'adresser un message à l'un de ses responsables. Les administrations n'échappent pas à ces pratiques courantes. Aux termes du programme gouvernemental PAGSI, les fonctionnaires ont été progressivement dotés d'adresses personnelles sur l'Internet.

L'enjeu du développement des messageries consiste à ce qu'il doive être envisagé avec mesure et surtout rester cantonné dans son activité de renseignement. A cet égard, deux scénarios sont possibles : celui qui consisterait à vouloir donner aux usagers un service si personnalisé qu'il passerait du simple renseignement au conseil, et celui qui tendrait à imaginer une continuité entre l'échange de messages et la téléprocédure.

- la signature électronique

La signature électronique est un élément crucial dans le fonctionnement efficace de l'administration électronique, mais la question de la fiabilité de cet outil, en termes de sécurité des données personnelles ou financières sensibles, reste présente.

Tout comme les signatures manuscrites, les signatures électroniques sont utilisées pour identifier les auteurs/co-signataires des données électroniques. Les signatures électroniques sont créées et vérifiées grâce aux certificats numériques uniques qui sont nécessaires pour signer des informations et opérer des transactions de façon sécurisée¹⁷. Les signatures électroniques offrent des fonctions telles que : authentification, confidentialité & intégrité des données et non-répudiation¹⁸.

La nécessité principale à laquelle la signature électronique doit répondre c'est d'authentifier l'auteur de la demande et l'auteur de l'acte dans le cadre d'une procédure administrative dématérialisée.

Actuellement en France il n'y a pas d'infrastructure centrale de l'identification électronique. Le gouvernement français a transposé les dispositions de la directive européenne relative à la signature électronique (1999/93/EC) sur la loi en matière de la signature électronique de mars 2000. En octobre 2003 le gouvernement a élaboré la politique dans le domaine de la signature électronique visant à établir le cadre précis pour l'utilisation des signatures électroniques par les services publics.

A l'heure actuelle, un travail se poursuit visant l'élaboration d'une législation qui reconnaîtra et donnera une valeur légale aux signatures électroniques, leur donnant la même valeur que les signatures manuscrites. La mise en œuvre de dispositions juridiques existantes devrait conduire à créer une signature électronique sécurisée pour toute personne investie du pouvoir de signer des actes administratifs au nom d'une autorité administrative au sens de l'article 1er de la loi du 12 avril 2000, ce qui signifie que toute délégation de signature devrait s'accompagner désormais de la création d'une signature électronique sécurisée. Cela rendra possible de numériser la publicité des actes administratifs, notamment la notification des

¹⁷ Voir l'annexe sur le fonctionnement de la signature électronique.

¹⁸ La non-répudiation établit, après que l'auteur d'un message l'avait signé, qui a participé à une transaction - l'expéditeur ne peut nier avoir envoyé le message et le destinataire ne peut nier l'avoir reçu. Simplement, la non-répudiation signifie qu'une information ne peut être rejetée, tout comme avec les signatures manuscrites.

décisions administratives individuelles, à condition que les bases juridiques du recours à cette technique soient créées, ce qui n'est pas le cas actuellement.

En ce qui concerne les citoyens, le dispositif technique de base pour la signature électronique dans le cadre de procédures administratives existe déjà : c'est la carte électronique individuelle interrégimes (carte Vitale) créée par le code de la sécurité sociale (art. L. 161-31). En effet, cette carte contient, outre le volet médicale, différentes données, parmi lesquelles des données techniques permettant d'assurer la « fonction de signature » et d'authentifier la carte en tant que carte d'assurance-maladie et en tant que « carte propre à une personne déterminée » (art. R.161-33-1). Le rapport Carcenac recommande que pour les usagers des services publics la signature électronique soit permise avec la carte Vitale 2, qui devrait devenir, à condition que soit assurée son interopérabilité applicative, un « instrument générique de signature électronique ». Hautement sécurisée, elle sera en outre dotée de capacités mémoire plus importantes. Cette nouvelle carte sera diffusée à partir de fin 2006. Toutefois, il convient de trouver le bon équilibre entre la protection des données personnelles et la simplification de l'accès des citoyens à l'administration.

- L'impact de l'administration électronique sur le fonctionnement interne de l'administration.

L'utilisation des TIC dans le secteur public provoque la réorganisation de personnel et les transformations des métiers, tout en étant prometteuse des gains d'efficacité considérables.

L'application croissante des TIC au domaine de l'administration a des conséquences multiples à la fois sur la vie des citoyens, concourant à la simplification des procédures administratives et à la qualité du service rendu, et sur l'administration elle-même, créant une nouvelle organisation du travail interne, nouvelles compétences au sein de la fonction publique aussi que de nouveaux processus administratifs.

Le volet important de la réforme de modernisation d'Etat c'est la gestion des ressources humaines dans l'administration modernisée. En effet cela paraît un défi important pour l'avenir, car l'organisation du travail à l'intérieur de l'administration est influencée par plusieurs facteurs. On peut citer notamment le choc démographique lié aux départs en retraite, la montée en puissance des technologies de l'information qui ont un impact direct sur

l'évolution des métiers avec par exemple la télédéclaration des revenus, les demandes des usagers de traitements individuels, la réforme budgétaire via la LOLF répondant à des objectifs de politiques publiques, la réforme de l'administration territoriale en réponse à la décentralisation, la maîtrise des dépenses publiques et la construction européenne.

L'introduction des technologies de l'information est indissociable de l'effort global de transformation de l'appareil gouvernemental. L'Etat en réseau doit s'organiser en fonction des besoins des citoyens et non en fonction des structures administratives héritées du passé, et qui doivent elles-mêmes savoir évoluer en fonction des priorités du moment—et non pas être tenues pour figées et irrévocables. L'administration doit arriver à assumer elle-même sa propre complexité en ne faisant pas celle-ci par ces usagers. Par conséquent, c'est tout le mode de fonctionnement de l'administration qui devrait s'en trouver renouvelé, avec par exemple une redéfinition du rôle de la hiérarchie¹⁹. En même temps, il apparaît possible de faire tomber les cloisonnements entre services. Alors que l'administration est traditionnellement organisée sur le principe du "clonage", avec une direction dans chaque département, on peut repenser complètement le modèle administratif en s'affranchissant des limites liées à la spécialisation ou la localisation géographique des services. On peut également envisager de spécialiser les services dans le traitement de tel ou tel dossier. À terme, le *back-office* de l'administration pourra engendrer de réels gains de qualité et de

¹⁹ De rapport de Pierre de La Coste sur l'administration électronique (2003) :

Il existe un antagonisme fondamental entre la culture administrative française et les technologies de l'information. Cet antagonisme ne concerne pas les agents de l'Etat, mais uniquement les structures, c'est-à-dire la manière dont les hommes sont traités au sein de ces structures, lorsqu'ils sont chargés d'un projet touchant ces technologies.

- Le projet est partagé entre le service informatique et le service communication, qui n'en ont jamais la même approche.
- L'encadrement supérieur, en règle générale, maîtrise mal l'outil informatique, et ne l'utilise pas comme outil de travail, parce que le fait de disposer d'un secrétariat continu à être un synonyme de niveau élevé dans la hiérarchie.
- De surcroît, l'intervention des autorités politiques qui privilégient les effets d'annonce dans le fonctionnement des sites web ou les projets d'administration s'inscrit parfois en contradiction avec les objectifs d'action à long terme des directions opérationnelles des administrations. Mais, à l'inverse, la rigidité et la lenteur des services ne correspond pas au rythme qui doit être insufflé dans un projet nouvelles technologies.
- Les règles de recrutements de l'administration (procédures de concours internes ou d'examen de dossier) permettent de plus en plus difficilement de recruter des contractuels qui pourraient pallier les manques de compétences spécifiques des techniciens ou ingénieurs issus des corps d'Etat.
- Les personnels en charge du développement des nouveaux services interactifs ne bénéficient que rarement de politiques d'équipement informatique différenciée ou privilégiée par rapport aux utilisateurs dont l'usage de l'informatique se limite à l'e-mail et au traitement de texte. Aussi sont ils victimes de la longueur des cycles de renouvellement des matériels généralement constatés dans l'administration.
- La plupart des acteurs du web administratif notent un grave manque de cohérence dans les actions des différents ministères sur le Net.

productivité qui pourraient être mis au service d'un accueil du public, le *front-office*, qui doit plus que jamais rester au centre des priorités.

Le défi devant les administrations consiste à promouvoir un usage des TIC par l'administration, tout en accordant une attention particulière à la refonte des systèmes d'information d'administrations. Contrairement à une idée reçue, ces technologies n'imposent pas un modèle organisationnel déterminé (par exemple la disparition des hiérarchies au profit d'organisations horizontales entre pairs). En revanche, elles sont porteuses d'innovations organisationnelles dans la mesure où elles rendent possibles de nouveaux modes de partage et de circulation de l'information, affectant ainsi les possibilités de prise de décision et de traitement de dossiers. Mais de nombreux défis doivent alors être relevés car il s'agit de réformer les logiques des organisations et, avant tout, les mentalités et les compétences des hommes et des femmes qui les font fonctionner.

Pas plus que l'e-business ne se résume au développement de systèmes de commande en ligne, l'administration électronique ne se limite pas au développement d'une interface électronique avec le citoyen lui permettant de télécharger des formulaires, accéder à quelques bases de données, voire effectuer quelques procédures simples comme l'envoi de déclarations fiscales. Derrière l'usage des TIC se profile le re-engineering de l'Administration qui peut profiter de la mise en œuvre de ces technologies pour se réformer.

Comme cela a été noté dans le rapport de Pierre de La Coste « L'hyper-République : l'administration électronique au service du citoyen », avec l'administration électronique les tâches liées au traitement de documents papiers vont se réduire considérablement. Il existe deux manières d'utiliser ces gains de productivité : réaliser des économies pour les contribuables, en rendant un service dont le périmètre serait égal (mais néanmoins plus rapide et plus efficace) avec un moins grand nombre des fonctionnaires ; ou bien élargir ce périmètre en redéployant des emplois maintenus vers de nouveaux services. Ces choix appartiennent au domaine politique et ne sont pas forcements inconciliables. On peut prévoir un double mouvement : redéploiement à l'intérieur d'une diminution globale des effectifs. L'administration électronique permet en effet de diminuer les tâches de gestion et de support au profit des tâches à valeur ajoutée où la présence physique de l'agent est souvent indispensable. Il est notamment possible de redéployer les fonctions de « back office » vers celles de « front office » : moins de bureaux, plus d'accueil.

Il faut cependant faire une réserve ici en disant que la diminution de personnel est un sujet extrêmement sensible, et surtout en France avec le rôle très important des syndicats. Ainsi il paraît peu probable d'attendre quelques mesures d'ampleur dans le domaine de

réorganisation interne de service public même si le déploiement des téléprocédures va se poursuivre. En même temps il est probable que les pas nécessaires pour l'optimisation de travail se feront progressivement : même aujourd'hui, dans le projet de loi de finances, il est prévu moins de crédits pour le personnel au ministère de finance—ministère qui a déployé les téléservices les plus développés (Copernic) et le plus largement utilisés.

L'autre aspect de l'impact de l'administration électronique sur l'organisation administrative consiste au fait que vu l'importance des changements en matière de métiers et de méthodes de travail produits par les TIC, la formation et l'adaptation des agents de l'Etat deviennent des priorités essentielles. Dans les années à venir, les besoins des administrations en compétences de haut niveau dans les TIC vont aller croissant. Cela s'explique principalement par deux raisons : d'abord, parce qu'il faut éviter que n'apparaisse un fossé entre les agents formés et les autres, et puis, parce que le développement mal maîtrisé de nouveaux outils peut conduire à leur rejet. Pour ce qui concerne les agents qui travaillent directement avec les TIC, ces changements peuvent remettre en cause les frontières traditionnelles de compétence. Aujourd'hui certaines tâches qui concernent le traitement manuel de procédures administratives ont vocation à être progressivement remplacées par les téléprocédures. En outre, en matière de développement d'un site Internet par un ministère, trois métiers, autrefois nettement séparés les uns des autres—à savoir les informaticiens, les documentalistes et les responsables de la communication, — se retrouvent souvent à revendiquer chacun le pilotage d'un tel projet, partant d'arguments de compétence très valables. Aucun ne peut prétendre être seul et suffisant pour prendre en charge un tel développement.

- disparités budgétaires entre les organes publics en matière de développement de l'e-administration .

Le défi d'ordre budgétaire de l'administration électronique c'est d'assurer le développement cohérent de la réforme parmi les organes publics.

Aujourd'hui en France on peut constater une disparité visible entre les efforts budgétaires des ministères en matière de déploiement des projets de l'administration électronique. Un seul ministère (le Minéfi) consacre plus de cent millions d'euros par an à un ambitieux programme (Copernic), certes d'importance stratégique et comportant un aspect d'exemplarité à signaler, tandis que l'ensemble des autres ne consacrent que le dixième de cette somme au développement des téléprocédures. Or, il n'est pas souhaitable d'avoir une administration électronique hétérogène, c'est-à-dire fortement développée dans certains ministères, et sous-développée dans d'autres, comme cela risquerait de créer des inconvénients supplémentaires pour l'utilisateur et susciter l'incompréhension de sa part. Face à ce constat on peut imaginer la solution où la structure en charge de la réforme de modernisation disposerait d'un pouvoir de répartition des crédits de l'administration électronique, afin de permettre de faire porter l'effort là où c'est nécessaire, et en fonction des priorités définies par le gouvernement.

En conclusion il faut cependant ajouter que le problème de disparités budgétaires entre les ministères en matière de développement des téléservices, certes, réel et porteur de certains risques à la cohérence de la réforme, fait partie d'un contexte plus large caractérisé par l'inégalité en ressources financières entre les organes publics. Et, donc, une sorte de non-équilibre budgétaire dans les projets informatiques des différents ministères, bien entendu, jusqu'aux certaines limites, peut être considéré comme une norme.

- panorama européen.

Le gouvernement électronique est une direction importante des activités de la Commission qui ambitionne la modernisation et la mise en ligne des services publics à travers l'Union, la stimulation du commerce électronique, le déploiement des réseaux à large bande et l'amélioration de la sécurité des infrastructures informatiques.

Les activités soutenues par la Commission européenne dans le domaine du gouvernement électronique visent pleinement les objectifs fixés à Lisbonne pour 2010, c'est-à-dire le renouveau économique, social et environnemental de l'Europe par une croissance durable, créatrice d'emplois et renforçant la cohésion sociale. Ces orientations impliquent de mettre en place une politique d'envergure dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, politique qui est régulièrement actualisée par la Commission en fonction des évolutions technologiques. Le e-gouvernement est un thème transversal. A la Commission, il est traité par plusieurs directions générales, suivant des perspectives différentes : marché intérieur, passeports, douanes, fonds structurels, société de l'information, recherche, etc, chacune ayant une stratégie et un objectif de réalisation à plus ou moins long terme.

Le plan d'action relatif à l'administration en ligne a été adopté par la Commission européenne en début d'année 2006 et les Etats membres ont confirmé leur engagement dans les conclusions du Conseil du 8 juin. Le plan d'action souligne un nombre d'objectifs à atteindre d'ici 2010, basés sur des suggestions des Etats membres.

- N'exclure aucun citoyen en utilisant l'administration en ligne comme facteur d'intégration de sorte que, d'ici 2010, tout le monde ait aisément accès à des services sûrs et innovants ;

- Faire de l'efficacité une réalité afin d'accroître la satisfaction des usagers, la transparence et la recevabilité, alléger les charges administratives et réaliser des gains d'efficacité ;

- Mettre en oeuvre des services clés à fort impact destiné aux particuliers et aux entreprises : d'ici 2010, 100% des marchés publics seront accessibles et 50% effectivement passés par voie électronique ;

- Mettre en place des outils clés permettant aux particuliers et aux entreprises de bénéficier, d'ici 2010, de services pratiques, sûrs et interopérables ;
- Renforcer la participation et le processus démocratique de décision.

Pour 2007 la Commission a déjà défini un nombre de tâches importantes à accomplir. Quelques exemples :

- Etablissement de spécifications communes pour les éléments clés de la passation électronique transfrontalière des marchés publics, et le lancement d'expériences pilotes ;
- Etablissement de spécifications communes pour l'interopérabilité de l'identification électronique (e-ID) en Europe ;
- Pour l'évaluation et l'étalonnage des performances, la Commission propose un cadre pour l'administration en ligne concentré sur l'impact effectif²⁰.

L'interopérabilité, c'est-à-dire la capacité technique à échanger des informations entre les multiples niveaux d'administrations et à faire communiquer entre eux les ordinateurs sur la base d'un langage commun, reste effectivement la première des priorités.

La Commission européenne, dans une communication du 23 février 2006, a préconisé l'interopérabilité entre toutes les administrations nationales et régionales dans l'Union européenne. L'administration en ligne au niveau paneuropéen doit faciliter les démarches administratives et ainsi, la libre circulation des entreprises et citoyens au sein de la Communauté.

Les difficultés actuelles viennent principalement de la multiplicité des niveaux administratifs existant dans l'UE aux échelons national, régional et local. L'interopérabilité en matière d'administration en ligne implique que tous ces niveaux soient capables d'échanger des informations et de se mettre en rapport les uns avec les autres pour des services fournis à un niveau administratif différent.

La statistique qui suit témoigne des efforts importants produits au niveau communautaire pour augmenter l'offre des services publics en ligne et pour familiariser les citoyens avec l'usage de l'outil informatique dans leurs démarches.

²⁰ L'intervention de Per Blixt, chef d'unité « e-government » de la Commission européenne, lors de World E-Gov Forum, 18 octobre, Issy-les-Moulineaux.

