

Vers une nouvelle gouvernance : du cybergouvernement à la cyberdémocratie

Donald G. Lenihan
Centre pour la collaboration gouvernementale

Remerciements

Lorsque l'OCDE, à Paris, a commandé cette étude, celle-ci devait faire partie d'une série de documents de discussion destinés au Groupe de travail sur le cybergouvernement de la Division de la gestion du secteur public. Présentée au Groupe de travail en mars 2002, elle a été révisée depuis afin d'y inclure les commentaires des délégués. Le présent document est le résultat d'un grand nombre d'entretiens, de recherches et de discussions parrainés par *Traverser les frontières* qui ont notamment donné lieu à deux consultations internationales, une aux États-Unis et l'autre en Europe, où les grands principes énoncés ont été soumis à l'examen critique de fonctionnaires gouvernementaux travaillant dans le domaine. Le document a également été discuté à l'occasion d'une Table ronde tenue à Ottawa. La version finale a considérablement bénéficié de ces diverses démarches. J'ai aussi obtenu de nombreux commentaires et avis utiles de mes collègues au Centre pour la collaboration gouvernementale. Enfin, je tiens à remercier Reg Alcock, député de Winnipeg-Sud, avec qui j'ai eu d'autres conversations fructueuses sur la question.

DGL

L'auteur

Donald Lenihan, PhD, est directeur du Centre pour la collaboration gouvernementale chez Kaufman, Thomas & Associates Inc. Il dirige diverses initiatives du CCG dans le cadre desquelles des représentants élus et nommés, des universitaires et des membres d'organismes de défense de l'intérêt public se réunissent afin d'examiner les enjeux contemporains de l'administration publique canadienne. M. Lenihan compte plus de 20 années d'expérience comme chercheur et analyste dans des domaines allant du fédéralisme canadien à la planification opérationnelle. Il est l'auteur d'un grand nombre d'articles et de publications sur la politique gouvernementale et l'administration publique. Il est aussi coauteur, avec Gordon Robertson et Roger Tassé, de *Canada: Reclaiming the Middle Ground*, ouvrage consacré au fédéralisme canadien et publié par l'Institut de recherches en politiques publiques.

À propos de *Traverser les frontières*

L'initiative *Traverser les frontières* est une étude des effets qu'ont les technologies de l'information et des communications (TIC) sur le gouvernement et la démocratie au Canada. Depuis 1997, elle mobilise des centaines de représentants élus et nommés des trois ordres de gouvernement, ainsi que des membres du secteur privé et du secteur tertiaire, des journalistes et des universitaires de tout le pays. Au cours des prochains 18 mois, ce projet aura pour objectif de déterminer les obstacles immédiats au progrès du cybergouvernement et d'établir des stratégies pour les éliminer.

De manière plus précise, au fur et à mesure du déroulement des conférences 1 et 2 sur *Traverser les frontières*, nous avons entendu répéter constamment que les élus ne maîtrisent pas vraiment le dossier du cybergouvernement. D'aucuns y voient l'un des principaux obstacles au progrès du fait que l'élimination de nombreuses autres barrières exige précisément l'engagement d'un véritable débat politique et un effort concerté de soutien et de leadership.

Une des tâches essentielles de *Traverser les frontières 3* est de mieux sensibiliser les élus en précisant les domaines et les enjeux pour lesquels l'engagement politique contribuerait à promouvoir le programme de cybergouvernement. Ce processus aboutira à :

- une description claire et facile à interpréter du cybergouvernement – un « exposé » définissant les grands enjeux et opportunités qui se présenteront en chemin;
- un appendice de trois à quatre pages contenant une brève liste d'initiatives pratiques – les points importants – susceptibles de retenir l'attention des élus décidés à promouvoir la réalisation du programme.

Traverser les frontières 3 comprendra : une série de réunions à Ottawa auxquelles participeront les ministères et les organisations parrains; un processus de consultation à l'échelle du pays qui mobilisera les trois ordres de gouvernement; une consultation internationale assurée par le président du projet; la participation de groupes consultatifs. Ces activités seront couronnées en 2003 par une conférence internationale qui réunira les participants et leur offrira l'occasion d'examiner les résultats de l'étude dans le cadre d'un forum où l'engagement des intéressés pourra être prouvé et mis à l'épreuve.

En outre, le site Web de *Traverser les frontières* fournit des données très fiables sur les questions relatives au cybergouvernement tout en constituant un centre d'information et un forum pour l'élaboration de concepts nouveaux et leur mise à l'essai. L'équipe de *Traverser les frontières* publie un bulletin d'information électronique régulier et s'efforce de trouver des manières novatrices d'associer au fonctionnement du site diverses personnes s'intéressant au cybergouvernement – en particulier les représentants élus. L'adresse du site est www.crossingboundaries.ca.

Traverser les frontières est organisé sous les auspices du Centre pour la collaboration gouvernementale et présidé par le directeur du Centre, Donald Lenihan. Cette initiative bénéficie de l'appui de 16 ministères fédéraux et de trois organisations du secteur privé, ainsi que des conseils de leurs représentants et des élus.

Gouvernements en mutation

Depuis sa création en 1999, le Centre pour la collaboration gouvernementale a mis en oeuvre, avec de nombreux partenaires, toute une série d'initiatives nationales de recherche afin d'approfondir certains des enjeux majeurs qui confrontent les gestionnaires du secteur public.

Il s'agit du sixième volume de notre série *Gouvernements en mutation*, dont l'objectif est de transmettre ces idées et ces résultats de recherche à un auditoire plus large à tous les paliers de gouvernement, ainsi qu'au sein des sociétés privées et parapubliques. Les prochaines parutions porteront sur les enjeux contemporains de la gestion publique et rendront compte des conclusions de projet de recherche précis.

On peut se procurer *Gouvernements en mutation* gratuitement par l'entremise du Centre pour la collaboration gouvernementale. Il est aussi disponible sur notre site Web : www.crossingboundaries.ca. Téléphone : (613) 594-4795. Télécopieur : (613) 594-5925. Courriel : main@crossingboundaries.ca.

Table des matières

1. Aperçu global	7
1.1 Vers une vision plus large du cybergouvernement	7
1.2 La vision globale	9
1.3 Trois aspects du cybergouvernement	10
1.4 L'idée du thème unificateur	11
2. Amélioration de la prestation des services : Vers une nouvelle infrastructure publique	12
2.1 Les origines du cybergouvernement	12
2.2 Le gouvernement intégré : Eldorado du mouvement de réforme?	14
2.3 Gestion du changement	17
2.3.1 Systèmes existants	17
2.3.2 Des services intégrés à un gouvernement intégré	18
2.4 Le système de régie (interne)	21
2.5 Leadership : de la fonction publique aux politiciens	24
3. L'information : une nouvelle ressource publique	26
3.1 Réorienter le débat sur l'information	26
3.2 Le cybergouvernement, nouveau fournisseur d'information	26
3.2.1 Les gouvernements devraient ouvrir leur banques d'information	27
3.2.2 Place du Canada : un nouveau service d'information à l'intention des citoyens	28
3.2.3 Le gouvernement : gestionnaire et garant de l'information	29
3.3 Le cybergouvernement, un gouvernement qui travaille plus intelligemment	30
3.3.1 Une bonne élaboration des politiques	30
3.3.2 Le rôle changeant de l'information dans le débat sur les politiques	31
3.3.3 Vers une approche plus globale des politiques	33
3.4 Le cybergouvernement, un gouvernement transparent et responsable	34
3.5 L'information gouvernementale, une ressource publique	35
4. Démocratie : vers un espace public élargi	37
4.1 Le test de la démocratie	37
4.2 Démocratie participative et démocratie représentative	39
4.3 Le triangle de la gouvernance	40
4.4 Impact des TIC sur le triangle de la gouvernance	43
4.4.1 La nature changeante de la responsabilité politique	43
4.4.2 La nature changeante de la consultation dans un gouvernement représentatif	43
4.4.3 Vers une forme de gouvernement plus participative?	45

4.5	Quoi faire à compter de maintenant?	46
4.5.1	La cyberdémocratie : deux approches	46
4.5.2	Les risques du populisme	47
4.5.3	Les risques de l'élitisme	49
4.5.4	Vers un juste équilibre entre populisme et élitisme	50
5.	Conclusion	51

1.1 Vers une vision plus large du cybergouvernement

Les technologies de l'information et des communications (TIC) ont progressé à un rythme très rapide au cours des dernières décennies. Il y a seulement 25 ans, on avait besoin, pour exécuter des tâches qui peuvent être aujourd'hui effectuées par une calculatrice que l'on tient dans le creux de la main, de systèmes aussi énormes que coûteux occupant plusieurs étages d'un immeuble à bureaux. La montée en puissance brute de calcul a été extraordinaire et elle se poursuit exponentiellement.

En l'espace de 20 ans, nous sommes passés de multinationales centralisées à marchés régionaux, à des sociétés « sans frontière » fonctionnant selon un système de production juste-à-temps dans une économie mondiale.