Une étude effectuée pour les 15 Etats membres (avant l'élargissement) a montré qu'entre fin 2001 et fin 2003 l'offre des services publics sur Internet s'est amélioré considérablement. En prenant pour base vingt types de services de référence, et en ne considérant que les développements totalement disponibles sur Internet, c'est-à-dire qui permettent d'effectuer des procédures administratives en ligne, sans recours à des procédures « papier », l'offre moyen a augmenté de 20% à 45%. Ceci voudrait dire qu'Internet a permis de remplacer complètement les autres modes de services pour presque la moitié des services publics.

Une autre étude menée en octobre 2004 a montré que en UE de 25, 40% de services de bases étaient accessible avec un degré complet d'interactivité (y compris les cas où le service est rendu en ligne), et 84% de services étaient accessible avec un degré d'interactivité moyen. En France l'accessibilité de services publics de base entièrement en ligne était en 2004 à 50%. (un schéma en annexe)²¹.

En Union de 25 en moyenne 1/5 de la population cherche l'information administrative en web, ce qui augmente en 2/5 l'indice de l'Union de 15. En revanche, une demande pour l'information plus sophistiquée ne progresse pas vite : de 4% en 2002 jusqu'à 6.3% en 2004 pour l'envoi des formes remplies ; de 7% à 11.1% pour le téléchargement des formes. Même si la demande des services publics en ligne ne cesse à augmenter, elle est en forte corrélation avec la pénétration générale d'Internet.

Les entreprises sont les utilisateurs plus fréquents des services en ligne : 45% d'eux ont utilisé le site web pour obtenir de l'information sur les services publics. Cela s'explique notamment par ce que les entreprises sont moins « sensibles » à un degré de pénétration d'Internet que les citoyens, comme normalement la plupart de Business est connecté.

Plus de 90% des citoyens européens trouvent les services en ligne bénéfiques. Les avantages majeurs sont l'économie du temps et la flexibilité, ensuite la meilleure information, la réponse plus rapide, l'économie d'argent et le meilleur contrôle. Cette perception des avantages est partagée aussi par les entreprises.

²¹ Il faut noter cependant que les études, qui sont nombreuses, se contredisent souvent sur le sujet. Par exemple, l'étude de Cap Gemini réalisée pour l'Union Européenne sur le nombre et la qualité des services en ligne disponibles dans les pays de l'Union, place la France sur un remarquable 5^{ème} rang. A l'inverse, elle n'apparaît qu'en 48^{ème} position au classement Taubman Center de l'Université de Brown, qui mesure les sites de 198 pays (2005). Il y a encore d'autres angles de vision qui par exemple le mettent au-delà de la trentième place mondiale pour le taux de connexion Internet de sa population (chiffres 2005, les données du magazine citizen E, septembre-octobre 2006). L'annexe ? propose quelques références sur les études menées par les structures différentes.

Le gouvernement électronique ou e-gouvernement était un des principaux piliers du plan d'action eEurope 2005 qui ambitionnait la modernisation et la mise en ligne des services publics, la stimulation du commerce électronique, le déploiement des réseaux à large bande et l'amélioration de la sécurité des infrastructures informatiques.

Les principaux programmes de développements dans le cadre de programme e-Europe 2005 ont été les programmes IDA, eTEN²², eContent (un programme qui vise à soutenir la production, l'utilisation et la distribution du contenu digital européen et de promouvoir la diversité linguistique et culturelle du réseau global), IST (les activités de recherche et de développement technologique) et les fonds structurels (les dotations pour le développement régional).

A l'instar de quelques pays pionniers, mais également aussi stimulés par les plans d'actions eEurope 2002 et eEurope 2005, chaque pays de l'Union européenne a mis en place une stratégie, accompagnée d'un plan d'action très concret, qui vise la modernisation de son administration par le biais du gouvernement électronique.

Le programme e-Europe a été complété par le programme eEurope+, en 2001, destiné aux pays candidats²³. Aujourd'hui e-Europe 2005 est remplacé par la stratégie i2010- Une société de l'information pour la croissance et l'emploi, annoncée par la Commission le 1 juin 2005.

C. Gouvernement électronique—défi à la sphère politique et économique.

La Commission européenne définit le e-gouvernement comme l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC), en combinaison avec les réorganisations et les mises à niveau nécessaires du personnel, dans le but non seulement d'améliorer les services publics, mais aussi de favoriser des processus démocratiques et de

²² Voir l'annexe

²³ Avec l'entrée des trois pays baltes dans la communauté européenne en 2004, les observateurs du monde entier ont appris à regarder avec étonnement le chemin parcouru en quelques années par les ex-républiques du bloc soviétique sur le chemin de l'e-gouvernement. L'Estonie, par exemple, peut s'enorgueillir d'un nombre d'habitants ayant accès à Internet très élevé, plus de 50% dès l'automne 2005. Les projets emblématiques n'ont pas manqué à Tallin. Le plus marquant a sans doute été celui qui, en octobre 2005, a permis au pays d'être le premier au monde à proposer le vote en ligne à l'ensemble de sa population. Près d'un million d'électeurs étaient concernés par cette initiative qui, entre autres progrès, leur offrait la possibilité d'accomplir leur devoir civique dans le lieu de leur choix. Mais seulement 10 000 d'entre eux ont choisi cette nouvelle manière de procéder, qui autorisait par exemple autant de votes que le souhaitait l'électeur, seul le dernier exprimé faisant foi. Le score, somme toute modeste, s'explique par la nécessité de disposer, sur son micro-ordinateur, d'un lecteur pour les cartes d'identités électroniques désormais en possession de 80% des citoyens. Par ailleurs, le développement de l'e-administration fait depuis plus de dix ans l'objet de consultations parlementaires annuelles. La collaboration et la mutualisation des projets entre les principales métropoles sont encouragées.

renforcer le soutien des politiques publiques. Le gouvernement électronique vise l'application des principes de bonne gouvernance. Il aide les services publics à être plus ouverts, à combattre l'exclusion et à être plus productifs. Dans le chapitre qui suit la notion « gouvernement électronique » est utilisée dans le sens plus large que le développement des services en ligne. Le gouvernement électronique est considéré ici comme un projet qui vise à trouver une réponse aux défis de la société d'information soit par l'informatisation des procédures dans les domaines les plus importants pour l'Etat, comme la modernisation des procédures électorales, soit par la prise de conscience et l'élaboration des mesures nécessaires pour s'adapter à un environnement transformé par la plus large utilisation des TIC, notamment en économie.

- Défi d'ordre politique.

Une administration plus ouverte et plus accessible est une condition nécessaire pour la consolidation et le bon fonctionnement de la démocratie. Le développement de e-gouvernement devrait contribuer au renforcement des capacités de la société civile. Pourtant, la perspective d'introduction des TIC dans les procédures démocratique fondamentale (ce qui contient un certain nombre des risques) ne doit en aucune manière être considérée comme mécanique ou automatique.

Une administration ouverte renforce la démocratie en fournissant un rempart contre la mauvaise gestion, en dévoilant les abus de pouvoir, en offrant une meilleure protection aux minorités grâce à l'égalité des droits des citoyens et en offrant davantage de possibilités d'implication de la population.

Pour qualifier une administration ouverte on peut souligner ses trois caractéristiques principales :

- La transparence—ce qui signifie que ses actes, et les individus responsables de ces actes, sont exposés au regard du public et à d'éventuelles contestations de sa part.

- L'accessibilité—ce qui implique que ses services et les informations sur son activité sont immédiatement accessibles au citoyen.

- La réceptivité—c'est-à-dire qu'elle est réceptive aux idées et attentes nouvelles et aux besoins nouveaux.

Ces deux dernières notions, l'« accessibilité » et la « réceptivité », semblent particulièrement important pour l'administration d'aujourd'hui, comme elles prévoient un certain degré d'interaction entre l'administration et la collectivité qu'elle sert.

Les technologies de l'information contribuent en grande mesure à la formation de l'administration ouverte. Ce degré d'interactivité sans précédent offert par les nouvelles TIC peut permettre d'accroître la portée, l'ampleur et la précision des consultations effectuées par les pouvoirs publics auprès des citoyens et d'autres intervenants clés dans le cadre de l'élaboration des politiques. Les portails de consultation ou les sites Web des pouvoirs publics, les listes d'adresses électroniques, les forums de discussion en ligne et les systèmes de médiation en ligne font partie des nouveaux outils qui peuvent servir à la consultation en ligne. Pourtant, malgré ses promesses, la consultation en ligne utilisée pour définir des politiques publiques ne produit pas toujours de bons résultats. Peu d'observateurs envisagent un remplacement des méthodes traditionnelles par les nouveaux outils disponibles dans un avenir prévisible. L'expérience acquise jusqu'ici indique que ceux-ci offrent une efficacité maximale en cas d'intégration avec des outils de consultation « hors ligne » (des groupes de discussion électronique associés à des consultations « de vive voix », par exemple)²⁴.

- Exemple de Sénat²⁵

Le Sénat français étudie d'ores et déjà certaines modalités de consultation du citoyen à l'occasion du travail parlementaire.

Le Sénat organise des consultations sur des sujets variés, avec une forte proportion de questions liées aux nouvelles technologies. Une consultation, contrairement à un forum, n'affiche pas les messages en ligne et ne permet pas le dialogue, ni entre les internautes, ni entre l'institution et les citoyens. Les modalités de ces consultations sont diverses. Elles peuvent prendre une forme de :

- De consultations « grand public », soumises à modération, avec envoi d'une synthèse des interventions auprès d'abonnés à une liste de diffusion ;

²⁴Moderniser l'Etat. La route à suivre, OCDE, 2005.

²⁵ « Nouvelles technologies Nouvel Etat », l'article « Le Sénat et les nouvelles technologies » par Jean-Marie Lebaron, Directeur du service de l'informatique et des technologies nouvelles du Sénat.

- D'un véritable forum, avec rediffusion des messages sur le serveur du Sénat. (rapport de Franck Serusclat) ;

- D'une consultation d'une durée d'un mois, ciblée sur les entreprises, comme pour la commission d'enquête sur les 35 heures.

Enfin, ces consultations interviennent essentiellement dans le cadre de mission d'information ou, éventuellement, de commissions d'enquête. Le Sénat recueilli, donc, en plus de traditionnelles auditions de personnalités qualifiées, des avis d'internautes motivés par telles ou telle question. Pourtant, les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances, comme le nombre de personnes ayant répondu est relativement faible. De plus, les contributions se sont avérées très inégales : outre quelques messages d'injure, présents dans tous les forums, de nombreux messages sont d'une grande banalité. Les messages apportant une contribution réelle au débat public ne dépassent souvent pas la dizaine. Encore faut-il ensuite que les sénateurs puissent réellement exploiter les résultats de la consultation.

- différence entre Internet et la « nouvelle agora », l'espace public où les citoyens peuvent débattre et décider des grands projets de demain.

Agora c'était, dans l'Antiquité grecque, un lieu bien défini et clos, où se retrouvaient tous les citoyens, pour débattre et décider des problèmes de la Cité.

Comment se situe l'Internet par rapport à l'agora ?

1. Tous les citoyens ne sont pas sur Internet. Le premier obstacle est bien celui-là. Même aux Etats-Unis, où les taux de connexion sont très élevés, tous les citoyens n'ont pas accès à Internet²⁶. Il n'est guère possible de qualifier d'espace politique, un espace où ne vont

²⁶Il paraît intéressant d'étudier la situation avec le fossé numérique dans le pays-leader dans le domaine d'Internet, les Etats-Unis d'Amérique. D'une part, l'histoire d'Internet et son poids économique expliquent pourquoi les Etats-Unis considèrent depuis longtemps le net comme leur « appartenant » ou, du moins, comme un espace dont ils n'entendent laisser à personne le contrôle. L'Internet est né aux USA à travers le réseau Arpanet de la Défense dans les années 1960, et son développement a passé par les plus grandes entreprises informatiques, IBM, Microsoft, Google, Yahoo, AOL, Intel, etc. Le taux de la population connectée est à peu près 70%, ce qui extrêmement élevé compte tenu du nombre d'habitants total. A l'intérieur du pays, le développement de l'administration en ligne est particulièrement poussé, grâce notamment à un recours très fréquent au secteur privé.

Mais d'autre part, la situation n'est tout de même pas aussi idyllique. En effet, plusieurs études montrent qu'un fossé numérique existe dans la population. Il se creuse selon deux axes : le premier oppose le monde rural à l'urbain, avec environ 10 points d'écart dans le taux de connectés. Ce qui peut s'expliquer par des facteurs d'âge, de revenus, d'instruction et d'accès au haut débit. Plusieurs programmes ont été lancés ces dernières années pour combler ce fossé : par exemple, le Rural Broadband Access Loan, le Community Connect Broadband Grant Program, ou le Technology Opportunities Program (TOP). Il existe aussi des disparités entre les groupes ethniques, y compris à revenu et niveau d'instruction équivalents. En particulier si plus de sept américains de souche sur dix possèdent un ordinateur, les afro-américains et latino-américains sont deux fois moins dans ce cas. On observe les mêmes écarts quand on mesure le taux de connexion à Internet. Plusieurs initiatives ont été

pas tous les citoyens, non nécessairement qu'ils souhaitent s'abstenir du débat, mais parce qu'ils ne disposent pas des moyens économiques pour y accéder. A l'inverse, ont accès à « l'agora-forum » tous les internautes, quelle que soit leur nationalité. Participent donc au débat d'un pays des personnes qui ne sont pas, en droit, des citoyens.

2. Tous les internautes ne se comportent pas en citoyens. Dans une agora, on énonce, avant d'intervenir, son nom, sa qualité. C'est ce qui fonde le droit à participer au débat public : accepter d'être à visage découvert, de dire qui l'on est, donne aux propos une légitimité, une gravité, et une force. Sur Internet, il est possible de garder l'anonymat, de masquer son identité²⁷.

3. La présence d'un modérateur sur les forums perturbe les règles du jeu politique. Tout débat, pour qu'il soit fructueux, demande une certaine organisation. Au Sénat, comme dans toute assemblée, on fait appel à un président de séance. Dans un forum, le modérateur joue ce rôle, tout en intervenant également dans le débat, comme partie au débat. Il y a donc là une altération des qualités du débat.

4. Les forums sur Internet ne constituent pas des espaces bien définis. Il ne peut y avoir qu'une agora où tous les citoyens sont rassemblés au moment de la décision. C'est parce qu'il y a un espace unique que celui-ci est politiquement légitime pour trancher les questions de la Cité. Sur Internet, il y a autant d'espaces de discussion que de forums ouverts : il n'y a donc pas d'agora.

5. Enfin, il n'y a pas de décisions prises par les forums. Dans une agora, tout débat conduit à une prise de décision par un vote : déclaration de guerre, élection d'un représentant, etc. Aucun forum n'a encore aujourd'hui jamais abouti formellement à une décision. Internet n'est pas encore un espace politique, car la prise de parole n'aboutit jamais à une décision.

Ainsi, contrairement à ce que pensent certains, Internet n'a aujourd'hui pas grand-chose à voir avec une agora. Internet ne constitue donc pas une nouvelle démocratie directe.

On voit combien, à cet égard, Internet—en particulier à travers les forums—reste plus marqué par une culture libertaire que par une culture démocratique et que son inscription dans les sociétés démocratiques, dans le but d'en faire un nouveau mode de participation du citoyen à la vie publique, pose problème.

prises, au niveau fédéral ou dans certains états. Là-encore le privé intervient. Au SMSI (Sommet mondial de société d'information) de Tunis par exemple, le chercheur Nicholas Negroponte a présenté un ordinateur à bas prix, financé par l'ONG One Laptop Per Child (OLPC), laquelle est soutenue par Google notamment.

²⁷ La CNIL (Commission nationale informatique et libertés), au nom de la protection des personnes, a, dans sa délibération n° 97-032 du 6 mai 1997 relative à la demande d'avis du Premier ministre sur l'ouverture de son site, expressément indiqué que le droit à l'anonymat des personnes devait être respecté.

- Améliorations possibles

Malgré ces limites, les consultations restent une voie intéressante pour trouver un moyen d'associer le citoyen au processus parlementaire, sans remettre en cause l'autonomie des élus et le principe de représentation. Une consultation organisée sur le site d'une institution publique pourrait reprendre ainsi certaines règles qui régissent les sondages :

- Définir un sujet précis qui évite les grands sujets de la société (pour cause d'interventions moins intéressants), dans un domaine novateur, où les pouvoirs publics ont une moindre capacité d'expertise.

- Ouvrir cette consultation uniquement à un éventail de citoyens représentatifs de la population française.

- Obliger à la déclaration d'une identité

- Fournir un questionnaire précis.

Ces quelques règles permettraient de recueillir des éléments d'information susceptibles d'intéresser les parlementaires. Au-delà, les forums qui pourraient être organisés dans le cadre de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi par une commission législative permettraient :

- D'associer les citoyens, comme toute personne qualifiée, à la phase de consultation en amont de l'adoption d'un projet de loi ;

- De mieux mettre en valeur le travail des commissions parlementaires en organisant une certaine transparence des débats et auditions ;

- De mieux faire comprendre la position des commissions parlementaires par un dialogue avec les acteurs locaux internautes.

En outre, la multiplication des sites politiques ou, plus simplement, des « pages des sénateurs » sur le site Internet du Sénat incite les élus à mieux rendre compte de leur activité, à mieux informer leurs électeurs de leur rôle et de celui de l'institution à laquelle ils appartiennent et d'ouvrir le dialogue avec eux, puisqu'à ces pages personnelles est très souvent associée une messagerie.

On peut dire qu'associer le citoyen, savoir le consulter comme une personne qualifiée, quand elle fait la preuve d'une certaine expertise ou d'une certaine représentativité, lui permettre de suivre, en toute transparence, l'examen des textes législatifs et organiser un dialogue avec l'élus, en amont de la décision publique, semble de nature à revivifier la démocratie représentative. Si l'institution parlementaire porte, en effet, en dernier ressort, la

responsabilité des décisions prises au nom des citoyens, les citoyens, eux, grâce aux nouvelles technologies, peuvent trouver un nouveau rapport de confiance avec leurs élus.

Dans cette information et cette interactivité, il faut se garder d'opposer artificiellement démocratie représentative, qui est forme traditionnelle de débat politique, et démocratie directe, à laquelle est voué l'usage des TIC dans le champ politique.

Les nouveaux espaces de débat citoyen (les consultations, les forums, organisés par le Forum des droits sur l'Internet²⁸, les sites du débat) ne se substituent pas à l'activité des représentants, des corps intermédiaires, des collectifs citoyens et professionnels de la politique. Ils sont, au contraire, de nouveaux lieux où faire connaître leurs idées, se confronter à leurs adversaires ou recruter de nouveaux partisans. Ils rendent également leur action moins opaque aux yeux de leurs mandants : chacun peut lire ce qui est écrit en son nom, s'il s'agit de l'expression d'une association, par exemple.

- Quel avenir pour le vote en ligne en France ?

L'utilisation des TIC pour l'interaction des citoyens avec son administration et ses élus amène à réfléchir sur la possibilité d'introduire l'outil informatique dans le processus d'élection de ses représentants.

Le vote électronique désigne trois types de systèmes informatiques : les ordinateurs de vote, le vote par Internet et les kiosques électroniques.

Les ordinateurs de vote enregistrent les votes des électeurs pendant le scrutin puis les additionnent lors du dépouillement.

Le vote par Internet a pour objectif d'autoriser le vote à l'aide de n'importe quel ordinateur connecté à Internet. La procédure comprend l'authentification de l'électeur, le vote lui-même, et l'émargement.

Les kiosques électroniques sont des terminaux placés dans les bureaux de vote et reliés à un ordinateur central (serveur). Ils se chargent de l'authentification, de l'émargement et du vote, les choix des électeurs sont transmis au serveur pour enregistrement. C'est le serveur qui se charge du dépouillement.

Ce chapitre traite des problèmes liés à un vote par la machine à voter et par Internet.

²⁸ Une association créée par le gouvernement en 2000 afin d'observer les questions juridiques liées au développement du Web

- Le vote en ligne

Le débat actuel concernant l'introduction du vote en ligne en France porte principalement sur un nombre de risques (technique, juridiques, et même symboliques) propre à ce mode de scrutin. En même temps le vote à distance est porteur d'une simplification considérable de la procédure électorale. Or, un nombre d'experts est d'accord sur la nécessité et l'utilité du vote en ligne, mais introduit dans une façon progressive et raisonnée, et pas pour les élections politiques²⁹.

Par la loi du 28 mars 2003, le vote électronique est autorisé pour les Français établis hors de France dans le cadre de l'élection des représentants au sein de l'Assemblée des Français de l'étranger. Ces derniers ont pu choisir leurs représentants, pour la première fois en juin 2006, à l'occasion du renouvellement triennal de l'Assemblée (76 sièges à pourvoir dans 24 circonscriptions dans les zones Europe, Asie-Océanie, Levant).

Cette première expérience du vote électronique distance a été plutôt un échec à cause de la complexité, faillibilité et peu de transparence de la procédure³⁰. Les trois experts chargés d'auditer la première expérimentation à grande échelle d'un vote via Internet à une élection politique ont été unanimes dans leurs critiques. D'après eux, le système utilisé du 6 au 12 juin 2006 pour l'élection de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) n'était pas satisfaisant. Selon Bernard Lang, directeur de recherche en informatique à l'Institut national de recherche en informatique et automatique (Inria), les documents mis à la disposition du bureau de vote et des observateurs étaient insuffisants pour se faire une idée précise de l'architecture utilisée, de son mode de fonctionnement et de ses faiblesses éventuelles. Les trois rapports soulignent en outre l'impossibilité pour les assesseurs de contrôler les opérations de vote. Les experts français concluent que la technologie du vote par Internet n'est pas encore suffisamment mature. D'autant plus que si la fraude est plus difficile, plus technique dans le cas du vote électronique, elle peut aussi être plus efficace, plus massive, en étant automatisée.

Les gains au vote en ligne ne sont pas évidents vu le fait qu'en France le vote est assez rare (ce qui n'est pas le cas en Suisse, par exemple) et simple (ce qui n'est pas le cas en Floride), alors que les garanties en termes de sécurité et d'influence, restent très difficile à

²⁹ La recommandation du Forum des droits sur l'Internet «Quel avenir pour le vote électronique en France ? », remise au ministre de l'intérieur le 26 septembre 2003. Il semble important de préciser que le Forum des droits sur l'Internet a rendu publiques depuis 2001 trois recommandations sur l'administration électronique. La première porte sur le cadre juridique de l'administration en ligne et sur les nouveaux besoins qu'il convient de satisfaire en termes de développement de services en ligne, la deuxième sur la diffusion des données publiques en ligne et la troisième sur le développement du vote électronique.

³⁰ « Une expérience peu concluante », article écrit par Laurent Fargues, Acteurs Publics n°26, septembre 2006.

mettre en œuvre. Par exemple, l'exigence du suffrage individuel et secret est respectée dans le monde réel par l'isoloir, quand la personne est isolée du monde extérieur. Sur Internet, qui pourra prétendre que, quand le « cybercitoyen » vote, il est seul devant son micro-ordinateur ? Dès lors, la démocratie directe n'est pas le nécessaire corollaire d'Internet.

Le vote en ligne peut en revanche être intéressant là où le vote par correspondance est déjà la norme : élections professionnelles, de parents d'élèves, etc.

C'est pourquoi il convient de différencier son degré d'introduction en fonction du type de scrutin. Ainsi, pour les élections politiques, il semble plus réaliste de ne pas mettre en place, dans le court terme, un vote électronique à distance mais privilégier un système instaurant un vote électronique depuis n'importe quel bureau de vote. En revanche, pour les élections professionnelles dans les entreprises, l'instauration dès maintenant, avec l'accord des partenaires sociaux, d'un vote électronique pourrait produire un nombre d'avantage et de simplification de procédure. Ce type de vote devrait être systématisé pour les autres types d'élections (chambres de commerce, associations, référendums locaux, etc.)

- Internet et la vie politique française aujourd'hui

Aujourd'hui en France, avant les échéances électorales importantes, la campagne ne se joue pas seulement autour des débats télévisés et dans la presse écrite, mais également sur l'Internet où tous les partis principaux et les candidats importants sont présents sur leurs sites. Ainsi, à travers tout le spectre politique on peut citer des exemples de projets politiques en ligne qui attirent beaucoup d'intérêt des électeurs : le site d'UMP (www.u-m-p.org), site de Michèle Alliot-Marie (www.lechene.org), site d'UDF (www.udf.org/index.html), site de Front National (www.frontnational.com), site de Mouvement pour la France de Philippe de Villiers (www.pourlafrance.fr), site de Parti communiste (www.pcf.fr), site de Ségolène Royal « Désirs d'avenir » (www.desirsdavenir.org), site du parti écologiste (<http://lesverts.fr/>). Plusieurs candidats ont utilisé l'Internet la veille d'une fête de nouvel an pour adresser des vœux à leurs partisans, démarrant ainsi l'année électorale.

Tous ces sites sont interactifs, fédérateurs des plusieurs supports médiatique traditionnels (on peut y trouver les articles de presse, les émissions de télé) et proposent de lire, d'écouter, ou de participer dans les débats avec les leaders des partis. Outre les informations traditionnelles, comme le programme politique, ces espaces virtuels proposent aux visiteurs de participer aux débats sur un forum de discussion, exprimer son avis, poser des questions aux candidats et regarder en temps réel les discours des dirigeants. Par ailleurs, certains partis

utilisent le vote en distance pour les élections au sein de parti, comme c'était le cas du parti socialiste et de l'UMP.

La présence des TIC en politique produit également des mauvaises pratiques, comme dans le cas d'anticampagne, quand on crée des sites destinés à gâcher l'image d'autres candidats.

- La machine à voter

En revanche, le voté électronique par le biais de la machine à voter installée dans un bureau d'élections semble une variante plus réaliste pour moderniser le processus électoral. Ce modèle porte un nombre d'avantages en terme d'efficacité et de rapidité de dépouillement des votes, mais en même temps contient des risques, dont certains restent toujours inconnus à cause de la rareté de pratique de ce type de scrutin.

La machine à voter est un micro-ordinateur durci, disposant d'un système d'exploitation propriétaire—ce qui doit le rendre inviolable. Il n'est connecté à aucun réseau, et la sortie des résultats fait l'objet d'un processus spécial, à base de clé électronique que le président du bureau peut, seul, activer, et une seule fois. Pour l'électeur, une fois passé le barrage traditionnel de la justification de son droit à voter à l'entrée du bureau, l'opération consiste à aller « s'isoler » face à l'écran de la machine—qui est protégé par-dessous et sur les côtés pour la discrétion. Les candidats sont présentés sur l'écran, une fois le choix fait il faut le valider.

Le vote électronique permet d'obtenir un allègement significatif des coûts d'organisation d'une élection, c'est-à-dire, concrètement, une réduction du nombre de bureaux de vote, des charges de travail (acheminement et mise en place des bulletins et enveloppes, installation des urnes) et du personnel requis. L'enjeu matériel et financier est important, surtout compte tenu le fait que l'année 2007 sera, pour la France, une année exceptionnellement riche en événements électoraux (présidentielles, législatives, sénatoriales, cantonales et municipales)³¹.

Malgré la façon d'utilisation assez simple, 100 communes à peine sur les quelques 2800 communes françaises de plus de 3500 habitants, seraient équipées de ces machines qui

³¹ Un nombre des experts en France et à l'étranger sont, cependant, d'opinion contraire. En effet, les exemples aux Etats-Unis, à Québec et en Ireland montrent que malgré les promesses quant à la réduction du coût des élections, il apparaît que des sommes considérables ont été investies dans les ordinateurs de vote. Entre autres, le coût annoncé par les fabricants ne prend pas en compte les nécessaires frais de maintenance et de sécurisation des ordinateurs entre les scrutins.

ne valent « que » 4000 euros pièce—il en faut une environ pour 750 électeurs. Une des raisons serait la crainte pour la sécurité du processus de vote. Cet argument est pourtant rejetée par les fabricants³² des appareils qui précisent que le législateur a été très exigeant et que pas moins de 4 mémoires disjointes sont disponibles sur la machine pour pailler toute panne ou fausse manipulation.

Il est à noter que les débats sur l'utilisation de machines à vote électronique sont d'actualité sur un continent européen³³ aussi qu'outre-mer, notamment aux Etats-Unis avant les élections au Sénat. Il y avait déjà des exemples lors des élections dans les organes d'états, quand les problèmes de fonctionnement des machines à voter ont mis en question la tenue d'élections. Certains experts soulignent la faible protection de ces appareils face à l'ingérence extérieure et contre les virus. Comme les ordinateurs de vote sont très récents en France (2004) il y a peu de faits qui peuvent être relatés concernant leur utilisation. En revanche, leur introduction est plus ancienne dans de nombreux autres pays (début des années 1990 aux Etats-Unis par exemple)³⁴.

En gros, la critique concernant la fiabilité du vote par le biais de la machine à voter porte principalement sur le fait que cette procédure électronique risque à mettre en doute les cinq conditions nécessaires à respecter pendant la tenue des élections, à savoir : transparence, unicité, confidentialité, sincérité et anonymat³⁵.

La sensibilité des machines à voter à une fraude peut s'expliquer, par exemple, par la possibilité de changer un programme de l'appareil durant un délai très court (pas plus de deux

³² Selon les décrets d'homologation du ministère de l'intérieur, quatre fabricants sont reconnus : Indra Systemas (machine Point & Vote), Nedap, RDI et Datamatique (avec la même machine, Ivotronic, d'origine ES&S). Pour plus d'info, la référence suivante :

www.interieur.gouv.fr/misill/sections/a_votre_service/elections/actualites/machines-voter/machines-voter/view

³³ Le 30 septembre 2004, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptait le premier texte juridique international sur le vote électronique pour les élections et référendums. La Recommandation (2004) 11 propose aux gouvernements des orientations juridiques, opérationnelle et techniques pour mettre en place, organiser et superviser un système de vote électronique permettant d'assurer des résultats aussi fiables que ceux obtenus par des méthodes traditionnelles de vote sur papier.

³⁴ Exemples de vulnérabilités des machines à voter :

- Etats-Unis, novembre 2003, Indiana. Un ordinateur de vote enregistre plus de 144 000 votes alors qu'il n'y a que 19 000 électeurs.
- Belgique, élections du 18 mai 2003, à Schaerbeek : erreur de 4096 voix
- Etats-Unis, novembre 2003, ville de Gahanna (Ohio). 638 électeurs : 4 258 votes Bush et 260 pour Kerry
- Etats-Unis, novembre 2003, comté de Elko : 271 votes n'ont pas été comptés car trois ordinateurs de vote avaient été laissés en mode de test.
- Québec, élections municipales du 6 novembre 2005 : des résultats sont arrivés avec plusieurs heures de retard ; des équipements sont tombés en panne, des connexions Internet ont été coupées, des votes ont été comptabilisés deux fois, etc.

³⁵ Voir l'annexe sur les risques du vote électronique

minutes) et sans grosses difficultés techniques. En outre, le contrôle complet de fonctionnement d'une machine à voter est assez problématique, si pendant un dépouillement du scrutin l'appareil confond certains bulletins. Dans la procédure électronique, le président du bureau de vote appuie sur un bouton, l'ordinateur donne les résultats sous la forme d'un ticket imprimé qui est agrafé au procès-verbal et dont les résultats sont recopiés sur ce même procès-verbal. Ces résultats sont également inscrits dans la carte mémoire de l'ordinateur de vote qui peut être éventuellement transmise à la mairie pour totalisation (mais c'est le procès-verbal qui fait foi). Il faut donc remarquer que la procédure électronique ne permet pas aux citoyens de participer au dépouillement puisque l'ordinateur le réalise en toute opacité sans qu'il soit possible de vérifier ses résultats. Le contrôle du vote échappe aux citoyens qui doivent faire « confiance » à un ordinateur.

En fonction de ses réflexions, certains experts préconisent de ne pas changer la procédure papier qui paraît plus sûr³⁶.

- en conclusion

L'utilisation d'ordinateurs de vote dans la procédure électorale en France est très récente. Elle n'a pas fait l'objet d'une information auprès des citoyens au niveau national et encore moins de débats. Pourtant, l'introduction de cette technologie modifie profondément le procédé par lequel le peuple délègue son pouvoir aux élus qui le représentent.

L'utilisation d'ordinateurs de vote peut participer à l'amélioration de la procédure électorale en permettant, par exemple, à tous les candidats d'être effectivement présentés aux électeurs, ce qui n'est pas le cas actuellement puisque certains « petits candidats » ne peuvent remettre des bulletins à leur nom dans tous les bureaux de vote. En outre, l'utilisation de l'informatique peut contribuer à améliorer le fonctionnement de la démocratie, par exemple en ce qui concerne l'accès des handicapés. Mais les ordinateurs de vote représentent également un marché émergent, au développement prometteur, sur lequel se pressent de nombreuses entreprises désireuses d'équiper les bureaux de vote. La question de vote électronique doit être analysée en tenant compte de ces trois composantes majeures : le discours marchand des entreprises (qui exerce une influence importante sur l'opinion publique et même sur les pouvoirs politiques), les textes issus du monde politique (les décisions du

³⁶ L'intervention de Mme Chantail Enguehard, chercheuse à l'Université de Nantes, spécialiste dans le vote électronique pendant le Forum mondial de la démocratie et de l'administration électronique, World E-Gov Forum à Issy-les-Moulineaux, le 18 octobre 2006.

pouvoir politique sont assez souvent influencées par le lobbying des industriels) et les exigences de sécurité informatique que doivent remplir ces dispositifs.

Le Forum des droits sur Internet met en relief un nombre de principes qui doivent entourer le vote électronique comme : mettre en place le vote électronique de manière progressive et raisonnée ; conserver la conception et le fonctionnement des scrutins uniquement aux mains de la puissance publique ; pouvoir utiliser le vote électronique lorsqu'un vote par correspondance est prévu et si les acteurs concernés le souhaitent ; considérer le vote électronique comme une modalité complémentaire et non exclusive par rapport aux autres modes plus traditionnelles, au nom du principe d'égalité des citoyens devant le suffrage ; instaurer un débat public préalablement aux principales phases de développement du vote électronique pour les élections politiques.

- e-démocratie au niveau européen

La Commission européenne elle-même a incorporé la e-démocratie dans son programme « eCommission » qui vise la modernisation de son fonctionnement administratif interne et de son service aux citoyens et aux entreprises. Le manque d'engagement, l'apathie et la désaffectation actuelle pour les processus démocratiques inquiètent les autorités publiques en Europe. Ceci concerne les appareils législatifs, exécutifs et judiciaires de chaque pays, à tous les niveaux : national, régional ou local, mais aussi les institutions européennes. Premiers développements : tous les documents législatifs ou autres documents officiels sont disponibles en ligne et un site de consultations et des commentaires libres est proposé comme support à l'élaboration des politiques.

Les présidences européennes se sont, elles aussi, intéressées aux outils de e-démocratie. La Grèce a mis en place un outil de consultation « e-vote » pendant le premier semestre 2003 qui a remporté un franc succès. Plus de 179 000 interventions ont été enregistrées et analysées sur des questions comme : L'UE aujourd'hui et demain ? Son rôle dans le monde ? La crise en Irak ? L'élargissement ? etc. L'objectif atteint a été de se servir d'Internet et de nouvelles technologies pour engager un plus grand nombre de personnes dans les débats et processus décisionnel de l'Union.