Jusqu'au milieu des années 1990, on avait utilisé la nouvelle technologie pour effectuer une transformation profonde du secteur privé, en réorganisant les marchés ainsi que le module de base de l'économie moderne : la société privée. En l'espace de vingt ans, nous sommes passés de multinationales centralisées à marchés régionaux, à des sociétés « sans frontière » fonctionnant selon un système de production juste-à-temps dans une économie mondiale.

Il y a seulement quelques années, les enthousiastes prédisaient que le secteur public connaîtrait sous peu une transformation similaire; une nouvelle ère de gouvernement s'annonçait. Pour certains, le gouvernement électronique, ou cybergouvernement, offrait la promesse d'une transformation des activités gouvernementales qui se traduirait par des « gains considérables en efficience » dans la prestation des services. D'autres s'attendaient à une forte expansion du cybercommerce qui révolutionnerait les transactions et ferait des services d'information le fondement de la nouvelle économie. Le gouvernement, disaient-ils, avait un rôle majeur à jouer dans la création de l'infrastructure nécessaire. Les gouvernements des pays de l'OCDE ont donc accéléré les mesures de préparation au cybergouvernement. Bon nombre d'entre eux se sont engagés dans d'importants programmes de TIC, en particulier dans le domaine de la prestation des services.

Le cybergouvernement s'avère cependant plus difficile et plus coûteux qu'on ne l'avait pensé et les avantages attendus ont été longs à se concrétiser. À quelques importantes exceptions près, les gains en efficience ont été discutables. L'explosion du cybercommerce a été court-circuitée par l'effondrement du dot-com. Les espoirs offerts par le cybergouvernement seraient-ils en train de se faner?

Avant de porter un jugement sur le cybergouvernement, il importe de déterminer plus clairement ce qu'il est et ce à quoi il peut nous conduire.

Il est toutefois trop tôt pour se prononcer. Le milieu d'orientation des politiques n'est effectivement pas bien armé pour tenir un débat éclairé sur la question. La vision du cybergouvernement qui prime actuellement a été trop influencée par les succès initiaux de la prestation des services en ligne et par des analogies trompeuses avec le secteur privé. Elle ne rend pas justice à l'ampleur

de la transformation qu'implique le cybergouvernement, aux opportunités et aux défis qui l'accompagnent. Avant de porter un jugement sur le cybergouvernement, il importe de déterminer plus clairement ce qu'il est et ce à quoi il peut nous conduire. Le présent document s'efforce de jeter plus de lumière sur les enjeux. Il offre un exposé des éléments qui permettront de présenter une image plus riche et plus complète du cybergouvernement -- il nous offre une plus large vision de la situation.

Dans cette vision des choses, le cybergouvernement est l'aboutissement de la transformation du gouvernement. En fait, ce pourrait bien être la transformation la plus profonde qu'il ait subie depuis les révolutions démocratiques de la fin du XVIII^e siècle, mais comme dans toutes les révolutions, des résultats très divers sont possibles. Nous pouvons compter sur certains de ces résultats davantage que sur d'autres. Par exemple, il est très probable que les TIC contribueront à améliorer l'efficacité de la prestation des services. Il n'est pas du tout certain, cependant, qu'elles conduiront à une forme de gouvernement plus ouvert, plus transparent, plus responsable ou plus démocratique que ce n'est le cas lorsque les structures demeurent conventionnelles.

Relever tous ces défis n'est pas facile. Pour le faire, il faut pouvoir compter sur un leadership engagé, éclairé et convaincu, en particulier au niveau politique. Il est absolument indispensable que les décideurs s'engagent résolument à étudier à fond les enjeux et à bien garder le cap. Le cybergouvernement pourrait facilement perdre son élan ou partir à la dérive.

L'argument présenté dans ces pages est donc que le cybergouvernement finira bien par s'imposer, mais sous quelle forme, nul ne le sait encore. Certaines options sont préférables, d'autres moins bonnes. C'est une réalité que ne peut négliger quiconque veut offrir une description sérieuse du cybergouvernement. C'est la raison pour laquelle cette étude est parfois une combinaison maladroite d'analyses et de recommandations, malgré les efforts déployés pour séparer les deux. Elle offre une description de l'état actuel des réalisations, mais elle est aussi pleine de préceptes et de commentaires sur le genre de gouvernement que nous voudrions pour l'avenir. Elle est donc à la fois un document d'administration publique et un appel aux armes – une tentative de réflexion rigoureuse et claire sur un projet extrêmement difficile à réaliser et une invitation à nous élever à la hauteur de la tâche. Néanmoins, nous espérons que la partie descriptive est suffisamment fondée sur les faits et sur l'analyse pour que le cadre qu'elle permet d'édifier soit utile et solide, même si des doutes persistent sur la valeur des parties ayant un caractère plus prescriptif.

1.2 La vision globale

Qu'est-ce que le cybergouvernement? Il y a quelques années, c'était un mot presque inconnu. Aujourd'hui, il fait partie du vocabulaire de tous les jours de la politique gouvernementale. Pourtant, son sens n'est ni simple ni évident. Selon la personne interrogée, on pourra aussi bien vous répondre qu'il s'agit de la « mise en ligne des services » que du « renouvellement de la démocratie ». Comme personne n'a jamais vu le cybergouvernement, personne n'est en mesure de dire à quoi il ressemble.

Quelqu'un a déclaré un jour que la position qu'on adopte dépend de la place qu'on occupe. Il est bon de le rappeler car, au fur et à mesure que notre expérience du cybergouvernement se développe, nos idées à son sujet évoluent. Il n'est pas surprenant que les personnes ayant des intérêts différents aient des opinions totalement différentes de la manière dont on devrait utiliser les technologies de l'information et des communications (TIC) pour améliorer ou modifier ce que font les gouvernements : le milieu des affaires veut de meilleurs services, les journalistes, un meilleur accès à l'information, ceux qui élaborent les politiques, plus d'information sur les tendances sociétales; quant aux « cyberdémocrates », ils veulent plus de consultations et plus de vote en ligne.

Cela rappelle l'histoire des aveugles et de l'éléphant : plusieurs aveugles avaient chacun la main posée sur une partie différente de l'animal – les oreilles, la queue, la trompe, la patte, etc. Comme aucun d'entre eux ne pouvait voir la bête toute entière, les aveugles s'étaient mis à se disputer sur l'aspect que pouvait avoir l'animal. Un passant leur avait expliqué que aucun d'entre eux n'avait vraiment tort, chacun ne décrivait, en fait, qu'une partie de l'éléphant.

Pour se faire une idée claire de quelque chose de nouveau ou de peu familier, il faut souvent combiner les expériences et les perspectives de diverses personnes qui sont en contact avec elle.

Cette histoire offre au moins deux leçons importantes. Premièrement, pour se faire une idée claire de quelque chose de nouveau ou de peu familier, il faut souvent combiner les expériences et les perspectives de diverses personnes qui sont en contact avec elle. C'est ce qui se passe pour le cybergouvernement. Si nous comptons trop sur le point de vue d'un ou deux intervenants dans le domaine, nous ne parviendrons pas à nous en faire une idée complète. Pour bien décrire ce qu'est le cybergouvernement, il faudra prendre en compte toutes les parties connues de celui-ci et, dans la mesure du possible, établir un lien entre elles.

Deuxièmement, le tout est toujours plus grand que la somme de ses parties. Bien qu'il soit utile – et même nécessaire – d'analyser les diverses parties qui le composent, ce processus ne suffit pas. Plus nous en saurons sur la manière dont les parties se combinent et s'articulent entre elles, mieux nous parviendrons à concevoir, édifier et gérer le système tout entier.

Il est peut-être encore trop tôt pour représenter de manière claire et complète « l'éléphant cybergouvernemental », mais on connaît suffisamment bien ses différentes parties et la manière dont elles s'articulent pour les étudier de manière assez détaillée et pour tracer les contours de l'animal; c'est du moins l'hypothèse sur laquelle cette étude est fondée, et son objectif.

1.3 Trois aspects du cybergouvernement

Pour commencer, nous pouvons identifier trois aspects du cybergouvernement à partir desquels notre discussion sera structurée :

- Amélioration de la prestation des services : Vers une nouvelle infrastructure publique
- L'information : Une nouvelle ressource publique?
- La cyberdémocratie : Élargissement de l'espace public

Ces trois aspects sont les thèmes qui se sont dégagés des discussions avec les nombreuses personnes qui étudient par quel moyen les TIC peuvent améliorer ce que font les gouvernements, ou qui réfléchissent à ces questions. Ils déterminent de quelle manière les personnes qui s'intéressent au gouvernement sur des plans différents abordent le cybergouvernement. Appelons ces gens-là les « protagonistes du cybergouvernement ».

Ils sont de plus en plus conscients du fait que les nouveaux réseaux et les nouvelles bases de données de TIC créent une nouvelle infrastructure « gouvernementale » qui est à la base du cybergouvernement. Ils veulent être certains que l'on tiendra compte de leurs intérêts lorsque l'on élaborera cette infrastructure.