- Défi d'ordre économique.

La révolution technologique et l'utilisation de plus en plus répandue d'Internet favorisent l'expansion de commerce électronique. Le double défi au quel l'Etat doit faire face aujourd'hui c'est, d'un côté, de sécuriser les échanges commerciaux sur Internet, et, d'autre côté, de tirer au maximum les bénéfices de cette « nouvelle » économie (l'augmentation de compétitivité des entreprises, adaptation à la mondialisation, l'instauration des normes de sécurité dans le secteur du commerce électronique au niveau international).

Les TIC sont sources de réduction des coûts, de gains de productivité, d'innovation dans les produits, dans les modes d'organisation et de commercialisation : c'est un levier de compétitivité essentiel. Leur utilisation est une nécessité pour les entreprises, dont les interlocuteurs demandent toujours plus de dématérialisation.

Le commerce électronique est défini comme l'ensemble des transactions commerciales à destination des particuliers utilisant exclusivement Internet comme mode de commande. Par contre, le paiement et la livraison peuvent s'effectuer par des méthodes traditionnelles³⁷.

Le développement du commerce Internet s'effectue aujourd'hui grâce à la progression de l'équipement des ménages en ordinateurs et en abonnements haut débit.

Dès aujourd'hui, Internet permet aux fournisseurs de produits et de services d'accéder instantanément à près de 150 millions de clients potentiels dispersés à travers le monde. Le développement du commerce sur Internet va favoriser l'émergence d'une nouvelle économie, fondée sur un réseau de communication mondial capillarisé, sans frontière, et dont le coût d'utilisation deviendra marginal. L'émergence de ce nouvel espace marchand entraîne le renouvellement des pratiques commerciales, des stratégies de conquête de marché, des relations entre clients et fournisseurs, des modes d'organisation industrielle.

En ce qui concerne l'e-commerce en UE, selon les données d'Eurobaromètre, 1 consommateur sur 4 a fait un achat en ligne en 2005. 50% de ceux qui ont l'accès à l'Internet en Union européenne ont fait l'achat en ligne ces 12 derniers mois. En France 44% de foyers sont connectés à l'Internet.

³⁷Ceci correspond à une définition internationale retenue par l'OCDE.

Jusqu'à la fin de l'année 2006 il y des consultations étaient prévues au sein de la Commission sur le sujet de règles à élaborer par rapport au commerce électronique, et notamment m-commerce (c'est-à-dire l'achat en distance à travers les sms).

Selon la septième édition du tableau de bord du commerce électronique, relatif à l'année 2005, publiée le 27 mars 2006 par le ministère français délégué à l'Industrie, la situation en France nécessite aussi un nombre de mesures supplémentaire pour encourager l'usage des TIC par les petites et moyennes entreprises (PME) et pour favoriser le développement d'e-commerce.

Les entreprises intègrent de plus en plus les TIC dans leur processus interne : la connexion à l'Internet haut débit dans les entreprises françaises progresse : 91% des entreprises de 50 à 199 salariés sont équipées en Internet haut débit, 80% pour celles de 20 à 49 salariés et plus de la moitié pour les micro-entreprises de 3 à 9 salariés.

Malgré le développement progressif d'e-commerce, selon le rapport de la mission « TIC et TPE³⁸ » de février 2006, plus de 700 000 TPE sont encore déconnectées de l'économie numérique et seules 15% des TPE utilisent pleinement les possibilités des TIC.

Face à ce constat le programme du ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales « Entrepreneurs, faites le choix de l'économie numérique » vise à lever les freins culturels liés à la méconnaissance des usages des TIC, les freins marketing liés à l'offre du marché et les freins psychologiques³⁹.

Ce programme agira dans trois directions. D'abord, en proposant aux TPE une offre de découverte et d'initiation gratuite : le « passeport pour l'économie numérique ». L'objectif du ministère est d'en délivrer au moins 200 000 en deux ans. Ensuite, le ministère propose aussi aux entreprises un guide d'achat et des annuaires de prestataire, tout en travaillant sur l'offre

³⁸ TPE : très petites entreprises

³⁹ Selon ce tableau de bord, les avantages que les PME peuvent tirer de l'Internet et du commerce électronique sont suivants :

- Développer la communication,
- Améliorer la notoriété d'une marque ou d'un produit,
- Diffuser des informations complètes sur les produits,
- Générer des contacts commerciaux (ventes indirectes),
- Améliorer les relations/services client (extranet),
- Vendre en ligne,
- Internationaliser l'offre,
- Organiser des animations promotionnelles et proposer des produits ou services personnalisés en fonction du profil et des achats des clients (marketing one to few),
- Réduire les coûts de transaction,
- Accroître la productivité interne, notamment dans le processus commercial.

de conseil, de service et de financement. Enfin, la sensibilisation des entreprises aux enjeux du numérique passe par une vaste campagne de communication⁴⁰.

- le développement d'e-commerce suscite une question importante de sécurité

Le potentiel des commerces et des services offerts aux consommateurs par Internet est phénoménal. Depuis les opérations bancaires à distance jusqu'aux services d'abonnement et au shopping en ligne, la sécurité reste un problème majeur.

A la mi-2005, la France se trouvait au troisième rang européen en matière de e-commerce avec le nombre de 13,4 millions d'internautes ayant déjà effectué des achats en ligne, derrière l'Allemagne (25 millions) et le Royaume-Uni (21 millions)⁴¹. L'évolution progressive du Commerce en ligne, a conduit le Gouvernement et les professionnels du secteur à signer une "Charte de confiance"⁴².

La question de sécurité dans le domaine d'e-commerce est assez complexe et correspond à une large gamme de services, comportant notamment l'authentification du vendeur et de l'acheteur, la certification, le référencement des vendeurs par un garant reconnu, ou la labellisation de sites respectant certaines règles (par exemple en ce qui concerne l'utilisation des données individuelles : Trust-e). En effet, Internet n'a pas été développé pour le transfert d'informations sensibles (telles que les données associées à une transaction de paiement) et son utilisation dans un moyen de paiement sans des mesures de sécurité additionnelles est une source de risques sécuritaires très importante⁴³. Le contrôle de l'accès par des mots de passe n'est plus d'actualité. Contrôler l'accès en combinant l'utilisation du mot de passe et celle d'une entité possédée, le certificat numérique, est beaucoup plus sûr. De plus en plus de sociétés qui font du commerce sur Internet prennent conscience de cette réalité et exigent de leurs clients qu'ils utilisent des certificats numériques. En même temps,

⁴⁰ « 3 questions à Renaud Dutreil, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales ». Horizon numérique, n°4, octobre 2006.

⁴¹ Un internaute français sur deux utilise désormais la vente en ligne entre particuliers. Selon une enquête Médiamétrie, le commerce électronique atteint aujourd'hui un chiffre d'affaire annuel de 10 milliards d'euros, en croissance de 50 % par an.

⁴² Ministre des PME, du Commerce, de l'Artisanat et des Professions libérales, Renaud Dutreil, a clos le 8 juin 2006 l'assemblée générale de la Fédération des entreprises de vente à distance (FEVAD) où la charte a été signée. Afin de sécuriser les transactions entre particuliers sur Internet, les signataires de la "Charte de confiance" s'engagent à faire clairement la distinction entre vendeurs particuliers et professionnels. Par ailleurs, les utilisateurs devront être systématiquement tenus informés sur les bonnes pratiques en matière de vente en ligne. La Charte vise enfin à favoriser la création d'entreprises de e-commerce. Tous les six mois, un comité de suivi de l'application de ces engagements se réunira.

⁴³ Seuls les sites dont l'adresse commence par les lettres « http » garantissent la sécurité bancaire. Selon Dominique Duchatelier, secrétaire générale de la Fédération des entreprises de vente à distance, les litiges liés à un achat sur Internet restent limités, mais concernent davantage les sites basés à l'étranger que ceux qui ont une adresse en France. Razemon, Olivier : Les risques d'acheter en ligne. Le Monde, 18.10.06

les serveurs utilisés pour le commerce via Internet ont eux aussi besoin de certificats numériques. Grâce à la vérification de l'identité effectuée avant la délivrance, la présence d'un certificat numérique valide atteste de l'intégrité d'un commerce, permettant au client d'être sûr qu'il a affaire à un commerce reconnu.

La question de sécurité est posée également par le fait que face aux marchés en forte croissance, les acteurs spécialisés dans les nouvelles technologies apparaissent et offrent de nouvelles possibilités quant aux paiements. Cette surenchère en matière de solutions techniques implique des niveaux de sécurité disparates. Il est important que le développement des activités de sécurisation par des acteurs français ou européens soit stimulé par une clarification rapide de l'environnement juridique.

En dehors de la question de sécurité des données personnelles, vu que Internet permet d'accéder à tout ce qui se vend dans le monde, les consommateurs risquent d'acheter des produits proscrits par l'Etat de la vente en ligne. Il est interdit d'acheter via Internet des cigarettes ou des cigares, des alcools forts, des armes à feu, des médicaments et les productions pédopornographiques ou faisant l'apologie négationnisme. Pour ces deux derniers types de produits, les contrevenants risquent non seulement de ne jamais recevoir leurs achats, qui seront bloqués en douane, mais encourent en outre une sanction pénale.

Le Forum des droits sur Internet met en garde les internautes contre l'achat de contrefaçons, quel que soit l'objet convoité. Selon la législation, l'acheteur est placé en situation d'illégalité, exactement comme un touriste qui rapporte d'un voyage lointain une contrefaçon de sac à main de marque ou de chemise polo. Les inspecteurs des douanes, présents dans les centres de tri postaux, ont pour mission de surveiller les importations de produits susceptibles d'être contrefaits⁴⁴.

Le e-commerce pourrait entraîner des économies remarquables pour les entreprises, à la fois en leur procurant un accès à des marchés géographiques beaucoup plus vastes et faisant profiter les consommateurs du monde entier d'une concurrence et d'un choix de produits accrus. Pourtant, pour que les avantages propres au commerce électronique se concrétisent, il faut un accès à prix abordable à ses infrastructures et services, ainsi qu'un environnement électronique où règnent la confiance et la sécurité. Seule la coopération internationale peut permettre l'avènement d'un tel environnement commercial, par l'optimisation des possibilités

⁴⁴ Razemon, Olivier : Les risques d'acheter en ligne. Le Monde, 18.10.06

sociales et économiques du commerce électronique. Du point de vue de la politique commerciale internationale, il s'agit de la nécessité de clarifier la façon dont les règles commerciales internationales en vigueur s'appliquent aux transactions en ligne.

II. L'enjeu du développement de l'administration électronique pour l'évolution économique et sociale de la Russie.

Si l'e-gouvernement constitue un défi majeur dans les économies développées, c'est encore plus le cas dans les pays sortis d'une période de transition politique. Cela concerne les quatre domaines de l'administration : son rôle dans la promotion de la croissance économique et de la cohésion sociale, sa relation avec l'administré, son administration interne et sa relation avec l'environnement international. Dans chacun de ces domaines, l'Etat rencontre des contraintes en termes de capacité et d'infrastructure institutionnelles et de ressources financières, des problèmes qui caractérisent—et prolongent—les niveaux de développement inférieurs⁴⁵. La mise en œuvre de l'administration électronique dans les pays développés et ceux en voie de développement ne couvrent pas forcément les mêmes projets et ne traduisent pas les mêmes ambitions. Là où une administration dans les pays occidentaux, comme l'administration française, entend se rénover et se rendre plus efficace, afin d'améliorer son image et de préserver sa légitimité dans la société de l'information, d'autres, en particulier la Russie, qui partent de beaucoup plus loin, voient tout le parti à tirer de la révolution TIC pour tenter de rattraper un retard historique, aussi bien sur le plan du fonctionnement de l'Etat, que de l'exercice de la démocratie.

Un nombre de problèmes persiste en Russie, entravant les efforts de l'Etat de se moderniser à travers le développement de l'e-gouvernement.

En général, les infrastructures électriques et de télécommunications (qu'il s'agisse des lignes terrestres ou sans fil) sont des points faibles. Le matériel et les compétences nécessaires pour que l'e-gouvernement soit efficace, tant sur le plan interne que dans ses relations avec le

⁴⁵ Bown, David (article) : Le gouvernement électronique et l'administration publique (2005)

public, sont généralement coûteux et peu disponibles. La demande locale, tant du public que du secteur privé local, est considérablement plus faible que dans les pays développés⁴⁶.

Pourtant la situation n'est pas totalement morose. La Russie a entrepris un programme ambitieux visant à instaurer l'e-gouvernement en tant qu'élément moteur dans son développement national. A partir de 2007, dans le cadre de programme « Russie électronique » (dont nous allons parler plus bas), le projet visant l'augmentation du nombre de la population équipé d'ordinateur et ayant accès à l'Internet. Le Programme « Kompyuter v kajdiy dom » (« Ordinateur dans chaque maison ») prévoit que vers la fin 2008 au moins 30 % des russes auront accès à l'Internet et le nombre des ordinateurs à 100 personne dépassera 15 (aujourd'hui il y a 11 ordinateurs à 100 ménages). Le programme est élaboré et sera réalisé avec le ministère de l'information et des communication, la poste de la Russie, aussi que en participation de Microsoft et Intel⁴⁷.

Ce qui peut constituer un avantage important (parmi autres) pour la Russie du fait de disposer d'une administration électronique bien développée : l'attractivité du territoire pour les investissements étrangers se mesure notamment sur l'indicateur de la facilité des relations avec l'administration. L'administration électronique est, en conséquence, un des critères de la simplicité des relations avec l'administration d'un pays. Une entreprise choisira de préférence un pays où l'on peut tout faire de façon simple par Internet, à un pays encore en stade papier. En outre, les TIC sont le gage d'une plus grande mobilité, d'une meilleure productivité et d'une possibilité pour le pays d'entrer sur les marchés mondialisés.

Sur le plan socio-politique le progrès dans le domaine de l'e-administration en Russie recèle un potentiel immense : il représente un moyen d'accroître les libertés, de garantir la transparence et d'instaurer des relations nouvelles entre les citoyens et le pouvoir ;

⁴⁶Il y avait des exemples dans les régions russes où les premiers mois de l'introduction des services administratifs en ligne n'ont pas répondu aux attentes escomptées à cause de manque d'habitude de la part de population de réaliser ses démarches administratives en ligne, d'un côté, et à cause de l'inadaptation à ce type de démarches de la part de la bureaucratie, d'autre côté.

Ainsi, dans la région d'Altaï, les résultats de quelques mois du fonctionnement du site d'accueil public (pour les renseignements administratifs), ouvert en novembre 2005, ont été assez modestes. A l'issue du mois, ce site a reçu seulement 131 interpellations de la part des citoyens, tandis que 600 ont été reçus par des canaux traditionnels. Par ailleurs, les auteurs du site se sont trompés dans leurs calculs, attendant le comportement plus actif de la part des jeunes, des professionnels et des hommes d'affaires : leur part dans les interpellations restait comme auparavant peu considérable, la majorité des interpellations étant traditionnellement en provenance des handicapés et des retraités. En outre, l'utilisation des technologies modernes n'a pas accéléré le traitement des demandes des citoyens. Les réponses aux citoyens ont été adressées dans le délai traditionnel, de 15 à 30 jours (la loi prévoit le délai maximal de 30 jours du traitement d'une demande).

Pourtant, le bilan ultérieur du fonctionnement des sites d'accueil public se montre plus positif. (je vais citer des exemples pour prouver cela)

⁴⁷Osnovnie polozeniya celevoy programmi « Kompyuter v kajdiy dom » (Les thèses générales du programme « Ordinateur dans chaque maison ».) www.minsvyaz.ru site du ministère de l'information et des communications.

Sur le plan culturel et éducatif, les TIC peuvent être les vecteurs d'une société de la connaissance garantissant à tous l'accès à la culture et au savoir.

A. Le développement du gouvernement électronique en Russie. Exemple du programme « e-Russie 2002-2010 ».

- Introduction

En dépit d'un développement rapide des technologies de l'information dans la dernière décennie, la Russie s'est trouvée incapable de réduire le gouffre qui la sépare des pays développés pour tout ce qui a trait à l'introduction des TIC dans l'administration, l'économie et la société. Cette situation est due en partie à des causes économiques générales (crise prolongée de l'économie, faiblesse du niveau de vie de la population, etc.). Toutefois, le mauvais développement des TIC en Russie est dû à plusieurs facteurs, qui jouent le rôle d'obstacles sur la route de l'implantation et de l'usage effectif, à grande échelle, des TIC dans les secteurs public et privé de l'économie, et du développement d'une industrie nationale des TIC.

Au nombre de ces facteurs négatifs, on compte :

- Des bases légales imparfaites, incomplètes et obsolètes, élaborées sans tenir compte des possibilités nouvelles ouvertes par les nouvelles technologies de l'information, et n'ayant pas, à l'origine, d'autres buts que de limiter l'accès des citoyens et des agents économiques à l'information;

- Un développement inapproprié des technologies modernes de l'information dans la sphère de l'administration gouvernementale, créant des obstacles à une diffusion plus rapide des TIC dans le reste de l'économie et de la société; l'absence de préparation, à tous les niveaux, des autorités à faire effectivement usage des technologies de gestion et à organiser les interactions entre les citoyens et les agents économiques ;

- Le manque d'efficacité des investissements réalisés sur fonds budgétaires pour mettre en œuvre les programmes de développement des TIC; l'absence de coordination dans la réalisation des différents programmes TIC.

- Une attention trop superficielle au niveau de formation dans les sphères correspondant à la création et à l'utilisation des technologies de l'information;

- Des obstacles rencontrés par les entreprises russes du secteur des TIC lorsqu'elles ont cherché à pénétrer les marchés russes internes et externes, en raison d'une réglementation trop

stricte des activités économiques, de l'exigence de certificats et licences d'utilisation par types d'activités, obligatoires et souvent superflus;

- Un haut degré de monopolisation des infrastructures de télécommunications, résultant de barrières trop importantes à l'entrée, et aboutissant à un coût élevé de l'accès Internet ;

- Une appréhension étroitement technique du rôle et des potentialités des TIC, une culture déficiente en ce qui concerne le travail avec les TIC.

C'est le programme fédéral cible « Russie Électronique »⁴⁸ (désigné ci-après sous le titre « Programme e-Russia ») qui a pour but de résoudre ces problèmes. Ce programme se fonde sur les priorités et objectifs de la Stratégie de développement social et économique de la Russie pour la période s'étendant jusqu'à l'année 2010.

Le Ministère du Développement Économique et du Commerce a pris en charge la conception du programme en étroite collaboration avec des centres de recherche de premier plan et des figures représentatives de l'industrie russe des TIC. Le groupe de travail qui a défini les grandes lignes du programme a utilisé de nouvelles approches, complexes, des problèmes de restructuration et de modernisation de l'économie russe⁴⁹ et a pris en compte l'expérience internationale dans le développement du secteur des TIC et de l'« économie du savoir ». Le programme définira des principes directeurs pour le développement des TIC (principes généraux, standards généraux et les types de solutions pour mener à bien les différents projets).

- Objectifs et tâches fondamentaux, étapes et échéances du programme e-Russia.

Le programme a un double objectif : d'un côté c'est l'accroissement de l'efficacité de l'économie et de l'administration publique grâce à l'introduction et à la diffusion massive des TIC, et, d'autre côté la réalisation des conditions technologiques du développement de la société civile à travers la protection des droits à un accès facile à l'information.

Pour atteindre cet objectif le programme prévoit un nombre de mesures organisationnelles et institutionnelles. Le programme se fixe comme une priorité d'assurer l'efficacité des communications et l'interaction des administrations fédérale et locale, tant au

⁴⁸ Le programme a été élaboré au printemps 2001 et approuvé début 2002 par le gouvernement russe (Décret n° 65 en date du 28.01.2002)

⁴⁹ Yaroslav Kuzminov et Andrei Yakovlev, *Modernizatsiya ekonomiki* (modernisation de l'économie), Moscou, l'Université d'Etat—l'Ecole Supérieure de l'Economie, mai 2000.

niveau interne que dans les relations entre agences, et avec les agents économiques et les citoyens, en s'appuyant sur l'usage des technologies modernes de l'information. Pour moderniser l'économie du pays, le programme vise à créer les conditions nécessaires pour l'introduction des technologies du e-commerce sur les marchés russes de biens de consommation courante et de services, ainsi que pour les marchés publics gouvernementaux.

Les mesures à suivre pour la réalisation du programme étaient conçues également en interaction avec les réformes de modernisation dans les différents domaines des activités d'Etat. Par exemple, la modernisation de la formation dans le domaine des TIC est mise en œuvre en coordination avec la réforme du système éducatif actuellement en cours. Cette coopération a pour but la création d'un environnement uniforme dans toute la Russie en ce qui concerne l'éducation et l'information

L'autre nécessité à laquelle e-Russia doit répondre c'est de créer les bases légales effectives du développement des TIC.

Pour ce qui est de mesures visant à stimuler l'évolution de la société civile, elles sont centrées sur la promotion de développement des mass-médias en les incitant à l'utilisation plus large des TIC dans leurs activités professionnelles. Pour « démocratiser » les flux informatiques il est également essentiel de promouvoir le développement d'une infrastructure, ouverte au public, d'accès aux réseaux des télécommunications, aux bibliothèques électroniques, aux archives et aux banques de données, aux bibliothèques spécialisées dans l'information scientifique et technique, aussi que de relever la qualité des services dans ce secteur.

- La première étape (2002)

Dès cette étape, on a d'ores et déjà formulé les prérequis institutionnels pour mettre en place les mesures prévues par le programme. Celui-ci doit s'est déroulé selon les étapes suivantes :

- Analyse des bases légales et normatives actuelles, dans le but de révéler les problèmes clés et les barrières présentes dans la législation, et freinant une introduction à grande échelle des TIC;

- L'inventaire de l'information disponible quant au budget et au secteur privé de l'économie, analyse de l'efficacité des dépenses budgétaires dans le domaine de l'information;

- Réalisation d'un audit à grande échelle sur les fonds et les ressources de l'administration fédérale en matière d'information, analyse des expériences étrangères dans la réalisation de programmes similaires.

Dans le cadre de la première phase de déroulement du programme, on a procédé à un examen à la fois de la formation et de la diffusion des lois et des normes caractéristiques des processus d'autorégulation et de diffusion des TIC.

Au cours de cette première phase, sont générés des systèmes de suivi statistique concernant

- Tendances mondiales du développement des TIC, et de leurs applications sociales et économiques;

- État de la diffusion des technologies de l'information dans le pays;

- Efficacité des dépenses budgétaires dans le domaine des TIC;

- Efficacité de l'usage des technologies de l'information, des ressources en information dans l'administration gouvernementale et le secteur public de l'économie, mesures de sécurité sur le plan technique et dans les télécommunications;

- Efficacité des réglementations existantes régissant le marché des TIC et questions relatives aux applications sociales et économiques des TIC.

Parallèlement à la formulation de pré-requis institutionnels à la réalisation du programme, l'élaboration d'une série d'initiatives légales a été entamée :

- L'élimination des restrictions injustifiées à la création et à la diffusion de l'information sous une forme électronique;

- Le développement du commerce électronique;

- La réduction des barrières administratives empêchant l'entrée des entreprises russes du secteur des TIC sur le marché;

- L'harmonisation de la législation dans la sphère des TIC avec les conventions internationales et la législation des pays de l'UE.

Il faut noter que la réalisation pratique de ces mesures avait déjà commencé en 2001 avec l'approbation par La Douma (le parlement russe) de la loi sur la signature électronique en décembre 2001. Un décret présidentiel spécial a accordé aux entreprises ainsi qu'aux citoyens utilisant les sites officiels des ministères fédéraux le libre accès aux informations gouvernementales non confidentielles.

Plusieurs projets pilotes ont été lancés dans cette période :

- Introduction de la circulation de documents électroniques dans l'administration fédérale ainsi que dans celle des collectivités locales ;
- Développement d'infrastructures d'accès aux réseaux de télécommunication pour les administrations fédérales et locales, les organisations subventionnées et à but non lucratif;
- Développement d'infrastructures intégrées de commerce en ligne;
- Modernisation du système de formation professionnelle dans la sphère des TIC.

Ce qui est important également à cette phase d'avancement du programme, est le renforcement des positions de la Russie et sa participation aux activités des diverses organisations internationales (OMC, OCDE, OPEP, CNUDCI, UE, etc.).

Cette période a vu le lancement d'élaboration et réalisation de différents programmes de remise à niveau pour les fonctionnaires, ainsi qu'un développement des formations aux TIC dans l'enseignement secondaire, professionnel et supérieur.

- La seconde phase (2003-2004)

Lors d'une seconde phase du programme, tout en prenant en compte les travaux de recherche, les documents conceptuels et les cadres réglementaires qui avaient été élaborés au cours de la première phase, des mesures organisationnelles ont été prises sur l'expansion et le développement de projets dans le domaine de l'interaction entre l'administration, les citoyens et les agents économiques (concept de l'« Administration en ligne »). Ces mesures comprennent les déclarations d'impôts, les renseignements relatifs aux douanes; l'inscription et la radiation au registre des sociétés, la réception des licences et des autorisations; l'information comptable sur les sociétés cotées et sur les marchés des actions, ainsi que stipulé par la législation; l'introduction des technologies du commerce en ligne dans les marchés publics, etc...

Cette phase a eu pour objectif de définir les conditions du transfert des technologies avancées de l'information et du savoir-faire afférant, de l'État vers le privé. Le gouvernement a mis en oeuvre un programme de création de parcs scientifiques que l'on observera sur des *sites-tests* à usage des entreprises innovant dans la sphère des TIC. Ce stade prévoyait également la création des bases d'une infrastructure uniforme de télécommunications pour les administrations locales et fédérales, les organisations subventionnées à buts non lucratifs, les centres d'accès public aux réseaux de l'information, ainsi que la configuration basique d'une « e-administration » et un système de marchés publics en ligne.

Une base matérielle moderne pour la formation de spécialistes des technologies de l'information doit être développée dans les universités les plus performantes du pays. Les nouveaux enseignements, construit autour de deux axes, ont été conçus. Premièrement, les programmes spéciaux, lesquels cependant ne sont pas orientés exclusivement vers la formation d'ingénieurs TIC, mais aussi vers la formation de managers spécialisés dans les TIC, lesquels pourront, à l'avenir, travailler aussi bien dans le secteur public que privé, en tant qu'administrateurs systèmes etc... Deuxièmement, on a prévu de lancer plusieurs programmes de simple initiation pour les écoles primaires et les lycées afin d'apporter aux gens un savoir-faire général dans le domaine des TIC.

Les processus de mise à jour des cadres législatifs relatifs aux TIC ont été entamé pour que les activités visant à faire progresser la Russie dans la prestation de services en lignes et de solutions informatiques pour le marché international puissent débiter sur une base légale clairement définie.

- La troisième phase (2005-2010)

Lors d'une troisième phase de réalisation, le programme prévoit la réalisation des pré-requis généraux pour la diffusion de masse des TIC dans l'économie, l'accroissement de l'exportation de biens et de services basés sur les TIC, le développement de systèmes de commerce en ligne, la réponse la plus complète possible aux droits des citoyens à l'accès à l'information.

À ce stade, la réalisation d'une infrastructure uniforme de télécommunications pour les administrations locale et fédérale, les organisations subventionnées et à buts non-lucratives, les centres d'accès public aux réseaux de l'information s'achèvera. D'après des évaluations réalisées en 2000-2001, jugées pourtant par certains experts en Russie comme optimistes, seuls 4 à 5 pour cent des citoyens russes ont accès à Internet sur une base régulière. D'autre part, on constate une forte disparité interrégionale — si à Moscou la pénétration d'Internet est d'environ 40 %, dans nombre de provinces elle est inférieure à 1 %. Néanmoins, et compte tenu des efforts réalisés pour développer les plans du gouvernement fédéral pour l'accès public à Internet et pour investir de larges sommes d'argent dans le développement d'infrastructures de télécommunications pour les établissements publics — comme les collectivités locales, les écoles, les universités, les bibliothèques, les bureaux de poste etc..., le nombre des utilisateurs d'Internet a multiplié vers 2005. Le programme prévoit que d'ici à 2010, environ deux tiers des ordinateurs auront accès aux réseaux globaux de l'information.

Le développement de programmes de formation aux TIC, la modernisation du système de l'administration publique sur la base de l'introduction des TIC, la formation d'infrastructures avancées de télécommunications, la création d'un système juridique effectif créeront les conditions nécessaires à une transformation structurelle de l'économie et à la croissance économique.

- Financement et gestion du programme e-Russia

Le montant total du financement du programme pour 2002-2010 s'élève à 77,2 milliards de roubles (indice de l'année 2001), soit approximativement 2,6 milliards de dollars US⁵⁰. Le tableau suivant présente la répartition de cette somme entre les différentes sources de financement :

Source	Milliards de roubles	Milliards de dollars	%
Budget Fédéral, dont	39.4	1.31	51.0
- Investissements	21.4	0.71	27.7
- R&D	3.2	0.11	4.1
- Autres	14.8	0.49	19.2
Budgets régionaux et municipaux	22.6	0.75	29.3
Sources extrabudgétaires	15.2	0.51	19.7
Total	77.2	2.57	100.0

On peut souligner le fait que quatre des composantes les plus coûteuses mobilisent environ 95 % de la totalité des fonds, à savoir :

- Garantir la transparence de l'information et l'ouverture de l'État à la société civile (ou e-administration pour les citoyens);
- Modernisation des administrations locale et fédérale par l'introduction des TIC (ou e-administration à usage de l'administration elle-même) ;

⁵⁰ Voir en annexes le tableau de structure des dépenses du programme e-Russia

- Éducation et développement des ressources humaines ;
- Développement des infrastructures d'accès aux réseaux.

Les fonds budgétaires fédéraux se concentrent sur les investissements : de modernisation des infrastructures TIC dans l'administration fédérale (32,6 % de l'ensemble des dépenses), de développement de la formation professionnelle aux TIC (27,5 %) et de développement des réseaux d'accès public à Internet (28,3 %).

La gestion générale du programme est prise en charge par un organe de coordination créé par le Gouvernement de la Fédération Russe : la Commission interministérielle pour le développement des TIC. Le président de la Commission interministérielle est le Ministre du Développement Economique et du Commerce de la Fédération Russe. Le Vice-président est le Ministre des Télécommunications. Les membres de la Commission Interministérielle pour le Développement des TIC sont le Ministre de l'Éducation, le Ministre de l'Industrie, des Sciences et des Technologies, ainsi que d'autres hauts fonctionnaires des administrations fédérales et régionales. La Commission Interministérielle prépare la politique gouvernementale relative aux TIC et procède à sa réalisation au moyen des programmes TIC existants aux niveaux fédéral, régional et à celui des agences.

Un Comité d'Experts TIC comprend des représentants des entreprises spécialisées dans les TIC, des universités et des centres de recherche ainsi que les délégués des administrations locales et fédérales, responsables de ces programmes.

Dans le but d'assurer un support technique au programme ainsi que la gestion de son fonctionnement (dont l'organisation des offres publiques, des marchés publics et de la logistique), a été créé une Direction du Programme. Le Ministère des Télécommunications est responsable de sa formation.

IV. Conclusion

La réalisation de ce programme doit produire des résultats significatifs à la fois dans l'administration du pays, en rendant le processus du gouvernement plus transparent, plus efficace et plus responsable, et aussi dans plusieurs domaines de la vie du pays.

Tout d'abord, dans le domaine d'économie, l'introduction plus active des TIC et leur usage plus axé sur les résultats entraîne une efficience accrue des dépenses budgétaires ainsi que le développement du secteur privé de l'économie. L'autre effet se traduira par la création des conditions favorables pour un développement plus rapide d'un secteur compétitif de la

production de biens et de services dans le domaine des TIC, orienté tant vers les marchés internes qu'externes.

Ensuite, l'utilisation plus large des TIC produit toute une série des conséquences socio-politiques. Du côté de la population, les citoyens pourront profiter d'une baisse des prix d'utilisation des ressources réseau, ainsi que de l'implication active de nouveaux groupes de population dans l'environnement électronique. Du côté de l'administration, elle pourra se moderniser en terme de la meilleure qualité des services proposés aux citoyens et aux organisations et son efficacité accrue.

L'impact politique se traduira par le développement de mass média indépendants grâce à l'introduction des TIC dans leurs activités professionnelles et la création, sur cette base, de facteurs supplémentaires favorisant l'émergence d'une société civile en Russie.

B. Les enjeux de l'administration électronique en Russie dans le contexte de l'expérience française

L'étude de deux modèles de modernisation de l'appareil d'Etat à travers l'introduction des TIC dans l'administration, malgré toute la différence des acteurs, des ressources mises en œuvre, des contextes administratifs précédents à la réforme, permet de révéler un nombre d'expériences et des pratiques d'un côté, communes (une contradiction entre la culture administrative traditionnelle et moderne, le défi de formation et de réorganisation du personnel, la nécessité des mesures visant à augmenter le taux de connexion parmi la population), et, d'autre côté, et d'autre côté utiles et enrichissantes pour la poursuite et la planification de la réforme en Russie.

- Il est important de développer l'administration électronique non seulement au niveau de l'administration centrale mais aussi au niveau régional, surtout en Russie où l'administration locale peut paraître, dans certains endroits, inaccessible à cause des distances trop longues et l'infrastructure qui n'est pas suffisamment développée. En effet, il y a des besoins d'infrastructure importants en Russie. L'activité informatique en Russie est essentiellement concentrée dans la région de Moscou (78% des sièges sociaux).

Dans le modèle français de l'administration électronique les implications locales sont immenses. Dans certaines préfectures il y a des nouveaux systèmes d'information fournissant services en ligne aux particuliers, aux entreprises et aux associations ; sont intégrés les

systèmes d'information des ministères tout en veillant à l'interconnexion avec les autres services locaux du département. Les outils intranet changent les modes de travail. L'association entre préfecture de département et préfecture de région et la préparation des conférences administratives régionales connaissent de fortes améliorations.

Le problème ici est de conjuguer les nouvelles solutions en terme d'infrastructure avec l'impulsion au développement de projets informatiques régionaux. Si le programme « Russie électronique » reflète la volonté politique de donner plus d'attention à l'informatisation du pays, il doit nécessairement être appuyé sur l'infrastructure modernisée. En parallèle avec les investissements budgétaires dans le développement des réseaux de communication, on peut imaginer également des mesures, orientées vers le résultat à court terme. Par exemple l'informatisation des bureaux de poste qui forment un réseau très développé couvrant tout le territoire du pays (42 000 filiales postales en Russie). Cette mesure permettra à la population des régions lointaines de se familiariser avec les technologies d'information et d'avoir la possibilité d'accéder facilement à l'Internet. Actuellement il y a des initiatives dans ce sens qui sont en train d'élaboration eu niveau régional. Par exemples, à la région de Tver, la Poste de la Russie, en accord avec l'administration de Tver, doit ouvrir au cours de 3 prochaines années 200 nouveaux postes d'accès à Internet. L'administration régionale assurera également la réparation des immeubles, occupés par les bureaux de postes.