Les protagonistes du cybergouvernement s'intéressent, sur le plan professionnel, à la manière dont on utilise les TIC pour transformer le gouvernement. Il s'agit de fonctionnaires, de politiciens, de journalistes, de membres des milieux d'affaires, d'universitaires, d'organisations bénévoles et du mouvement écologiste international. Ils sont de plus en plus conscients du fait que les nouveaux réseaux et les nouvelles bases de données de TIC sont en train de créer une nouvelle infrastructure « gouvernementale » qui est la base du cybergouvernement. Ils veulent être certains que l'on tiendra compte de leurs intérêts lorsque l'on élaborera cette infrastructure.

Il n'y a pas de façon parfaite de résumer les intérêts de tous ces protagonistes, mais les trois aspects susmentionnés constituent un point de départ utile. Ils nous aident à voir de quelle manière les diverses communautés orientent le débat sur le cybergouvernement et la façon dont elles imaginent l'avenir. Cela nous aide à évaluer de quelle manière on exploite la technologie pour atteindre des objectifs différents dans le domaine de la politique gouvernementale; cela permet aussi de dégager certains des enjeux et des défis auxquels on devra faire face.

1.4 L'idée du thème unificateur

Lorsque nous réfléchissons à la manière de concevoir une partie du cybergouvernement – par exemple, le nouveau mécanisme de prestation des services – il est important de réfléchir à ses répercussions sur les autres parties. En résumé, il est indispensable que nous concevions le cybergouvernement dans une perspective holistique, comme s'il s'agissait d'un organisme intégré et en évolution. La tâche n'est pas facile.

Certains des défis les plus importants en ce qui concerne le cybergouvernement ont trait à l'interaction entre ces différents aspects et à la manière dont ils influent l'un sur l'autre. La façon dont nous concevons nos systèmes de prestation des services, par exemple, peut limiter, entre autres, les options du vote électronique. Donc, lorsque nous réfléchissons à la manière de concevoir une partie du cybergouvernement – par exemple, le nouveau mécanisme de prestation des services – il est important de réfléchir à ses répercussions sur les autres parties. En résumé, il est indispensable que nous concevions le cybergouvernement dans une perspective **holistique**, comme s'il s'agissait d'un organisme intégré et en évolution. La tâche n'est pas facile.

Les trois aspects susmentionnés constituent un point de départ utile. Malgré les nombreux liens qui les unissent et leur interdépendance, il est utile de les séparer et de les examiner individuellement. Nous pouvons décrire de manière logique, par étapes, la manière dont l'un conduit à l'autre. Certes, un certain élément de flou existe et les enchaînements peuvent parfois paraître un peu artificiels, mais un seul et même thème semble se développer.

L'histoire commence par une conception du cybergouvernement axée sur des tâches simples telles que le paiement en ligne d'une contravention. On procède ensuite à l'examen graduel des trois aspects du cybergouvernement et on termine par une analyse de sa fonction instrumentale dans la consultation et la mobilisation démocratiques. Si une conclusion principale s'en dégage, c'est que les TIC semblent orienter les pays industrialisés vers une mutation du gouvernement moderne. Dans les démocraties occidentales, cela va bien au-delà d'une simple réorganisation ou réinvention du gouvernement; cela pousse les citoyens et les gouvernements vers un remaniement de certains aspects fondamentaux de la démocratie représentative.

En même temps, les craintes qu'inspirent les répercussions des TIC sur des valeurs démocratiques fondamentales telles que l'ouverture, la fonction gouvernementale, la responsabilisation, la transparence, la protection de la vie privée et la liberté d'expression font que le thème, en se développant, suit de plus ou moins près l'approche prescriptive aux enjeux, aux options et aux défis. On peut espérer que la tension ainsi créée entre les passages descriptifs et prescriptifs du processus ont un effet constructif et que la différence entre ces passages sont relativement claires.

Amélioration de la prestation des services :

Bâtir la nouvelle infrastructure publique

2.1 Les origines du cybergouvernement

L'histoire du cybergouvernement n'a pas d'origine unique ou incontestable. Pour nous, elle commence il y a une quinzaine d'années, à l'époque où une vague de réformes gouvernementales balayait les pays de l'OCDE. Le Royaume-Uni, l'Australie, et la Nouvelle-Zélande faisaient partie de ses partisans les plus enthousiastes. Après être allés chercher dans le secteur privé des idées sur la manière d'améliorer le gouvernement, les réformateurs en ont extrait des principes de base qui ont eu un effet profond sur les gouvernements, qu'ils fussent de gauche ou de droite. Voici donc, en quelques mots, notre version de cette histoire.

La politique est censée représenter ce que fait le gouvernement. La prestation des services concerne ceux qui l'assurent et la manière dont elle est effectuée.

Premièrement, une nette distinction s'est imposée entre deux tâches fondamentales du gouvernement : l'élaboration des politiques et la prestation des services. La première tâche est censée représenter ce que fait le gouvernement. La prestation des services concerne ceux qui l'assurent et la manière dont elle est effectuée. Cette distinction n'est pas nouvelle. Elle est un élément ancien et quelque peu controversé de l'administration publique. Les réformateurs ne l'ont cependant pas trouvée convaincante; ils l'ont remise à l'ordre du jour et ont fondé une bonne partie de leur réflexion sur elle.

Ils ont pris pour principe que les démocraties libérales devraient moins se soucier du qui et du comment que du quoi dans le gouvernement. Par exemple, si une réfection des rues est nécessaire, les citoyens se soucient peu de savoir qui effectue les réparations (p. ex., une entreprise du secteur public ou du secteur privé). Ils se préoccupent peu de savoir quels outils ou quelles stratégies d'entreprise sont utilisés, pourvu que le travail est fait de manière efficace et efficiente et conformément aux valeurs libérales-démocratiques d'un gouvernement transparent, ouvert, responsable et respectueux de la protection des renseignements personnels.

Il ne suffit pas que l'élaboration des politiques soit transparente, ouverte, responsable et respectueuse de la protection des renseignements personnels. Décider de ce que le gouvernement devrait faire requiert également un mandat démocratique; c'est là la prérogative des représentants élus.

En revanche, décider de ce que le gouvernement devrait faire – il s'agit ici de l'élaboration des politiques – est ce que les réformateurs appelaient parfois une « fonction de base » du gouvernement. Il ne suffit pas d'utiliser des méthodes qui sont transparentes, ouvertes, responsables et respectueuses de la protection des renseignements personnels. Décider de ce que le gouvernement devrait faire requiert également un **mandat démocratique**; c'est là la prérogative des représentants élus. À la différence de la prestation des services, l'élaboration des politiques ne saurait être confiée, par exemple, à des entreprises du secteur privé sous prétexte qu'elles sont capables de le faire de manière plus efficace ou efficiente. Ce serait contraire aux principes démocratiques. Avant tout, la démocratie est l'exercice de l'autorité publique d'une manière qui reflète la volonté de la population. Cela signifie que seuls ceux à qui un tel mandat a été confié sont légitimement habilités à prendre de telles décisions. Tout ce que les autres devraient être autorisés à fournir serait des avis sur les conséquences de telle ou telle décision.

En séparant l'élément politique de l'élément opérationnel, les gouvernements axés sur les réformes ont pu mettre à l'essai de nouvelles méthodes de prestation des services, notamment la privatisation, l'impartition et la création de partenariats publics-privés, alors que le maintien de la fonction de base du gouvernement (l'élaboration des politiques) est demeuré sa prérogative. David Osborne et Ted Gaebler, deux des théoriciens les plus importants du mouvement, ont résumé cette approche en des termes frappants : le gouvernement devrait passer plus de temps à la barre et moins de temps aux avirons¹.

Une autre pierre angulaire du mouvement, l'idée d'un service axé sur la clientèle, a été empruntée au secteur privé. Comme les gouvernements jouissaient de monopoles dans de nombreux domaines, ils n'avaient, selon les réformateurs, aucun motif suffisant de fournir des services de haute qualité aux citoyens ni de les fournir de manière efficiente. Ils avaient pris le parti de ne pas tenir compte des besoins de leurs « clients », préférant concentrer tous leurs efforts sur leurs propres priorités. L'approche axée sur la clientèle était censée renverser la tendance et montrer que les gouvernements existent pour servir les citoyens, et non l'inverse.

Un des objectifs clés du service axé sur la clientèle était de rendre le gouvernement plus convivial en le réorganisant en fonction des besoins des citoyens.

Un des objectifs clés du service axé sur la clientèle était de rendre le gouvernement plus convivial en le réorganisant en fonction des besoins des citoyens. Selon les réformateurs, il y avait suffisamment longtemps qu'on laissait le gouvernement s'organiser en fonction de ses propres priorités et intérêts, qu'il s'agisse de la commodité sur le plan administratif ou des conflits de compétence. Les citoyens en étaient donc venus à considérer le gouvernement comme un labyrinthe impénétrable de ministères et de bureaux. Il y a l'exemple célèbre du Canadien qui avait été obligé de se présenter à plus d'une demi-douzaine de bureaux appartenant à trois paliers de gouvernement pour obtenir le permis d'exploitation d'un commerce! Les réformateurs soutenaient qu'il incombait au gouvernement, et non aux citoyens, d'assumer la responsabilité de « l'intégration ». Cette intégration devrait se faire en coulisses de manière à ce que, pour le client, l'opération soit parfaitement intégrée : une seule transaction et un seul point d'accès.

Ce mouvement a profondément influencé la vision dominante du cybergouvernement dans des pays comme le Canada. Les liens étroits entre le mouvement de réforme des services et le cybergouvernement semblent s'être formés au cours des premières tentatives d'utilisation de sites Web et de kiosques pour améliorer la prestation des services en en faisant un mécanisme davantage axé sur la clientèle et plus efficient. Développement des ressources humaines Canada a, par exemple, installé un certain nombre de kiosques dans des centres commerciaux partout au pays au début des années 1990 et les a utilisés pour fournir des informations sur l'assurance-emploi et pour afficher des emplois.

¹ *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*

La mise en place de ces kiosques et de ces sites Web était une façon originale de fournir des services, et cette méthode s'est vite imposée. La nouvelle approche a été baptisée « Prestation électronique des services » ou PES. Ceux qui l'avaient lancée estimaient qu'elle concordait fort bien avec les principes et le point de vue du mouvement de réforme. En premier lieu, les nouveaux mécanismes de prestation – kiosques et sites Web – étaient considérés comme distincts de la politique qui sous-tendait le service et comme une façon plus rapide et moins coûteuse de les fournir. En deuxième lieu, la PES a rendu le service beaucoup plus accessible; elle était donc beaucoup plus axée sur la clientèle que les systèmes conventionnels. Enfin, cette méthode a permis d'obtenir des résultats remarquables dans la réorganisation du gouvernement au profit des citoyens. Il devenait ainsi possible d'offrir plusieurs services sur un même site Web ou à un même kiosque. C'est la raison pour laquelle la PES s'est rapidement imposée comme une méthode nouvelle et prometteuse de promotion d'un gouvernement intégré.

Si les gouvernements utilisaient la nouvelle technologie pour réorganiser les services en fonction des besoins du citoyen plutôt que des leurs, les services gouvernementaux paraîtraient représenter un ensemble unique, cohérent et bien organisé d'options gérées et dispensées par une seule source.

Au milieu des années 1990, la séparation du volet politiques et du volet prestation des services et la volonté de dispenser un service axé sur la clientèle s'étaient combinées avec la PES pour créer une vision d'un gouvernement intégré, axé sur les citoyens. Dans cette perspective, bien que les services gouvernementaux soient éparpillés entre de nombreux ministères et de multiples administrations, les gens voient les choses tout autrement. Ils ont en effet l'impression d'avoir affaire à un univers intégré. Si les gouvernements utilisaient la nouvelle technologie pour réorganiser les services en fonction des besoins du citoyen plutôt que des leurs, les services gouvernementaux paraîtraient représenter un ensemble unique, cohérent et bien organisé d'options gérées et dispensées à partir d'une seule source. Cette vision a incité les fonctionnaires du monde entier à réorganiser, à reconcevoir et à réinventer le gouvernement. C'est ce que nous appelons aujourd'hui, le mouvement en faveur du cybergouvernement.

2.2 Le gouvernement intégré : Eldorado du mouvement de réforme?

Les services offerts le plus fréquemment en ligne prennent différentes formes : transaction (p.ex., renouvellement d'un permis de conduire ou d'un passeport); l'obtention d'information (p.ex., bulletin météorologique ou résumés d'enquêtes de conjoncture); affichage d'information (p. ex., déclarations d'impôt sur le revenu); obtention de formulaires et de documents. Si l'objet de la transaction peut être ramené à un simple regroupement de renseignements, la technologie convient parfaitement à l'amélioration des services. Les tâches peuvent être clairement définies et aisément cloisonnées. Par exemple, un client présente une demande de document; le gouvernement reçoit et traite la demande, renvoie le document au client, et le service est ainsi assuré. Ces services sont souvent perçus comme les « fruits les plus accessibles » du cybergouvernement, parce qu'ils sont « faciles à cueillir » pour les responsables qui essaient d'obtenir des « résultats rapides » dans le domaine de l'amélioration des services.

Au fur et à mesure que les fruits les plus accessibles se font cueillir, les gouvernements passent à ce qui devrait être l'étape suivante dans l'évolution de la PES. Des services différents devraient non seulement être accessibles sur le même site Web ou au même kiosque, mais ils devraient également être intégrés ou regroupés afin d'accroître l'intégration gouvernementale.

En cas de décès du conjoint, par exemple, le conjoint survivant aura plusieurs responsabilités : faire enregistrer le décès, en avertir un certain nombre de ministères, demander un transfert des biens, envisager éventuellement un changement de nom ou d'adresse, etc. Les gouvernements n'assureraient-ils pas un meilleur service au client s'ils coopéraient discrètement à l'intégration de ces tâches? Idéalement, le client en ligne remplirait un seul formulaire et le présenterait. Le (les) gouvernement(s) pourrai(en)t s'assurer que le formulaire comporte toutes les demandes de renseignements nécessaires pour remplir les diverses tâches. Les différents ordres de gouvernement pourraient alors échanger cette information entre eux et la communiquer à leurs ministères, en fonction des besoins.

Le prolongement logique de cette idée serait de créer un portail « unique » ou un « canal gouvernemental » protégé qui permettrait d'avoir accès à tous ou à la plupart des services.

Le prolongement logique de cette idée serait de créer un portail « unique » ou un « canal gouvernemental » protégé qui permettrait d'avoir accès à tous ou à la plupart des services. Plutôt que d'obliger les citoyens à utiliser divers kiosques ou sites Web, l'établissement d'un guichet unique permettrait d'avoir accès aux services gouvernementaux. Dans ce portail, les services seraient intégrés ou regroupés afin d'en assurer l'intégration maximale.

Au cours des cinq dernières années, certains gouvernements se sont résolument engagés dans cette voie. Au Canada, par exemple, le gouvernement fédéral a l'intention de relier tous les services de manière à ce que l'on puisse y accéder depuis un point d'accès unique d'ici 2005. Dans l'idée de la « fenêtre infaillible », le gouvernement est représenté par une série intégrée de portails électroniques qui ménageraient un accès à tous les services ou à la majorité d'entre eux. Un certain nombre d'autres pays de l'OCDE se sont fixé le même objectif, notamment les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Australie.

Dans ce réseau de portails, idéalement, les services connexes seraient « groupés », ce qui éviterait aux citoyens d'effectuer une série de transactions distinctes pour recevoir ce qui, à leurs yeux, semble être un seul et même service. On ne serait donc plus obligé de rendre visite à dix ministères différents appartenant à trois ordres de gouvernement pour obtenir un permis d'exploitation commerciale. Les citoyens auraient alors affaire à un gouvernement totalement intégré.

Pour certains, la recherche d'un gouvernement intégré commence à ressembler à la quête de l'Eldorado, la fabuleuse cité de l'or qui, semble-t-il, n'existait que dans l'imagination de ceux qui la recherchaient.

Cependant, l'intégration des services s'avère une tâche beaucoup plus complexe qu'on ne l'imaginait. À quelques notables exceptions près², du moins au Canada, la plupart des ministères fédéraux ont encore du chemin à faire avant de pouvoir parler sérieusement d'intégration. La plupart d'entre eux ont déjà bien des difficultés à atteindre l'objectif, moins ambitieux, de la mise en ligne des services de base d'ici 2005. Plus les gouvernements font des essais d'intégration, plus les obstacles augmentent. Pour certains, la recherche d'un gouvernement intégré commence à ressembler à la quête de l'Eldorado, la fabuleuse cité de l'or qui, semble-t-il, n'existait que dans l'imagination de ceux qui la recherchaient.

En outre, prétendre que tous les services pourraient être fournis en ligne est trompeur. Si le renouvellement d'un permis de conduire peut être complètement numérisé, d'autres services, comme les services médicaux, ne peuvent pas l'être. Une intervention chirurgicale, par exemple, exige un contact direct. Lorsqu'on parle d'offrir tous les services en ligne, on ne parle en fait que de la mesure dans laquelle l'information connexe peut ou devrait être en ligne. On pourrait, par exemple, se faire inscrire en direct pour une intervention chirurgicale. Comme nous le verrons dans la section « L'information : Une nouvelle ressource publique? », une vision plus complète du cybergouvernement implique un débat plus approfondi sur l'utilisation des TIC pour appuyer de tels services. Par exemple, devrait-il y avoir un système national regroupant les dossiers de santé de tous les malades? Dans l'affirmative, qui devrait y avoir accès?

En conclusion, la création d'un **guichet unique d'accès** aux services gouvernementaux ne signifiera pas l'avènement à une ère nouvelle de **gouvernement intégré**. Elle n'aboutira qu'à la mise en place d'un annuaire complet des services gouvernementaux, d'un point d'accès unique au gouvernement. Mais que se passera-t-il alors? Est-ce là le résultat final de quinze années de travail sur la réforme de la prestation des services? L'intégration est-elle un objectif irréaliste? Pourquoi est-elle si difficile? Que peut-on faire? La révolution est-elle terminée?