- Vu que le développement massif des téléprocédures et des téléservices offre la possibilité d'éliminer, ou du moins de réduire, le contact direct avec l'utilisateur (logique bureaucratique tend en effet à la dépersonnalisation de la relation avec l'utilisateur, permettant d'éliminer un « facteur humain » nécessairement perturbateur), il est important de faire en sorte que le développement de l'administration électronique ne se produise pas au détriment des usagers les plus démunis, des « exclus », qui aspirent à être « écoutés », qui veulent que leur situation personnelle soit prise en compte. Ainsi, de même que pour la France, mais peut être dans un degré encore supérieur vu le pourcentage de la population non habitué à l'usage des outils informatiques, le maintien du contact humaine avec les usagers et des modes traditionnels de communication (téléphone, poste), aussi que le programme national de la formation à l'informatique sont nécessaires en Russie.

- Comme les initiatives en matière d'administration électronique accroissent l'importance des compétences en TIC dont on besoin des agents, c'est l'aptitude à recruter, former et conserver les dirigeants et les talents dans le secteur public—et non simplement la

technologie—qui déterminera le succès des initiatives en matière d'administration électronique en Russie. Il faut des personnes compétentes pour assurer la bonne gouvernance des investissements consacrés aux TIC. Les consultants externes sont un moyen important d'apporter des compétences spécialisées à la gestion du projet, mais le pays doit déterminer les moyens de préserver leur propre capacité, au sein du secteur public, de gérer le déséquilibre de l'information qui peut en résulter.

- Il est important pour la Russie de mettre un accent sur l'accessibilité des services publics en ligne pour les personnes handicapés, en s'adaptant l'outil informatique aux différents types de handicaps : physiques, sensoriels (auditif, visuel) ou moteurs. L'administration électronique devrait devenir un facteur d'intégration et d'autonomie pour les personnes handicapées. Dans le contexte russe cette exigence est d'autant plus importante que la majorité des interpellations est traditionnellement reçu par les services publics en provenance des handicapés et des retraités.

- Comme l'information va à ceux qui en sont les mieux pourvus, on peut admettre une hypothèse que les TIC profiteront d'abord à ceux qui possèdent le bagage culturel pour en tirer parti. La Russie doit essayer d'éviter un risque d'aggravation des inégalités entre les citoyens dans ses relations avec l'administration, ou même la perpétuation du « fossé numérique ». Face à ce danger il semble pertinent d'entreprendre deux mesures en parallèle : d'un côté, favoriser la numérisation (équipement des ordinateurs connectés à l'Internet) des « espaces publics » (écoles, Internet-cafés, halls d'accueil des services publics, bibliothèques, universités)⁵¹, et d'autre côté, accorder une attention particulière à la formation à l'utilisation des outils informatique lors des démarches administratives.

- L'expérience d'un tel organe comme la CNIL en France peut être très utile pour l'accompagnement de l'administration électronique en Russie. La protection des données personnelles dans une phase d'informatisation de la société constitue un véritable défi. A l'heure de l'administration en réseau et des interconnexions inévitables, de nouvelles protections doivent être recherchées au niveau des accès. Ce constat est particulièrement juste pour la Russie, où le développement du secteur des nouvelles technologies est assez

⁵¹ Le programme « Russie électronique » prévoit l'apparition des « centres d'accès au réseau » à travers tout le pays, dans les agglomérations, dont la population dépasse 10 000 personnes. Ces centres seront créés auprès des lieux publics, comme universités, bibliothèques ou bureaux de poste.

dynamique. Le projet affiché par le ministre des technologies de l'information et de la communication Leonid Reiman prévoit l'investissement de 650 millions de dollars dans le secteur sur les cinq prochaines années. Les technologies de l'information russes devraient représenter 10 milliards de dollars en 2010. Il y a une vraie nécessité que ces évolutions se développent en parallèle avec des mesures de la protection des libertés individuelle face aux défis de l'ère informatique.

- Le programme « Russie électronique » est un projet très important pour l'Etat russe, mais il est également crucial que ce programme s'inscrive dans un paradigme plus large d'e-gouvernement qui viserait la stimulation de démocratie électronique, en encourageant la participation des citoyens aux forums en ligne et les consultations sur les sujets de l'actualité, éventuellement auprès le parlement russe, comme c'est le cas en France auprès le Sénat.

En ce qui concerne un mode électronique d'élections, il semble que de même qu'en France, il doit être mis en pratique graduellement et avec beaucoup d'attention. Pour la Russie il ne faut pas être pressé de basculer à un vote électronique par le biais des machines à voter à cause de deux raisons. D'abord ce mode de scrutin n'est toujours pas complètement vérifiable et transparent et reste susceptible à une fraude. La deuxième raison c'est l'âge encore jeune de la démocratie russe et la population qui n'est pas très familiarisée à l'utilisation de l'informatique dans sa vie quotidienne. Or, l'instauration du vote électronique peut produire l'impression de la complexité excessive des procédures électorales et provoquer des conséquences négatives en matière de taux de participation.

En conclusion de cette partie, on voudrait bien mettre en relief l'importance du développement de l'administration électronique en Russie pour la lutte contre la corruption. Contrairement aux sujets traités plus haut, cette question ne découle pas directement de l'expérience française de la réforme, mais plutôt de la « spécificité » russe, plus précisément, de période soviétique, avec la bureaucratie « toute-puissante » et une position passive, sans droit ni pouvoir, du simple citoyen devant elle.

Selon les résultats d'étude d'opinion, menée par INDEM, l'organisation russe qui s'occupe des recherches statistiques, 55% de la population interrogée en 2005 ont dit être mise en situation de corruption lors de contacts avec les agents publics de différents établissements et de différents niveaux. Selon les études d'INDEM, le volume de corruption en Russie a augmenté considérablement durant quatre années, dès 2001 (36 Mrd\$) à 2005

(319 Mlrd\$)⁵². Si en 2001 le volume de corruption était comparable à deux tiers du budget d'Etat, aujourd'hui cet indice dépasse le budget d'Etat en 2,66 fois, le taux de corruption étant plus élevé dans les relations de fonctionnaires avec les entrepreneurs qu'avec les particuliers.

Pour ce qui est de relations fonctionnaire/citoyen, il s'agit du problème de la corruption, dite « quotidienne », qui surgit du fait de contact direct entre le citoyen et l'agent public sur n'importe quel sujet demandant un recours à une instance administrative. Ainsi, assez souvent la résolution des situations comme la demande d'une assistance médicale (se procurer d'un médicament ou s'inscrire chez un médecin), validation d'un tel ou tel certificat, ou l'obtention d'une permission, est conditionnée par un pot-de-vin. La cause assez répandue de la corruption dans ce type de situations est la bureaucratisation excessive des processus, qui se traduit par l'obligation d'avoir un grand nombre de papiers et des pièces justificatives de différents établissements (qui se dupliquent parfois). Or, le manque d'un de ces papiers peut créer une tentative de la part de l'agent public de demander à un solliciteur certaine somme en compensation. D'ailleurs, un tel moyen de régler un problème quelconque peut être plus simple que la voie « légale », c'est-à-dire de passer à travers toutes les instances bureaucratiques.

Selon l'avis des hommes d'affaires, les causes principales qui engendrent la corruption sont le laxisme du pouvoir en matière de la lutte contre corruption, les lacunes législatives, mais aussi une nécessité de contacter plusieurs fois avec les différents service d'Etat afin d'obtenir une moindre permission. Or, de ce point de vue l'effet de l'e-administration concernant la débureacratisation des procédures administratives pourrait être favorable à la baisse de la corruption liée aux relations businessman/fonctionnaire. En outre, l'exemple des efforts français visant la création d'un guichet unique pour simplifier les contact avec les services publics pourrait être très pertinent dans les réalités russes.

L'autre conséquence pourrait être la facilitation de développement des petits et moyens entreprises en Russie (en quelque sorte moteur de l'économie), qui est actuellement freiné par les longues procédures bureaucratiques auprès de différents organismes, demandant la présence physique de la personne. En parallèle, les PME sont assez souvent les sujets du racket de la part des fonctionnaires.

⁵² Nikolay Popov « Korrupciya v Rossii neistrebima kak holoda i bezdoroyje », (“La corruption en Russie est indestructible comme le froid et le mouvaus état des routes”) www.indem.ru

Conclusion.

Pour que l'Etat continue à remplir sa tâche, au service de tous les citoyens, il faut reconnaître que l'environnement économique, technologique et culturel dans lequel il évolue l'empêche absolument de continuer à agir avec les moyens, les outils et les processus « traditionnels », c'est-à-dire utilisés jusqu'à présent. Avec les mêmes outils, largement basés sur la procédure papier, l'Etat moderne risque de s'effondrer sous le poids de ses lenteurs. L'administration électronique doit permettre l'Etat de maintenir son niveau d'activité dans la société et l'économie de plus en plus complexes. La société civile, la mondialisation, font pression pour que l'Etat rende un meilleur service à un moindre coût.

Pour l'Etat français l'enjeu de développement de l'administration électronique a des multiples facettes. Il s'agit de moderniser l'administration publique par le biais d'utilisation de TIC dans les contacts avec les citoyens, rester efficace et protégé face à un nouveau contexte mondial, bouleversé par la « révolution informatique » avec tout ses avantages (plus de transparence, accès facilité aux sources diverses d'information, rapidité d'échanges etc.) et toutes ses menaces (probabilité accrue de fraude, degré abaissé de sécurité des données personnelles, vulnérabilité des logiciels standardisés). L'autre tâche de l'Etat est d'élaborer des règles précises vis-à-vis le phénomène de commerce électronique afin de créer un environnement sécurisé permettant aux acteurs nationaux de s'engager à ces activités au bénéfice de l'économie. Par ailleurs, la question de fonctionnement de démocratie est aussi évoquée sous la lumière de l'usage plus répandu des TIC. Même si il reste encore le chemin à faire pour concilier la transparence et la simplicité des processus électoraux, promises par le vote électronique, avec les soucis d'ordre sécuritaire et organisationnel, on peut déjà parler de bonnes pratiques développées auprès diverses organes publiques et qui permettent de rapprocher le citoyen à l'élaboration des politiques (forums de consultations, sites interactifs etc.).

Or, si pour la France le gouvernement électronique permettrait de rendre l'administration plus souple et plus réceptive, l'enjeu pour la Russie est de parvenir à une véritable modernité et de changer la mentalité des citoyens en passant un nouveau contrat avec eux et en changeant leur position des « objets » du pouvoir de bureaucratie à des « sujets » dans le processus d'administration du pays. L'e-gouvernement doit devenir un outil central permettant l'entrée de la Russie à l'ère de mondialisation, tout en ayant un contrôle sur ses conséquences.

En effet, le développement de l'administration électronique en Russie peut avoir un impact considérable sur la modernisation de l'Etat dans les plusieurs domaines, en particulier économique et politique.

D'une part, le développement rapide du secteur des TIC, l'expansion des technologies modernes de l'information dans d'autres branches de l'économie, contribueront à promouvoir la formation d'une structure plus équilibrée de l'économie (qui reste toujours largement orientée vers le secteur d'exploitation des ressources naturelles) et du développement d'une production domestique high-tech. Sur la base du développement de la « nouvelle économie » née des technologies de l'information, on peut espérer ainsi inverser la tendance à l'augmentation de la part des industries extractives dans l'économie russe, et en particulier dans les exportations. En plus, l'enjeu de ce programme pour la Russie c'est la sécurité économique du pays, comme dans le contexte actuel du monde globalisé le niveau de l'informatisation de l'économie devient le facteur déterminant de la compétitivité de pays.

D'autre part, les tâches du programme « Russie électronique » ne se limitent pas seulement au domaine économique. L'accélération de l'introduction des TIC dans toutes les sphères de la vie publique et du commerce permettra de réduire l'écart entre la Russie et les pays développés, d'éviter que le pays ne soit coupé des flux de l'information et de l'économie mondiale, d'assurer le dynamisme de l'intégration internationale. Il est impossible de surestimer l'importance de développement de l'infrastructure informatique dans un pays disposant d'un territoire aussi large et dont l'administration est dans certains endroits considérablement écartée des ses administrés.

Le programme e-Russie est appelé également à stimuler le développement de la société civile dans le pays. Simplification des contacts entre les citoyens et l'administration doit augmenter le nombre d'interactions. Bien sûr, et ici le défi est même que pour la France, beaucoup dépende de la capacité de bureaucratie de se réorganiser, de s'instruire et de s'adapter à nouveaux modes de fonctionnement afin d'être à l'écoute des utilisateurs et leurs offrir le meilleur service.

Même si il n'existe pas de solution générique unique aux problèmes de l'administration publique, la modernisation des services rendus aux citoyens à travers l'introduction des TIC est une mesure universelle pour améliorer l'efficacité des services publics. Malgré le fait que la réforme de la modernisation est fortement influencée par le contexte national du pays concerné, avec sa dynamique d'administration publique et ses risques spécifiques, les enjeux devant les deux pays, la France et la Russie, dans la voie de la réforme sont souvent les mêmes : assurer la protection des données personnelles pendant

l'utilisation des téléprocédures, élaborer des mesures visant la réduction du fossé numérique, accomplir la réorganisation interne de l'administration, etc. D'où l'importance du dialogue et des échanges des pratiques au niveau des organes publics et des centres de recherche. La Russie mène actuellement quelques projets en matière de l'information et de communication avec la Finlande et la Grande Bretagne, visant la création des « Technopark », c'est-à-dire, des centres de recherche et de développement, souvent auprès des grandes universités, et dont le travail est fondé sur une large utilisation des TIC. Le travail de ces centres est orienté à l'application immédiate dans la sphère de l'économie et de la production. La coopération étroite entre les régions russes et les entreprises françaises, qui pourraient investir dans la sphère de nouvelles technologies, paraît aussi envisageable et souhaitable, vu l'intérêt que peut présenter le potentiel de l'économie russe pour le business français et l'importance du savoir-faire européen pour la réalisation des projets informatiques dans les régions russes.

Au niveau international, l'augmentation des échanges des données, aussi que l'approche nouvelle envers leur traitement, conduit à une formation de la société informatique globale. Ce processus est accompagné par l'élaboration de nouveaux principes et règles de son fonctionnement. Pour que la Russie ne se trouve pas à la marge de cette société informatique transnationale, il est nécessaire pour elle de moderniser ses services administratifs et prend part au travail d'élaboration des principes régulateurs de fonctionnement de la société informatique internationale. De ce point de vue, compte tenu le niveau insuffisant de la diffusion des technologies de l'information en Russie, ce qui l'empêche à participer au même titre que les pays développés à la définition de la politique dans le domaine de l'informatique, il semble pertinent stimuler la coopération russo-française dans cette direction. L'approche française (et européenne) envers la formation de la société de l'information est basée sur le multilatéralisme et sur la nécessité de garantir l'accessibilité de l'information pour tous à travers la réduction de fracture numérique entre les pays développés et ceux en voie de développement. Cette approche s'inscrit, d'ailleurs, dans un contexte plus large des efforts vers une mondialisation régulée que l'Union européenne soutient dans les différents forums multilatéraux. Ces orientations répondent aux intérêts de la Russie comme leur réalisation contribuerait à la modernisation du pays et la consolidation de ses positions dans le processus de la naissance d'un espace informatique global.

ANNEXES

SOMMAIRE

Les services en ligne performants au service des particuliers et entreprises.....	70
Les comportements des Français et des Européens vis-à-vis l'administration électronique.....	71
Les adresses sur Interet concernant les études réalisées dans le domaine d'e-gouvernement et e-administration.....	73
Exemples de services électroniques assurés par l'IDA et le programme eTEN.....	74
Le fonctionnement d'une signature électronique.....	76
Les risques inhérents à une procédure du vote par le biais de machine à voter.....	78
Tableau de structure des dépenses du programme e-Russia.....	80
Liste des personnes contactées.....	82

- Les services en ligne performants au service des particuliers et entreprises.

Au service des particuliers :

- Déclaration d'impôts en ligne

5,7 millions de Français ont opté pour la déclaration en ligne en 2006. Cela correspond à 20% des contribuables. C'est 2 millions de plus qu'en 2005.

- Changement d'adresse en ligne

20% des foyers qui déménagent utilisent le service changement d'adresse en ligne. Depuis son lancement en 2005, près de 500 000 foyers ont utilisé ce service pour signifier leur déménagement à l'administration.

- Acte de naissance en ligne

7 millions de demandes d'actes de naissance sont réalisées chaque année en France par les particuliers. Près de 17% d'entre elles s'effectuent désormais par l'intermédiaire du site www.acte-naissance.fr ouvert en 2006, avec une moyenne de 3500 demandes par jour. L'objectif est que 20% des demandes d'acte de naissance soient réalisées en ligne d'ici la fin d'année.

- Casier judiciaire en ligne

1,2 million de personnes ont effectué une demande de casier judiciaire en ligne en 2005. 92% des extraits de casier judiciaire sont aujourd'hui demandés en ligne aux services du Casier judiciaire national du Ministère de la Justice.

-Télécarte grise en ligne

Plus de deux tiers des certificats de non-gage sont délivrés en ligne. Dans le cadre de la vente d'un véhicule, 5 à 6 millions de demandes de certificat de non-gage sont remis en ligne par l'intermédiaire du service « Télécarte grise » du Ministère de l'Intérieur.

- Caisse d'allocations familiales en ligne

Il est possible de consulter en ligne son dossier d'allocations familiales sur le site de la CAF. 27 millions de consultations en ligne ont été enregistrées en 2005 sur www.caf.fr. Environ 46 millions de consultations en ligne sont attendues en 2006.

- Consultation des remboursements en ligne

En 2005, 17 millions d'internautes ont consulté leurs derniers remboursements versés par l'assurance maladie sur le site www.ameli.fr.

- Bourses étudiantes

900 000 étudiants ont effectué des demandes de bourses par Internet en 2005.