Dans le reste de la section 2 de la présente étude, nous examinons certains des obstacles à la création d'un gouvernement intégré. Par mesure de commodité, nous les avons classés sous les trois grandes rubriques suivantes :

- Gestion du changement
- Préoccupations inspirées par le système de gestion publique
- Absence d'un leadership clair et énergique

² Par exemple, voir la section ci-dessous Place du Canada.*

2.3 Gestion du changement

2.3.1 Systèmes existants

Le problème le plus aisé à comprendre en ce qui concerne l'intégration est celui de l'interopérabilité, c'est-à-dire, les différences techniques qui empêchent des systèmes distincts de communiquer.

Le problème le plus aisé à comprendre en ce qui concerne l'intégration est celui de l'interopérabilité, c'est-à-dire, les différences techniques qui empêchent des systèmes distincts de communiquer. Les ministères ou les gouvernements ne peuvent pas échanger d'information ou intégrer des services si leurs systèmes ne sont pas compatibles. En fait, beaucoup de ces systèmes ne le sont pas. De nombreux programmes continuent à s'appuyer sur des systèmes conçus pour un usage exclusivement intraministériel. Lorsqu'on les a créés, on se préoccupait peu d'en assurer la compatibilité avec les systèmes des autres ministères ou gouvernements. De ce fait, le transfert et le partage de l'information sont souvent difficiles, sinon impossibles.

À un certain niveau, le problème de l'interopérabilité est de nature technique : l'âge du matériel, les normes de conception, les langages informatiques, etc. Mais l'interopérabilité a également des aspects politiques et de gestion.

Premièrement, si l'on veut régler le problème de manière définitive, il faudrait adopter des normes universelles pour la poursuite d'objectifs très divers, depuis le repérage et le stockage de l'information jusqu'au type de logiciel qui devrait être utilisé pour gérer des données. Parvenir à une telle coordination à l'échelle d'un gouvernement – sans même parler de coordination entre gouvernements différents – représente un défi majeur sur le plan politique et sur celui de la gestion. D'une part, tous les fournisseurs ont fortement intérêt à promouvoir les normes utilisées par leurs produits et à décourager l'utilisation des produits de leurs concurrents. Si les fournisseurs font partie des défenseurs les plus actifs et les plus virulents du statu quo, c'est précisément à cause de la concurrence qui les oppose sur le marché. Pourtant, pour conquérir une part du marché, il faut faire ressortir les différences entre les produits, et non leur caractère identique.

Deuxièmement, le remplacement des systèmes « existants » coûte généralement très cher, en argent aussi bien qu'en temps.

Dans un cas comme dans l'autre, il n'y a pas de solution simple. Pour régler ces problèmes, il faut pouvoir compter sur l'attention soutenue et le leadership énergique des cadres supérieurs et des échelons politiques. Il faudrait une stratégie efficace pour assurer l'adoption de normes universelles et pour veiller à ce que la politique d'approvisionnement favorise l'élaboration d'un système unique, universellement compatible.

2.3.2 Des services intégrés à un gouvernement intégré

L'absence de normes universelles et les carences des systèmes existants créent de sérieux problèmes et coûtent cher; en principe, ces problèmes pourraient cependant être résolus.

L'absence de normes universelles et les carences des systèmes existants créent de sérieux problèmes et coûtent cher; en principe, ces problèmes pourraient cependant être résolus. La coordination des programmes constitue un obstacle beaucoup plus important sur la voie conduisant à un gouvernement intégré. De quoi s'agit-il exactement et pourquoi cette coordination a-t-elle tant d'importance?

Revenons à l'exemple de l'enregistrement d'un décès. En dehors de l'interopérabilité, le partage de ce genre d'information ne présente pas de problèmes techniques insurmontables. Les ministères pourraient être reliés par un système d'information unique comportant un mécanisme qui permettrait de transmettre l'information reçue aux points appropriés du système. Cela suscite des craintes, que nous examinerons plus loin, quant à la protection des renseignements personnels. Mais supposons qu'on puisse les apaiser : jusqu'à quel point l'intégration serait-elle alors facile à réaliser?

Lorsqu'il s'agit d'enregistrer un décès, l'intégration est, sans doute, assez facile à réaliser. Elle fait appel à un groupe de services qui peuvent être reliés par une seule transaction (p. ex., l'échange d'un ensemble de renseignements) parce que l'objectif est le même : l'enregistrement d'un seul événement. Cependant, de nombreux services qui, au premier abord, paraissent être des bons candidats à l'intégration s'avèrent au contraire fort difficiles.

Prenons, par exemple, les services aux personnes handicapées. Il existe des centaines de programmes de ce genre au Canada. Pourtant, rares sont les personnes handicapées qui en connaissent plus de quatre ou cinq. Elles ne savent pas auxquels elles sont admissibles, où elles peuvent se renseigner, qui fournit ces services ou en quoi ils peuvent leur être utiles. Tous ces programmes sont éparpillés au petit bonheur dans les ministères fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux.

Elle a pour objet de relier les services pertinents – de les regrouper en fonction des besoins essentiels de manière à permettre aux citoyens d'avoir affaire à un ensemble intégré plutôt que d'essayer de se retrouver dans un labyrinthe de programmes et de ministères.

La prestation de services intégrés devrait normalement aider les personnes handicapées à faire face à de tels problèmes. Elle a pour objet de relier les services pertinents – de les regrouper en fonction des besoins essentiels de manière à permettre aux citoyens d'avoir affaire à un ensemble intégré plutôt que d'essayer de se retrouver dans un labyrinthe de programmes et de ministères. La première étape devrait consister à offrir un point d'accès unique à tous ces programmes : un portail ou une fenêtre électronique.

Mais si les services intégrés aspirent à être davantage qu'un énorme répertoire – un annuaire téléphonique – des services gouvernementaux, ils devraient rendre l'accès et les options offertes aussi homogènes que possible. Comme nous l'avons vu, du point de vue du client, un groupe de services paraîtrait comme une série unique d'options cohérentes et bien organisées, gérées et offertes par une seule source. Ce serait certainement une amélioration par rapport au statu quo. Mais qu'est-ce que cela supposerait?

Imaginons qu'une personne handicapée veuille s'inscrire à deux programmes gouvernementaux organisés séparément. Imaginons aussi qu'elle doive utiliser des services de transport adapté du gouvernement parrainés par un ministère pour se rendre à un nouveau programme de formation professionnelle parrainé par un autre ministère. Quel fardeau l'intégration imposerait-elle sur les deux ministères afin que les services soient homogènes et coordonnés?

Cette personne handicapée devrait-elle pouvoir ne remplir qu'une demande pour les deux services? Si des lettres d'appui ou de recommandation sont exigées pour les deux, devrait-elle en fournir deux séries? Si elle a l'intention d'utiliser les services ensemble dans ce qui lui semble être des aspects différents d'une même tâche (c.-à-d. un effort pour devenir plus employable), devrait-elle s'attendre à ce que le gouvernement les maille? Par exemple, imaginons que le service de transport ne soit offert qu'après 9 heures le matin, mais que le cours de formation commence à 8 heures. À titre de client de deux ministères, la personne handicapée devrait-elle s'attendre à ce que les services soient coordonnés afin qu'elle puisse utiliser le transport adapté pour se rendre au cours? Jusqu'à quel point ces programmes sont-ils censés être complémentaires? L'intégration devrait-elle obliger les gouvernements à aligner ou à harmoniser les objectifs de leurs programmes?

Que penser des doubles emplois et des chevauchements? Jusqu'à quel point devraient-ils être réduits au minimum ou éliminés? Est-il logique que deux ministères utilisent les fonds publics pour offrir à un client ce qui constitue effectivement le même service? Quand le client d'un programme s'en aperçoit, devrait-il raisonnablement s'attendre à ce qu'un des deux programmes soit éliminé? Comment prendre une telle décision?

Imaginons encore que ce soit l'administration municipale qui parraine les services de transport assisté dont la personne handicapée a besoin, mais que le gouvernement provincial parraine le programme de formation professionnelle. À titre de citoyen et de contribuable aux deux paliers de gouvernement, dans quelle mesure cette personne devrait-elle raisonnablement s'attendre à ce que les deux collaborent ensemble pour coordonner ces deux programmes à son intention?

Comme le montrent ces exemples, offrir aux clients ou aux citoyens ce qui **leur** paraît comme un service homogène exigerait une coordination et une coopération beaucoup plus grandes entre les ministères et les autres fournisseurs de services dans les secteurs privé et bénévole que ce qui existe actuellement.

La poursuite de la prestation de services homogènes nous entraîne rapidement au-delà de la prestation des services et nous fait entrer dans le monde des politiques.

De plus, comme le montrent aussi très clairement ces exemples, la poursuite de services homogènes nous entraîne rapidement au-delà de la prestation des services et nous fait entrer dans le monde des politiques. Dans ce contexte, le principe de services axés sur le client, qui prévoit que les politiques et la prestation des services peuvent être séparés, est assez trompeur. Comme on a pu le voir, tout effort sérieux d'intégrer les services au-delà du simple niveau de base comportera également des choix de politique.

Revenons à l'exemple du transport. Aller chercher la personne handicapée à la maison avant 8 heures n'est pas une simple question de modalité. On touche ici à la raison d'être du service, à ses objectifs et à ses bénéficiaires réels. Répondre à ces questions nous entraînera dans une analyse des **objectifs stratégiques** du programme. Imaginons en outre que, pour des raisons d'efficacité et d'efficacités, la prestation du service ait été confiée à un autre ministère, un autre palier de gouvernement ou un partenaire du secteur privé ou communautaire. Le prestataire du service devrait-il être autorisé à prendre ces décisions et devrait-on s'attendre à ce qu'il le fasse? S'agirait-il en réalité d'un transfert inacceptable d'une activité de base du gouvernement à quelqu'un d'autre, quelqu'un qui n'a pas le mandat public de prendre des décisions au sujet de ce que fait le gouvernement?

Ces facteurs semblent indiquer qu'il est imprudent de considérer l'intégration simplement comme la prochaine étape de l'évolution de la PSE. Cela donne l'impression que les enjeux de l'intégration sont des questions pratiques concernant les moyens d'offrir les services plus efficacement et de manière plus efficiente. Quand les services peuvent être intégrés grâce à l'échange d'information, pour l'enregistrement d'un décès, par exemple, c'est peut-être le cas. Mais pour de nombreux services, il faudra coordonner les politiques. Si les gouvernements veulent vraiment tenir compte du point de vue des clients, ils doivent reconnaître que le gouvernement intégré ne se résume pas à une prestation efficiente de services facilement accessibles. Cela suppose également une coordination des politiques, autrement dit, une vision des politiques aussi bien qu'une vision de la prestation des services.

Par conséquent, à moins que la notion de gouvernement intégré ne se limite à des services qui peuvent se réduire à de simples échanges de lots de renseignements, les efforts en vue de créer un gouvernement intégré nous entraînent, au-delà de l'analyse des répercussions des TIC sur un volet du gouvernement – ses opérations –, vers une analyse du cybergouvernement en tant que forme différente de gouvernement.

Par conséquent, à moins que la notion de gouvernement intégré ne se limite à des services qui peuvent se réduire à de simples échanges de lots de renseignements, les efforts en vue de créer un gouvernement intégré nous entraînent, au-delà de l'analyse des répercussions des TIC sur un volet du gouvernement – ses opérations –, vers une analyse du **cybergouvernement en tant que forme différente de gouvernement**. Ils nous incitent à nous demander d'abord à quoi pourrait ressembler un tel gouvernement. Quelles seraient ses caractéristiques et son infrastructure organisationnelles? Quelle capacité doit s'ajouter à l'appareil gouvernemental actuel afin de se coordonner et de s'intégrer au-delà des frontières interministérielles, voire même des frontières avec le secteur privé et le secteur communautaire?

2.4 Le système de régie (interne)

Comme nous l'avons vu, lorsque les gouvernements se sont lancés dans la PSE, ils considéraient les TIC comme un moyen d'améliorer les services à la clientèle et l'efficacité de leurs opérations. Cette vision était conforme à leur idée que les politiques sont séparées de la prestation des services et que le cybergouvernement est une question de services améliorés. Mais si les gouvernements souhaitent vraiment l'intégration, il faut franchir la frontière entre la prestation des services et les politiques. De fait, l'intégration soulève des questions de frontières qui sont fondamentales dans un gouvernement classique. D'autres questions tout aussi importantes se posent dans le cas des frontières qui sous-tendent la protection de la vie privée et la reddition de comptes au public.

Le gouvernement traditionnel est structuré en éléments fondés sur des fonctions ou des rôles. Par exemple, le ministère de la Santé est une entité distincte qui existe pour guérir les maladies et promouvoir le mieux-être. Il est divisé en éléments plus petits (secteurs), qui sont eux aussi divisés en éléments encore plus petits, et ainsi de suite. Ce morcellement va jusqu'aux divers postes, chacun d'eux ayant un rôle spécial à jouer. Ensemble, ces éléments forment un seul système. Si les éléments ont été bien conçus et si tous les employés font leur travail correctement, le gouvernement devrait fonctionner comme une machine bien huilée.

Cette métaphore de la grosse machine a eu une énorme influence sur l'évolution et la conception du gouvernement. D'ailleurs, dans la plupart des gouvernements, il y a un palier élevé d'élaboration des politiques (qu'on appelle souvent « l'appareil gouvernemental ») dont le travail consiste à régler et à perfectionner les éléments afin de s'assurer qu'ils s'emboîtent bien.

Les systèmes qui assurent la protection de la vie privée et la reddition de comptes au public sont reliés au modèle de l'appareil gouvernemental et y sont imbriqués. Prenons le cas du système de protection de la vie privée. Il repose sur l'idée que chaque fonctionnaire a une fonction ou un travail distinct. Il n'est autorisé à réunir des renseignements personnels sur un client que dans la mesure où ces renseignements sont requis pour son travail. Les fonctionnaires ne peuvent pas collecter de renseignements supplémentaires sur les clients et ne sont pas autorisés à communiquer l'information qu'ils possèdent à d'autres fonctionnaires. Maintenir leurs fonctions séparées est donc essentiel pour que les renseignements personnels soient protégés.

Le même système est essentiel pour protéger la reddition de comptes au public. Dans le modèle de l'appareil gouvernemental, les divers éléments du gouvernement sont structurés hiérarchiquement de manière à ce que chaque personne relève de quelqu'un à l'échelon supérieur qui doit répondre des actes de son subalterne, et ainsi de suite jusqu'au sous-ministre et, finalement, au ministre. Si les relations hiérarchiques deviennent floues, notamment parce que les rôles ou les fonctions ne sont pas clairs, les rapports hiérarchiques le deviennent aussi.

La notion de gouvernement intégré se moque des frontières qui séparent divers emplois ou fonctions dans le modèle classique de l'appareil gouvernemental. Les systèmes de TIC peuvent appuyer un gouvernement intégré précisément parce qu'ils peuvent être utilisés pour organiser les employés, les emplois et l'information en réseaux, lesquels respectent moins les frontières législatives ou administratives et sont moins hiérarchiques.

La notion de gouvernement intégré se moque des frontières qui séparent divers emplois ou fonctions dans le modèle classique de l'appareil gouvernemental. Les systèmes de TIC peuvent appuyer un gouvernement intégré précisément parce qu'ils peuvent être utilisés pour organiser les employés, les emplois et l'information en réseaux, lesquels respectent moins les frontières législatives ou administratives et sont moins hiérarchiques. Mais la confusion des rôles et des fonctions, ainsi que l'échange des renseignements et des tâches vont à l'encontre des méthodes traditionnelles de protection des renseignements privés et de reddition des comptes. Par conséquent, ce qui semble être un gain du point de vue du service axé sur le client dans un gouvernement intégré peut être annulé par une diminution de la protection des renseignements personnels ou de la responsabilisation.

La conclusion qui se dégage est que l'intégration jette les bases d'un modèle organisationnel différent, un modèle dont la structure ressemble davantage à un réseau qu'à une machine. Si tel est le cas, des questions fondamentales se posent au sujet de l'avenir. Le « nouveau système » menace-t-il l'intégrité du système existant? Plus précisément, menace-t-il l'engagement du gouvernement à protéger les renseignements personnels et à rendre des comptes au public? Existe-t-il d'autres moyens de tenir ces engagements? Dans l'affirmative, quels sont-ils et comment fonctionnent-ils? Est-il possible d'intégrer l'ancien système et le nouveau? Faut-il trouver un équilibre entre les deux? Dans l'affirmative, comment s'y prendre?

Une grande partie du débat actuel sur le cybergouvernement tourne autour de ces questions. Collectivement, les fonctionnaires ont l'impression que la transition vers un gouvernement intégré est nécessaire, voire même probablement inévitable, mais qu'il sera très difficile de bâtir l'infrastructure, parce que, comme nous l'avons vu, il ne s'agit pas simplement de restructurer la prestation des services.

On ne sait pas exactement jusqu'à quel point les gouvernements devraient échanger des renseignements afin d'intégrer les services de nature personnelle.

Les divers aspects de la protection des renseignements personnels et de la responsabilisation ont constitué des obstacles. Malgré certains progrès, il faut encore beaucoup plus d'analyse, de réflexion et de recherche. D'une part, on ne sait pas exactement jusqu'à quel point les gouvernements devraient échanger des renseignements afin d'intégrer les services de nature personnelle. L'information générale ne compromet personne. Mais quand elle est personnelle, on ne s'entend pas encore vraiment sur la difficulté de la protéger dans un système plus intégré. Dans certains cas, les renseignements personnels qui ont été gardés séparés pour la protéger sont désormais échangés, les citoyens y ayant consenti, afin de recevoir un meilleur service. Au Canada, une question a été ajoutée sur les formulaires fédéraux de déclaration de revenu pour demander que certains renseignements personnels soient intégrés. Les résultats sont positifs. Dans certains cas, les citoyens se préoccupent peut-être moins de la protection des renseignements personnels qu'on le croyait.