Au service des entreprises :

- Déclarations sociales en ligne

2,25 millions de déclarations ont été enregistrées sur le site officiel des déclarations sociales www.net-entreprises.fr, depuis le début de l'année 2006.

- TVA en ligne

Plus de 350 000 entreprises ont utilisé le service en ligne téléTVA depuis début 2006. 55,6% de la TVA est collectée de manière dématérialisée, ce qui représente un montant de 80 milliards d'euros.

- Marchés publics en ligne

70 000 dossiers de consultation ont été téléchargés sur la plateforme de l'Etat www.marches-publics.gouv.fr en 2006, tous marchés confondus, un chiffre en augmentation de 80% par rapport à 2005.

- Les comportements des Français et des Européens vis-à-vis l'administration électronique.

Après avoir mesuré le développement des offres de service public sur Internet dans les administrations européennes (étude annuelle « e-Europe », menée pour l'Union Européenne), Capgemini a réalisé, en juillet 2006 une étude quantitative afin de mieux connaître les comportements actuels des Français vis-à-vis de l'e-administration. Les questions portent sur le profil des utilisateurs des sites Internet publics, l'attractivité de ces sites, les motivations et les freins à l'usage des e-services, la satisfaction des usagers ainsi que leurs attentes.

Le succès de l'administration électronique est confirmé :

- La fréquentation des sites de l'administration par les internautes français se stabilise autour de 75%. Au total, près de 40 % des Français ont utilisé les services publics en ligne en 2006.

- Les obstacles à l'utilisation des sites publics disparaissent : préférence pour le contact humain, saturation des sites, accès, manque de confiance...

- L'utilisation régulière de ces sites progresse pour les catégories jusque-là moins concernées : ouvriers (+6%), chômeurs (+5%).

- Les sites des services sociaux et celui du MINEFI continuent de conquérir un public de plus en plus large (respectivement +3% et +4% de fréquentation).

- L'Internet public est de plus en plus perçu comme un fournisseur de services, avec un service emblématique : le paiement des impôts en ligne, désormais effectué par 30% des Français, contre 15% il y a deux ans.

Les administrations sont confrontées à l'enjeu de la fidélisation des internautes :

- L'intensification de la pratique d'Internet dans le quotidien des Français (35% des Français se connectent une ou plusieurs fois par jour) ne se répercute pas dans l'utilisation des sites publics : par rapport aux connections occasionnelles, la consultation régulière des sites publics est même en baisse (5% en moyenne ; 15% chez les 25-34 ans).

- Le niveau d'exigence augmente : si 80% de ces utilisateurs sont toujours satisfaits de la qualité de l'information et de la facilité avec laquelle on peut effectuer les démarches (un quart est même « très satisfait »), des mécontents apparaissent, surtout chez les jeunes : 15% chez les 15-24 ans, 9% chez les 25-34 ans, soit +5% par rapport à 2005.

L'attente des Français d'un compte administratif personnalisé se renforce :

- Parmi les offres de service en développement, la création d'un compte administratif personnalisé sur Internet rencontre l'adhésion de 60% des Français (+4% en un an).

- Plus de 2/3 des Français considèrent qu'Internet permet aux administrations de réaliser des économies (+11% en deux ans).

- L'amélioration des services en ligne passera selon eux par la mise à jour régulière des contenus et une simplification du vocabulaire et des procédures administratives.

Une autre étude réalisée par Capgemini pour la Commission Européenne montre que les services publics français en ligne ont atteint le seuil de maturité.

Le développement quantitatif et qualitatif des services publics en ligne continue de progresser dans l'Union Européenne : en France, tous les services publics identifiés par la Commission Européenne sont accessibles en ligne et l'indicateur de sophistication, avec 85%, est l'un des meilleurs d'Europe. Il se situe 10 points au-dessus de la moyenne européenne. 65% des services proposés peuvent être rendus intégralement en ligne, soit 17 points au-dessus de la moyenne européenne.

La France a réalisé des progrès considérables au cours des 18 derniers mois, notamment grâce au développement des services dans le domaine de l'éducation, des certificats pour les particuliers et de l'achat public en ce qui concerne les entreprises.

Par ailleurs, les efforts réalisés depuis deux ans ont permis de combler l'écart important qui existait entre les services proposés aux particuliers et ceux proposés aux entreprises.

- Les adresses sur Internet des études réalisées dans le domaine d'e-gouvernement et e-administration.

www.insidepolitics.org/egovt05intPressRelease.pdf le classement Taubman comparant 198 administrations en ligne dans le monde

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/highlights/whats_new/capgemine4.pdf le rapport complet commandité par l'UE à Cap Gemini sur l'Etat de l'Administration électronique en Europe

www.worldegovforum.com/ le site du World EGOV Forum

www.egovmonitor.com/ une lettre qui surveille l'e-gouvernement dans le monde

www.infodev.org/section/programs/mainstreaming_icts/egov/egov_handbook/egov_handbook_reports une liste d'ouvrages et de sites sur l'e-gouvernement

www.services.gouv.qc.ca/fr/connaissances/e-veille/2006/aout.asp le site de veille du Québec sur le e-gouvernement dans le monde

- Exemples de services électroniques assurés par l'IDA et le programme eTEN.

L'IDA a mis en place des services électroniques à l'adresse de tous les citoyens ou entreprises d'Europe. On peut les considérer comme les précurseurs des services paneuropéens dont on a besoin aujourd'hui. Ces exemples comprennent :

- Le SIMAP (Système d'Information pour les Marchés Publics). C'est un projet relatif aux achats publics. Il assure le fonctionnement effectif du Marché Commun. Les services d'information comprennent des directives relatives aux achats publics, des détails sur les opportunités d'achats publics (en Europe et hors d'Europe), ainsi qu'un forum de discussion.

- L'EURES (Services Européens pour l'Emploi). Il rassemble quelques 500 euro-conseillers de différents services publics nationaux pour l'emploi dans toute l'Europe, de telle sorte qu'ils peuvent coopérer en vue de donner aux citoyens l'accès à des opportunités d'emploi hors de leurs propres frontières nationales et, conséquemment, fournir aux recruteurs un vivier de Ressources Humaines à l'échelle européenne. L'EURES propose des services de recherche d'emploi, de recherche de CV, de conseils de carrière, ainsi que des informations générales sur les conditions de vie et de travail dans les différents pays. Le travail entamé pour développer le *Portail Européen de la formation* se fait en étroite collaboration avec l'EURES, et vient compléter ses objectifs. On prévoit de le combiner éventuellement avec l'EURES en vue d'offrir un seul et même accès aux deux domaines de l'information et des services.

- On a lancé également le COWEBS (coordination des sites web), en vue de développer un portail multilingue dans le domaine de la coordination de la sécurité sociale des travailleurs migrants, reliant entre elles les sources d'information nationales et européennes. Le projet comportera aussi des exemples de meilleures pratiques et des recommandations pour le développement du contenu des sites web dans les Etats membres.

Comme tous ces projets se concentraient dans une large mesure sur la diffusion d'informations, et non sur la mise en place de structures permettant des transactions, les Ministres Européens chargés des Services Publics et de l'Administration ont, dans leur Résolution du 7 novembre 2000, encouragé la création d'un Portail de l'Administration de l'UE dans le cadre du programme IDA afin de renforcer la prestation de services en ligne aux citoyens et aux entreprises souhaitant partir, travailler, et faire des affaires à l'étranger,.

L'Observatoire a été établi dans le cadre de l'IDA ce qui a contribué à identifier les besoins des citoyens et des entreprises en matière de services administratifs électroniques paneuropéens, évaluer l'actuelle disponibilité des services administratifs électroniques et leur

ouverture à des transactions transfrontalières, et à constituer un apport important pour l'identification des priorités et pour garantir une diffusion effective des services paneuropéens auprès des citoyens.

Pour ce qui concerne *eTEN*, c'est un programme communautaire destiné à soutenir le déploiement transeuropéen de services basés sur les réseaux de télécommunication (services électroniques). Il est fortement centré sur les services publics, en particulier dans les domaines où l'Europe a un avantage concurrentiel. Ce programme vise à accélérer l'adoption de services afin de soutenir le modèle social européen fondé sur l'intégration et la cohésion. Ses objectifs sont au cœur même de l'initiative e-Europe de "société de l'information pour tous". Son but est de promouvoir les services d'intérêt public qui offrent à chaque citoyen, entreprise et administration la possibilité de profiter pleinement des avantages d'une société en réseau, comblant ainsi le fossé qui, à l'ère du numérique, risque de séparer ceux qui disposent de l'information et ceux qui en sont privés.

eTEN trouve sa base juridique dans la politique des réseaux transeuropéens (RTE) établie par l'Union européenne et les gouvernements des États membres afin de supprimer, dans le cadre de la construction du marché commun, les barrières qui freinent les mouvements des personnes, des biens et des services en Europe. Cela représente plus d'un demi-siècle d'efforts en constante évolution et reste l'une des priorités majeures pour préserver la prospérité, la stabilité et la sécurité de l'Europe face aux défis mondiaux.

eTEN s'inscrit dans la continuité du programme Euro-RNIS qui visait à l'harmonisation technique en tant que plate-forme de services. En 1997, la première série de lignes directrices pour ce programme était adoptée et lui donnait sa forme actuelle. Depuis, l'industrie et le marché des télécommunications ont énormément évolué au fil des ans, et les objectifs du programme ont été recentrés là où la nécessité se faisait le plus ressentir. De nouvelles lignes directrices mettant l'accent sur les services publics comme fondement du modèle social européen devraient être adoptées en 2002.

Contrairement aux programmes de recherche de l'UE, les appels d'offres lancés au titre de *eTEN* sont ouverts aussi aux propositions émanant d'entités individuelles, pourvu qu'elles répondent aux exigences "d'intérêt général" et visent à être actives dans plusieurs États membres. L'acceptation par le marché des nouvelles technologies prend du temps, par conséquent les projets post-recherche et de développement réussis ont l'opportunité de présenter leurs résultats au marché.

eTEN se distingue des autres actions liées à la société de l'information par son approche centrée sur la "préparation au lancement". eTEN a pour but d'aider les partenaires à surmonter les difficultés rencontrées par leur projet aux stades de l'investissement initial et du lancement. Ceci réduit le risque commercial aux premiers stades du projet, supporte les coûts de mise en œuvre transnationale et aide à résoudre les problèmes organisationnels liés au partenariat entre les secteurs public et privé.

En conclusion, eTEN apporte une contribution majeure pour faire passer des services d'intérêt social du stade de la conception à celui de la pleine exploitation.

En ce qui concerne les liens de eTEN avec les programmes nationaux en France, un certain nombre de projets issus de programmes nationaux ont vocation naturelle à trouver des débouchés dans eTEN :

OPPIDUM - Produits et services de sécurité pour la Société de l'Information
Riam Recherche et Innovation en Audiovisuel et Multimedia

RNRT Réseau National de Recherche en Télécommunications (RNRT)

- Le fonctionnement d'une signature électronique.

Une signature électronique est créée en utilisant un *Certificat Numérique*.

Comment est créée et vérifiée une signature électronique?

Pour créer une signature électronique, le signataire crée un «hash» (empreinte), condensé unique du message et utilise ensuite sa clé privée pour chiffrer ce hash. Ce hash chiffré est la signature électronique. Si le message est ensuite altéré, le hash qui en résulterait serait différent.

Si les deux "hash" correspondent, deux choses ont été vérifiées :

- La signature électronique a été créée en utilisant la clé privée du signataire (assurance que la clé publique correspond à la clé privée de l'expéditeur). Personne ne se fait passer pour le signataire.

- L'authenticité du signataire est vérifiée et le signataire ne peut nier avoir envoyé le message.

- Le message n'a pas été altéré. L'intégrité du message est vérifiée.

Un Certificat Numérique assigne une clé privée à un individu ou à une organisation. Le lien entre la clé publique et l'individu ou l'organisation est certifié par un tiers auquel on a accordé sa confiance, en l'occurrence, une Autorité de Certification. Les Certificats Numériques sont basés sur la Cryptographie de clé publique, un système qui fonctionne avec des paires de clés privées et de clés publiques.

Qu'est-ce

qu'une

clé?

Une clé est une valeur numérique unique qui fait partie de l'algorithme de chiffrement. Il s'agit d'une suite de caractères utilisée pour coder et décoder un dossier. La clé est utilisée pour chiffrer et déchiffrer un message. Pour la cryptographie de «clés symétriques», la même clé est utilisée pour chiffrer et déchiffrer le message. Pour la cryptographie «clé publique» la clé publique est utilisée pour chiffrer le message, alors que la clé privée est utilisée pour déchiffrer le message. Les signatures électroniques utilisent la cryptographie «clé publique». Deux clés sont utilisées pour encrypter et décrypter le message. Une signature électronique est créée en utilisant la clé privée d'une personne. Le destinataire vérifie la signature en utilisant la clé publique de l'expéditeur.

La clé privée n'est connue que de son propriétaire et est utilisée pour créer une Signature Electronique. Cette clé ne doit jamais être divulguée par l'utilisateur. La clé publique est connue et est utilisée pour vérifier la signature électronique. En effet, si l'utilisateur veut vérifier une signature électronique, cela veut dire qu'il essaie de vérifier l'identité de la personne qui a signé le message.

Une paire de clés (publique+privée) n'est pas vraiment associée à une identité, il ne s'agit que d'une paire de chiffres. L'association se fait par le biais du Certificat Numérique qui associe la clé publique à une identité.

Un certificat numérique permet de vérifier que quelqu'un a bien le droit d'utiliser une clé, aidant ainsi à éviter qu'une personne utilise une fausse clé pour se faire passer pour quelqu'un d'autre.

Combinés avec le chiffrement, les Certificats Numériques fournissent une solution de sécurité plus complète, assurant l'identité de toutes les parties impliquées dans une transaction.

Dispositifs juridiques de la signature électronique

Une directive du Parlement européenne et du Conseil du 13 décembre 1999 (n° 1999/93) a fixé un cadre communautaire pour les signatures électroniques ; une loi n° 2000-230 du 13 mars 2000, qui a transposé la directive en droit français, a étendu à l'écrit sous forme électronique les règles relatives à la preuve par écrit en matière civile, et introduit la signature électronique (nouvel art. 1316-4 C. civ.) ; le décret n° 2001-272 du 30 mars 2001 détermine les conditions de fiabilité de la signature électronique (C. Charbonneau et F.-J. Pansier : 2001 ; Y. Brulard et P. Fernandez : 2001).

La directive s'applique aussi au secteur public. Elle indique dans son exposé des motifs que « les signatures électroniques seront utilisées dans le secteur public au sein des administrations nationales et communautaires et dans les communications entre lesdites administrations ainsi qu'avec les citoyens et les opérateurs économiques... » (cons. 19), et prévoit que des services de certification soient fournis par une entité publique (cons. 12). Selon la directive, les Etats membres peuvent soumettre l'usage des signatures électroniques dans le secteur public à des « exigences supplémentaires éventuelles » (art. 3.7)

Le décret du 30 mars 2001 prévoit un dispositif de certification par un tiers des dispositifs de création de signature électronique, et limite à la signature électronique sécurisée⁵³ la présomption de fiabilité.

Le décret n° 2002-535 du 18 avril 2002 organise l'évaluation et la certification de la sécurité des produits et systèmes des technologies de l'information. Il règle l'agrément des centres d'évaluation.

- Les risques inhérents à une procédure du vote par le biais de machine à voter.

- Intégrité : le système (matériel et logiciel ainsi que les paramètres initiaux et la configuration générale), une fois certifié, ne doit pas être modifié, et ne doit pas pouvoir être modifié. Il est facile de modifier un programme avec une intention malveillante par l'insertion d'un cheval de Troie (un programme informatique limité à quelques lignes et qui effectue des

⁵³ Un dispositif sécurisé de création de signature électronique doit garantir que les données de création de signature électronique 1) ne peuvent être établies plus d'une fois et que leur confidentialité est assurée ; 2) ne peuvent être trouvées par déduction et que la signature électronique ne peut être falsifiée ; 3) peuvent être protégées de manière satisfaisante contre toute utilisation par des tiers. Il doit également n'entraîner aucune altération du contenu de l'acte à signer (D. 30 mars 2001 : art.3). C'est ce que l'on appelle aussi la signature « numérique ». Elle doit garantir le lien entre l'écrit électronique et le signataire auquel l'acte sera imputé, problème qui ne se pose pas en présence d'un écrit papier, mais résulte de la volatilité d l'écrit électronique ; c'est la « fonction de non répudiation » que doit remplir la signature électronique. (cf. Anne Cantero : 2001, p.197).

opérations malveillantes et à l'insu de l'utilisateur. Généralement il donne un accès à l'ordinateur sur laquelle il est exécuté en ouvrant une porte dérobée. Il est extrêmement difficile de détecter un tel programme). Ces mécanismes sont particulièrement discrets et quasi impossible à détecter car ils ne sont pas forcément statiques. Ils peuvent être générés par le programme et n'apparaître que pendant de brefs instants pour rester totalement invisibles le reste du temps.

- Ouverture : Les systèmes (matériel, programmes, circuits intégrés supplémentaires, documentation) propriétaires que l'on ne peut pas vérifier sont fortement suspects. Les systèmes doivent pouvoir être inspectés à n'importe quel moment, même s'ils sont protégés par le secret industriel. Même en présence d'un système ouvert il est possible qu'une inspection détaillée ne détecte pas un procédé malveillant comme un cheval de Troie ou des lignes de programmes qui se modifient elles-mêmes, ou une partie du programme qui ne correspond pas à la documentation afférente.

- Disponibilité : le système doit être protégé contre toute tentative, frauduleuse ou non, de corrompre son fonctionnement. Un système en état de marche doit pouvoir être utilisé à n'importe quel moment.