Il est pourtant clair que la protection des renseignements personnels constitue un obstacle. Il y a de réelles préoccupations au sujet de l'érosion de cette protection. En même temps, la protection des renseignements personnels peut être invoquée (et l'est parfois) comme excuse pour ne pas fournir ou échanger certains renseignements. Il faut un débat plus large et plus ouvert sur ces questions. Les politiciens, qui sont bien placés pour étudier le problème, devraient le lancer, plutôt que les fonctionnaires qui ne jouissent de pouvoirs comparables.

Le problème de la responsabilisation en est un autre qui a fait hésiter bon nombre de ceux qui ont réfléchi aux objectifs du cybergouvernement. Il semble ne faire aucun doute que le modèle axé sur les réseaux qu'implique le cybergouvernement crée des tensions avec le modèle de type hiérarchique sur lequel les gouvernements libéraux-démocratiques se fondent depuis deux siècles. Cela dit, comme nous le verrons plus loin, le cybergouvernement pourrait faire naître une autre forme de responsabilisation. Le Bureau du vérificateur général du Canada l'a qualifiée de « reddition de comptes au public »³. Il pourrait s'agir là d'une façon satisfaisante de compenser – peut-être largement – la disparition du modèle hiérarchique que suppose le cybergouvernement.

³ Pour des exemples de l'évolution de la réflexion du BVG sur la responsabilisation, voir le chapitre 1 du *Rapport de la vérificatrice général du Canada, 2002*; ou le chapitre du *Rapport du vérificateur général du Canada, 1999*. De plus, un document de travail sur la question a été publié par le Bureau en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. Il s'intitule « La reddition de comptes dans le secteur public : Vers une modernisation, et est affiché à http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/OAGTBS_f.html.

2.5 Leadership : de la fonction publique aux politiciens

Il devrait être clair maintenant que le cybergouvernement est beaucoup plus qu'un travail de plomberie. Il semble en effet impliquer une transformation du gouvernement tel que nous le connaissons actuellement.

Nous avons vu parmi les obstacles clés qui entravent la progression vers le cybergouvernement le problème de l'inopérabilité, le besoin de nouveaux mécanismes et procédés de coordination des politiques, et de nouvelles approches à l'égard de la protection des renseignements personnels et de la responsabilisation. Il devrait être clair maintenant que le cybergouvernement est beaucoup plus qu'un travail de plomberie. Il semble en effet impliquer une transformation du gouvernement tel que nous le connaissons actuellement. D'ailleurs, de nombreux hauts fonctionnaires qui se penchent actuellement sur le dossier pensent maintenant qu'il faudra peut-être repenser et réorganiser tout le système, c'est-à-dire aussi bien refaire la plomberie que créer de nouveaux systèmes de gouvernance horizontale. Il faudra donc de tout, autant une nouvelle approche des marchés publics qu'une importante révision des principes et des valeurs qui sous-tendent certains aspects clés de la législation sur la protection des renseignements personnels. La fonction publique ne peut pas, à elle seule, réaliser une telle transformation. Il faut un leadership solide, engagé et informé au niveau politique.

Au moment où la recherche pour la présente étude était en cours, nous avons entendu à maintes reprises que le dossier du cybergouvernement nécessite un leadership politique engagé, que, sans ce leadership, il y a un risque que le projet perde de son élan et s'étiole. Pourtant, on ne sait pas toujours clairement pourquoi ce leadership est nécessaire ni quel rôle il devrait jouer. Pourquoi avons-nous besoin d'un leadership plus engagé dans le dossier du cybergouvernement?

En règle générale, le leadership politique s'impose pour les tâches que ne peut faire la fonction publique. Par exemple, les politiciens peuvent :

- prendre des décisions horizontales plus facilement;
- débattre et défendre publiquement diverses options de politique;
- prendre des décisions stratégiques.

Certains des grands défis que présente actuellement le cybergouvernement – comme l'intégration des politiques – exigent des mesures qui vont au-delà des frontières organisationnelles. Le champ d'action des fonctionnaires est trop limité pour qu'ils puissent prendre seuls de telles mesures. Ils n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions qui dépassent les frontières et les mandats ministériels. Négocier des changements interministériels ou intergouvernementaux afin de fixer des normes communes ou d'intégrer les programmes constitue donc pour eux un long et lent processus.

Les politiciens sont très peu sensibilisés aux enjeux et aux possibilités que représente le cybergouvernement, qu'ils ont tendance surtout à considérer comme un grand et coûteux « problème de plomberie ».

Le cybergouvernement a besoin de succès importants et visibles qui démontrent son utilité aux yeux de ceux qui s'occupent de l'élaboration des politiques et des citoyens en général. On pourrait, par exemple, dégager certains domaines clés où il est possible de progresser vers des services homogènes entre les divers paliers de gouvernement, les services aux personnes handicapées. Si un groupe non partisan de représentants élus pouvait être constitué afin de promouvoir l'intégration dans un tel domaine, les progrès seraient peut-être plus rapides. Cela démontrerait publiquement les avantages qui peuvent découler du cybergouvernement et aiderait les gouvernements à mieux comprendre les défis et les possibilités en cause.

Parvenir à un gouvernement intégré exigera un solide leadership politique aux niveaux élevés afin de faire avancer le processus. À l'heure actuelle, cependant, les politiciens sont très peu sensibilisés aux enjeux et aux possibilités que représente le cybergouvernement, qu'ils ont tendance surtout à considérer comme un grand et coûteux « problème de plomberie ». Ils sont évidemment en faveur de meilleurs services, mais au-delà de ce souhait, le cybergouvernement se retrouve rarement dans leur mire. Comme le faisait remarquer un politicien, « Quand les électeurs viennent me voir, ce n'est pas pour me parler de cybergouvernement. » Le cybergouvernement est un enjeu public qui passe pratiquement inaperçu.

L'analyse présentée dans cette section nous aide à comprendre pourquoi le cybergouvernement est si peu prioritaire. Au cours de la dernière décennie, des partisans, dans la fonction publique aussi bien que dans le secteur privé, ont préconisé une utilisation accrue des TIC surtout en fonction de leur capacité d'améliorer les opérations du gouvernement et la prestation des services. Il n'est pas étonnant que ce soit à ce niveau que les dirigeants politiques aient été interpellés et qu'ils aient réagi. Il est désormais clair cependant que le cybergouvernement comporte de multiples facettes. La nouvelle infrastructure est une assise sur laquelle des niveaux d'activité gouvernementale tout à fait nouveaux se construisent. Il est d'ailleurs courant chez ceux qui travaillent dans le domaine de considérer le débat comme un débat sur **la façon d'imaginer, d'envisager et de bâtir un nouveau type de gouvernement**. Un tel débat – et un tel projet – exige un leadership politique clair et engagé.

La nouvelle infrastructure crée beaucoup plus qu'une nouvelle plomberie; elle engendre également une nouvelle capacité, dynamique et puissante, de collecter, créer, intégrer, échanger et stocker des données et des renseignements que nous appellerons « la nouvelle capacité d'information ».

3.1 Réorienter le débat sur l'information

Notre description d'un cybergouvernement ayant comme point de départ la prestation des services nous a menés à examiner certaines des tensions qui existent entre l'organisation verticale des gouvernements classiques et celle, horizontale ou réseautée, du cybergouvernement. C'est une façon valide, utile et importante d'aborder la question, mais ce n'est pas la seule. La nouvelle infrastructure crée beaucoup plus qu'une nouvelle plomberie; elle établit également une nouvelle capacité, dynamique et puissante, de collecter, créer, intégrer, échanger et stocker des données et des renseignements que nous appellerons **la nouvelle capacité d'information**.

Cette capacité pourrait bien changer ce que les gouvernements connaissent sur eux-mêmes et, à vrai dire, sur le monde. L'utiliser plutôt que la prestation des services comme point de départ jette un nouvel éclairage sur le cybergouvernement et nous amène à examiner le rôle et l'utilité de l'information comme nouvelle ressource publique.

Nos observations sont regroupées en quatre sections, chacune d'elles portant sur un défi particulier que la nouvelle capacité d'information pose pour le gouvernement. Ces quatre défis sont les suivants :

- faire du gouvernement une source primordiale d'information publique de qualité;
- aider le gouvernement à « travailler plus intelligemment »;
- rendre le gouvernement plus transparent et plus responsable;
- faire de l'information gouvernementale une ressource **publique**.

Le premier défi est que la nouvelle capacité d'information pourrait entraîner un nouveau service, ou tout au moins un service beaucoup plus large, aux citoyens. Le deuxième porte sur la façon dont elle peut mener à un gouvernement qui prend des décisions plus éclairées et qui tire des leçons de ses expériences. Le troisième porte sur la façon dont la nouvelle capacité pourrait rendre le gouvernement plus responsable, transparent, ouvert et équitable. Le quatrième porte sur ce que cela pourrait signifier que les gouvernements prennent au sérieux l'idée que l'information gouvernementale doit être considérée comme une ressource publique.