- Sûreté : la méthode de développement du système (architecture, implémentation, maintenance, etc.) doit minimiser les erreurs et l'insertion malveillante de lignes de programme ayant pour intention d'en corrompre le fonctionnement. Il existe différentes techniques visant à accroître la sûreté d'un système, mais aucune de ces méthodes n'est infaillible.

- Vérification : il doit être possible de recompter les votes manuellement, et les procédures de recomptage manuel doivent faire partie des connaissances détenues par le président du bureau de vote.

- Mémoires : les mémoires sur lesquelles sont inscrits le programme et les paramètres ne doivent être accessibles qu'en lecture pour éviter toute modification ultérieure, tandis que les mémoires recueillant les votes doivent être non réinscriptibles.

- Fiabilité : aucun ordinateur n'est complètement fiable. Dans le cas de système de vote la moindre inversion de la valeur d'un bit peut provoquer une erreur de une, 1024 ou encore 65536 voix.

- Intégrité des personnes : il est important de vérifier l'intégrité de toutes les personnes impliquées dans le développement, l'utilisation ou l'administration d'ordinateurs de vote. Les personnes ayant été condamnées pour des crimes ou des fraudes doivent être écartées.

Source : Chantail Enguehard, Le vote électronique en France : opaque et invérifiable, rapport interne, juillet 2006.

- Tableau de structure des dépenses du programme e-Russia (en millions de roubles)

<i>Composantes</i>	<i>Budget Fédéral</i>	<i>Fonds Régionaux et municipaux</i>	<i>Sources extra- budgétaires</i>	<i>Montant total</i>	<i>%</i>
Amélioration de la régulation des activités dans la sphère des NTIC	80	-	37	117	0,2
Garantir la transparence de l'information et l'ouverture de l'Etat à la société civile	1688	7047	2110	10845	14,0
Modernisation des administrations locales et fédérale par l'introduction des NTIC	12832	3648	192	16672	21,6
Interaction entre les agents gouvernementaux et économiques, et création des conditions de l'introduction des NTIC dans l'économie	1354	125	365	1844	2,4

Education et développement des ressources humaines	10829	2287	7905	21021	27,2
Accompagnement de l'introduction des NTIC dans les activités professionnelles des mass média	406	20	180	606	0,8
Développement des infrastructures d'accès aux réseaux	11177	9338	4000	24515	31,8
Développement du commerce électronique	598	100	180	978	1,1
Gestion du programme	419	45	217	681	0,9
<i>Total</i>	<i>39383</i>	<i>22610</i>	<i>15186</i>	<i>77179</i>	<i>100,0</i>

- Liste des personnes rencontrées.

M. Eric Barbier, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Direction générale de la comptabilité publique.

Mme Madelena Grossmann, Administratrice principale de Projet « Création de Capital Culturel », Service des politiques et actions culturelles, Direction de la Culture et du Patrimoine Culturel et Naturel (DGIV), Conseil de l'Europe.

Mme Chantail Enguehard, chercheuse à l'Université de Nantes, spécialiste dans le vote électronique.

Mme Carole Dabrigeon, chargée de mission TIC auprès du Préfet de région Rhône-Alpes.

M. Jean-Baptiste Fauroux, Chargé de mission de modernisation, Mairie de Lyon, Direction générale des services.

Mme Claudia Ferrazzi, chargée de mission de la réforme budgétaire, DGME.

M. Renaud Jaune, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Direction générale de la comptabilité publique.

Mme. Christine Kormann, chargée de mission, Direction générale « Société de l'information et Média ».

M. Brice Lannaud, chef du département contrôle de gestion et pilotage de la gestion publique, DGME.

Mme Meryem Marzouki, chargée de recherche au Laboratoire d'informatique de l'Université Paris VI.

M. Aemiric Ramadien, Direction générale de l'administration et de la fonction public

M. Eric Verhaeghe, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

M. Philippe Vrignaud, Chargé de mission au sein du Service de Développement de l'Administration Electronique (DGME), en charge de projets de téléservices.

Bibliographie.

Rapports et documents :

- Administration électronique : de nouveaux services pour faciliter la vie des Français.
Parthenay, le 9 novembre 2006.

www.minefi.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/budget/dp_parthenay061108.pdf

- Administration ELEctronique : dossier de presse/ Premier Ministre France. Premier ministre, (2004)

- Commission Nationale de l'Informatique et des libertés, 26^e rapport d'activité 2005, La Documentation française—Paris, 2006.

- Des pyramides du pouvoir aux réseaux de savoirs comment les nouvelles technologies de l'information vont aider la France à entrer dans le XXI^e siècle. Trégouët René, Paris, Sénat, 1998.

- Droit de l'informatique et des réseaux, Paris, Lamy, 1999

- Internet et les réseaux numériques, They Jean François, 1998

- « La France et la société de l'information : Un cri d'alarme et une croisade nécessaire », et « Des pyramides du pouvoir aux réseaux de savoirs : comment les nouvelles technologies de l'information vont aider la France à entrer dans le XXI^e siècle », Laffitte Pierre et Trégouët René. Paris : Sénat 1998.

-L'administration électronique au service des citoyens : actes du colloque organisé à Paris les 21 et 22 janvier 2002 par le Conseil de l'Etat et l'université Paris I/sous la direction de Georges Chatillon et Bertrabd du Marais (2003)

-L'administration dans tous ses états. Actes de colloque 11-12.02.1999 Lausanne. Lausanne, 2000.

-Le rapport au président du Sénat : « La e-démocratie, enjeux et perspectives ». Consacré aux questions d'e-administration autant qu'à celles de l'e-démocratie, montrant d'ailleurs que les deux thèmes sont étroitement liés. Remis le 27 novembre 2002

- Le rapport sur l'administration électronique, Pierre de la Coste. Regards sur l'actualité n°288 février 2003(2003)

- Online availability of public services: how is Europe progressing? Web based survey on electronic public services, Report of the 6th measurement, June 2006.

- Pour un Etat en ligne avec tous les citoyens : rapport d'information sur l'informatisation de l'Etat. Fait par Jean Arthuis ; au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation. Paris, Sénat, 2004.

- Pour une administration électronique citoyenne : méthodes et moyens : rapport au Premier Ministre : contribution au débat, Thierry Carcenac. Paris, La Documentation française, 2001.

- Rapport sur la France et la société de l'information : un cri d'alarme et une croisade nécessaire. Laffitte, Pierre, Mission parlementaire commune d'information sur l'entrée dans la société de l'information. Paris, Direction du Journal officiel, 1997.

Ouvrages généraux:

- Bahu-Leyser, Daniel et Faure, Pascal (sous la direction de) : Nouvelle technologies Nouvel Etat, La Documentation française, Paris, 1999.

- Baquiast, Jean-Paul : Internet et les administrations. La grande mutation. Paris, Berger-Levrault, février 2002.

- Chatillon, Georges et Bertrand du Marais (sous la direction de) : L'administration électronique au service des citoyens, Actes du colloque organisé Paris les 21 et 22 janvier 2002 par le Conseil d'Etat et l'Université Paris I Panthéon Sorbonne ; Bruylant, Bruxelles, 2003.

-Chaty, Lionel : Vers une administration électronique ? Les systèmes de l'information territoriaux, ou la web modernisation de l'administration locale. (2002)

- Construire aujourd'hui l'administration de demain. OCDE, 2001.

- Kuzminov, Yaroslav et Yakovlev, Andrei : Modernizatsiya ekonomiki (Modernisation de l'économie), Moscou, l'Université d'Etat—l'Ecole Supérieure de l'Economie, mai 2000.

-La Coste, Pierre de : L'hyper-République : l'administration électronique au service du citoyen. Paris : Berger-Levrault, 2003

-Les administrations en mouvement. Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays : Portugal, Pays-Bas, Irlande et France. Isabel Corte-Real, Koen Nomden, Michael Kelly, Franck Petiteville. Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1999.

-Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques ?
Sous la direction de G. Timsit, A. Claisse et N. Belloubet-Frier. Presses Universitaires de France, 1996.

-Gerbod, Dominique : Les clés de l'e-administration : vade-mecum de l'administration électronique / Dominique Gerbot, Fabien Paquet. Paris, EMS, 2002.

- Informatique et libertés, brochure n° 1473, Journal officiel, 2003.

- Jean-Baptiste (Michelle) : Créer et exploiter un commerce électronique, Paris, Litec, coll. « Droit », 1998

- Maisl, Herbert et Marais, Bertrand du (sous coordination) : L'administration électronique, (2004)

- Moderniser l'Etat. La route à suivre, OCDE, 2005.

- Reflections on the future of democracy in Europe. Contributions to The Future of Democracy in Europe Conference, Project on "Making democratic institutions work", 17-19 November 2004. Barcelona.

- Sedjari, Ali (sous la direction de) : La mise a niveau de l'administration face à la mondialisation. Ed. L'HARMATTAN-GRET, 1999.

-Sauret, Jaques (article) : Efficacité de l'administration et service à l'administré : les enjeux de l'administration électronique. Revue française d'administration publique, n°110 2004.

- Weller, Jean-Marc. L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics. Paris, Desclée de Brouwer, 1999.

Articles :

- L'administration électronique. Coord. par Herbert Maisl et Bertrand du Marais. Revue française d'administration publique, n°110, 2004.

- L'administration électronique mutualisée : un aperçu de pratiques européennes innovantes. La Gazette des communes, des départements, des régions. N° 24/1842, Cahier détaché n°3 12 juin 2006.

-L'administration se modernise. L'interview avec Brice Hortefeux, Ministre délégué aux Collectivités territoriales. Horizon numérique, n°4, octobre 2006.

-Bown, David (article) : Le gouvernement électronique et l'administration publique. Revue internationale des sciences administratives (RISA), n°2, juin 2005.

- Bradier, Agnès (entretien avec Mme Agnès Bradier, cgef d'unité adjointe de l'unité « e-gouvernement », Commission européenne, Direction générale de la société de l'information et média) : « La société de l'information en devenir. Les progrès dans la mise en place de l' « e-gouvernement » », La Lettre du Management Public, n° 63, mai/juin 2006.
- Bradier, Agnès (article) : le gouvernement électronique : une priorité européenne. Revue française d'administration publique. N°110, 2004.
- Cantéro, Anne : Quelles avancées juridiques en matière d'administration électronique. La semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales, n° 45 7 novembre 2005.
- Caprioli, Eric, Agosti, Pascal : « La confiance dans l'économie numérique : commentaire de certains aspects de la loi pour la confiance dans l'économie numérique », Petites affiches, n° 110, juin 2005.
- Enguehard, Chantail (présentation du discours) : Ordinateurs de vote et/ou démocratie. Laboratoire informatique Nantes atlantique. Présentation lors de E-gouvernement forum : 18 octobre 2006.
- Enguehard, Chantail : La démocratie est-elle soluble dans l'informatique ? Université de Nantes.
- Enguehard, Chantail : Le vote électronique en France : opaque et invérifiable. Rapport interne, juillet 2006.
- Fargues, Laurent : Vote électronique. ; L'achat public en ligne change l'administration. Acteurs publics, n°26, septembre 2006.
- Fargues, Laurent : Décentralisation, patrimoine, société de l'information. Acteurs publics, n°27, octobre 2006.
- Franco, Richard : La fracture numérique : diagnostic et parades. Politique étrangère, 3/2006.
- Georges, Marie : Internet : relevons les défis de la protection des données à caractère personnel : l'Internet et la CNIL. Commerce électronique-Marketing et vie privée, Paris, 2000.
- Jeanne, François : Remous au Minefi autour des grands programmes informatiques. ; Un référentiel pour renforcer l'interopérabilité au sein de l'administration en ligne. ; l'E-gouvernement dans le monde. CitizenE France, le magazine de l'e-administration, septembre-octobre 2006.
- La Coste, Pierre de : La gouvernance internationale de l'Internet. Politique étrangère, 3/2006

- Lau, Edwin : Principaux enjeux de l'administration électronique dans les pays membres de l'OCDE. Revue française d'administration publique, n°110 2004.
- Ledun, Marin ; Paniez, Patrick : « Le vote électronique en France : des préconisations aux usages de la e-Démocratie », documents du colloque DEL, « Démocratie électronique », Paris, 7 décembre 2005.
- Marcou, Gérard : L'administration française face à l'Europe et à la mondialisation », dans : A propos de l'administration française, Paris, La Documentation française, 1998.
- Mard, Anna : Virtual thief—practical solutions. The gemalto review, octobre 2006.
- Pochard, Marcel : La modernisation du service publique », dans : Actualité juridique/Droit administratif (ADJA), n° spécial, juin 1997 ; « Réforme de l'Etat et modernisation de la gestion publique », dans : A propos de l'administration française, Paris, La Documentation française, 1998.
- Popov, Nikolay : « I dat' i vzat. Korrupciya v Rossii neistrebima kak holod I bezdorojye » (« Et donner et accepter. La corruption en Russie est inexterminable comme le froid et le mauvais état des routes »). Les résultats d'une étude sociologique menée par le fond INDEM sur la corruption en Russie. 2005
- Razemon, Olivier : Les risques d'acheter en ligne. Le Monde, 18.10.06
- Sauret Jacques, Henrion, Annie : « Le projet Adèle » (article) Administration, N207.
- « Société de l'information : savoir gérer les risques ». L'Observateur de l'OCDE, n° 240/241, décembre 2003.
- Soupizet, Jean-François : « Le sommet mondial sur la société de l'information. Bilan de Genève et perspectives pour Tunis ». Futuribles, n° 312, octobre 2005
- Türk, Alain (article): La CNIL et l'administration électronique. Administration (revue de l'administration territoriale de l'Etat), n°207, septembre 2005.
- Un exemple d'administration électronique « partagée » : la dématérialisation des pièces justificatives des marchés publics sur le portail e-Bourgogne. Bernard Domeyne ; Louis-François Fleri ; Alain Foucret. La revue du Trésor, n°10, octobre 2006.
- Vers une reconfiguration de la relation administration-citoyen ? Horizon numérique, n°4, octobre 2006.
- « Vie privée—droit de l'homme », Actes de la 23è conférence internationale des commissaires à la protection des données, La Documentation française, 2002, 556p.

Sites web:

www.adae.gouv.fr site du service de développement de l'administration électronique.
(<http://www.adae.gouv.fr/adele/> site du Journal d'Adèle lancé le 6 mai 2004. Ce magazine électronique, publié tous les quinze jours par l'ADAE, a pour vocation d'informer sur l'actualité de l'administration électronique: tendances et comportements des usagers, meilleures pratiques.)

www.bsa.org pour Business Software Alliance, qui rassemble les plus grands éditeurs de logiciels mondiaux, à commencer par les américains.

www.cgti.org site de Conseil Général des Technologies de l'Information. Il a été mis en place le 13 décembre 1996. Sa création est l'un des éléments de la réforme de 1996 dans le domaine des télécommunications, réforme dont les principaux volets étaient la loi de réglementation des télécommunications, le changement de statut de France Télécom et le rattachement à l'Etat des établissements publics d'enseignement supérieur des télécommunications.

www.cnil.fr Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Sa mission essentielle est de protéger la vie privée et les libertés individuelles ou publiques. Elle est chargée de veiller au respect de la loi "Informatique et libertés", en effectuant notamment le recensement des fichiers ou en veillant au respect du droit d'accès.

www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/ site de projets de Conseil de l'Europe sur la démocratie électronique

www.dusa.gouv.fr site de la Délégation aux Usagers et aux Simplifications Administratives, qui a été créée le 8 novembre 2003. Son objet est de simplifier le droit, le langage et les démarches administratives, d'homologuer les formulaires et d'améliorer la qualité des services administratifs.

www.economy.gov.ru/wps/portal le site du ministère russe du développement économique, un des responsables de la réalisation du programme

www.e-rus.ru et <http://erussia.prime-tass.ru/news/> les sites russe sur le programme « Russie électronique »

www.finances.gouv.fr/pole_ecofin/finances_etat/livre_budget/elabo/sommaire.htm
Elaboration du budget de l'Etat

www.fonction-publique.gouv.fr Gestion publique

www.foruminternet.org Ce site est un espace d'information et de débat sur les questions de droit et de société liées à l'Internet

www.fr.capgemini.com Le site de Capgemini, un des leaders mondiaux du conseil, des services informatiques et de l'infogérance.

www.indem.ru site de Fondation INDEM, qui mène la statistique sur la corruption en Russie et publie régulièrement des rapports sur ce sujet

www.internet.gouv.fr le portail société de l'information

www.journaldunet.com le journal électronique sur les technologies et Internet

www.men.minefi.gouv.fr Site de la Mission pour l'économie numérique. Créée en novembre 2001, les trois axes de travail de la mission sont l'économie numérique, l'administration électronique et la compétitivité numérique des PME.

www.minsvyaz.ru site du ministère de l'information et des communications.

www.modernisation.gouv.fr Un magazine pour découvrir des actions exemplaires de modernisation de l'Etat

www.premier-ministre.gouv.fr/pm/sig.htm Service d'information du gouvernement

www.service-public.fr le portail de l'administration

www.senat.fr Sénat

www.signatureelectronique.be site de centre d'information sur la signature électronique

www.ssi.gouv.fr site de la Direction centrale de sécurité des systèmes d'information. On trouve sur le site un didacticiel pour expliquer les principes du fonctionnement de la signature électronique.

<http://synergies.modernisation.gouv.fr> site sur la modernisation d'Etat et les ressources de programme ADELE

www.univ-paris1.fr/droit-international-2002/index.html le site de l'Université Paris I où sont hébergés les documents du colloque « L'administration électronique au service des citoyens », 21 et 22 janvier 2002.

www.vie-publique.fr et www.legifrance.gouv.fr les sites où on peut trouver des différents rapports et textes de loi