3.2 Le cybergouvernement, nouveau fournisseur d'information

3.2.1 Les gouvernements devraient ouvrir leurs banques d'information

Certains affirment que l'information est à l'économie du savoir ce que le pétrole était à l'économie industrielle. Si tel est le cas, la capacité de fournir une information de haute qualité à des fins diverses devrait faire des services d'information de tout acabit un aspect de plus en plus important des activités gouvernementales.

Les gouvernements modernes possèdent des quantités énormes de données et de renseignements qui sont conservées actuellement dans une myriade de systèmes séparés, pour la plupart autant de coins et de recoins dans le vaste édifice du gouvernement. Plus le gouvernement devient intégré, plus ces coins et recoins deviendront accessibles. De plus en plus, le cybergouvernement y pénétrera, libérant ainsi une foule de renseignements qui restent aujourd'hui isolés et dans l'obscurité.

Ce n'est d'ailleurs pas de la science-fiction que d'imaginer un gouvernement qui finisse par fonctionner comme un système unique dans lequel de vastes quantités d'information et de connaissances à peine imaginables il y a seulement une décennie sont maintenant à la disposition des gouvernements.

En outre, la capacité d'intégrer les données provenant de diverses sources croîtra de manière exponentielle, tout comme celle de collecter et d'ajouter de nouvelles sources. Ce n'est d'ailleurs pas de la science-fiction que d'imaginer un gouvernement qui finisse par fonctionner comme un système unique dans lequel de vastes quantités d'information et de connaissances à peine imaginables il y a seulement une décennie sont maintenant à la disposition des gouvernements. Une tâche évidente et immédiate pour eux consiste donc à commencer à collecter, intégrer et organiser l'information qui est maintenant dispersée dans les ministères et à chercher les meilleurs moyens de la mettre à la disposition des citoyens. C'est d'ailleurs ce que font de nombreux ministères et gouvernements actuellement.

Dans les pays de l'OCDE, l'avalanche grandissante de nouvelle information aura des répercussions importantes sur tous les domaines de politique et tous les secteurs de la société, y compris la santé, l'éducation, les services communautaires, les transports, l'agriculture, la recherche-développement, l'analyse historique ainsi que les tendances économiques et commerciales. Plus la nouvelle capacité se précise, plus elle soulève de questions :

- Comment les données seront-elles collectées, intégrées et combinées?
- Qu'est-ce que les citoyens et les gouvernements apprendront qu'ils ne savaient pas déjà?
- Qui décidera ce qui constitue de l'information faisant autorité sur un domaine et ce qui n'en est pas?
- Qui aura accès à la nouvelle information et au nouveau savoir?
- Qui possédera ou contrôlera cette information?
- À quoi servira-t-elle?
- Qui décidera comment répondre à des questions de ce genre?

Un exemple pourrait aider à clarifier le rôle du gouvernement comme fournisseur d'information publique.

Place du Canada constitue donc une version électronique des archives publiques classiques (c.-à-d. des archives numériques) qui vise à offrir un important service public.

3.2.2 Place du Canada: un nouveau service d'information à l'intention des citoyens

Place du Canada est un portail Internet où les Canadiens et les étrangers peuvent apprendre à connaître le Canada en ayant accès à de l'information faisant autorité sur une foule de sujets et de thèmes relatifs au passé, au présent et à l'avenir du pays. Place du Canada constitue donc une version électronique des archives publiques classiques (c.-à-d. des archives numériques) qui vise à offrir un important service public.

En tant qu'archives publiques, ce portail devient rapidement une riche source d'information numérisée sur le Canada, à commencer par des ouvrages de référence clés comme l'*Encyclopédie canadienne* et l'*Atlas historique du Canada*. À son lancement, Place du Canada contiendra également de l'information provenant des Archives nationales, de la Bibliothèque nationale, de la Société Radio-Canada et d'autres membres du portefeuille de Patrimoine canadien. Tout le matériel sera indexé afin de faciliter l'accès aux renseignements les plus pertinents sur des sujets culturels ou sociaux. Place du Canada sera aussi relié à une foule d'autres sites afin de donner aux internautes un accès facile à d'autres renseignements et d'autres sources d'information.

Une information fiable et faisant autorité est une ressource cruciale de l'ère de l'information. Collectivement, Patrimoine canadien et les 16 organismes de son portefeuille constituent une mine de renseignements sur le Canada. Une grande partie de ces renseignements font autorité ou sont des sources de référence. Afficher cette mine de renseignements du portefeuille de Patrimoine sur le portail Place du Canada la libérera.

Le matériel sera intégré, regroupé et assemblé à l'aide d'une série de normes d'indexation visant à extraire le matériel le plus pertinent. Un comité consultatif national surveillera le processus. En outre, Patrimoine canadien subventionne diverses organisations, dont des membres du portefeuille, afin de s'assurer que la numérisation est conforme aux normes d'indexation.

Il établit une nouvelle norme d'accès convivial à de l'information faisant autorité sur des thèmes, des enjeux, des activités, des lieux et des personnes ayant une pertinence particulière pour le Canada.

Les Canadiens (et d'autres du monde entier), des généalogistes et les historiens jusqu'aux journalistes en passant par les écoliers, auront accès sur leurs ordinateurs personnels à des documents, des vidéoclips, des bandes et d'autre matériel d'archives. Ce genre d'accès pouvait difficilement être imaginé il y a une décennie. Il établit une nouvelle norme d'accès convivial à de l'information faisant autorité sur des thèmes, des enjeux, des activités, des lieux et des personnes ayant une pertinence particulière pour le Canada.

La qualité et le volume des renseignements qui deviendront disponibles grâce à Place du Canada devraient avoir d'importantes retombées sur les entreprises et les activités canadiennes, depuis le divertissement jusqu'à l'enseignement. Par exemple, ils ajouteront de la valeur à une foule de produits de l'économie du savoir; ils constitueront une source pédagogique clé pour aider les Canadiens (et d'autres) à comprendre notre histoire, nos lois, nos institutions, notre culture et nos coutumes. Ils appuieront également un débat public informé sur les grandes questions de politique publique.

L'un des objectifs fondamentaux de Place du Canada est de devenir la source primordiale d'information sur le Canada, et surtout sur le contenu culturel canadien. À cet égard, les archives numériques pourraient s'avérer un fournisseur sans pareil de services. Elles pourraient aussi servir de modèle pour d'autres ministères qui cherchent à offrir un service semblable dans divers autres domaines.

3.2.3 Le gouvernement, gestionnaire et garant de l'information

Cet exemple nous amène à nous préoccuper moins de la prestation des services et de l'installation d'une nouvelle « tuyauterie » que des questions relatives au contenu qui y circulera et à ses répercussions sur la société canadienne. Le cybergouvernement permettra-t-il une vague de nouveaux paliers ou de nouvelles sources de contenu? D'où proviendra ce contenu? À quoi ressemblera-t-il? En quoi sera-t-il différent? Quelles répercussions pourra-t-il avoir sur la façon dont les gouvernements envisagent, analysent ou comprennent les problèmes?

À mesure que nous avançons dans l'ère de l'information, un rôle clé que les citoyens pourraient s'attendre à voir jouer par les gouvernements est celui de gestionnaire et de garant d'information de qualité.

À mesure que nous avançons dans l'ère de l'information, les citoyens s'attendent notamment des gouvernements qu'ils jouent un rôle de gestionnaire et de garant d'information de qualité. Le risque de ployer sous tellement d'information – bien souvent contradictoire – qu'il devient impossible de prendre des décisions éclairées est très réel. De plus, dans un monde où la défense des droits et l'intérêt privé seront les moteurs de la collecte et de la diffusion d'une grande quantité d'information, les citoyens pourraient se tourner vers les gouvernements dans l'espoir qu'ils agiront comme des autorités fiables et dignes de confiance sur la gestion et le contrôle de la qualité de renseignements de tout genre. Ils veulent que quelqu'un fournisse des indications fiables sur ce qui constitue dans divers contextes une information pertinente qui fait autorité. Ce pourrait bien être l'un des services publics les plus importants que les gouvernements seront appelés à jouer dans les années qui viennent.

Dans l'immédiat, la nouvelle capacité d'information oblige notamment les gouvernements à commencer à traiter leurs banques d'information, et leur actuelle capacité d'information, comme une grande ressource publique qui devra être mise au service des citoyens, des entreprises et des autres organisations. Il faudra explorer et définir l'éventail et la nature des divers types d'information que les gouvernements peuvent et devraient collecter, afin de guider l'élaboration de ce rôle nouveau – ou modifié – du gouvernement.

Par exemple, l'information collectée auprès de Statistique Canada diffère des données administratives internes sur divers programmes gouvernementaux. Les renseignements personnels sur les Canadiens qui peuvent être collectés et appariés par l'entremise de divers ministères constituent un autre type d'information, et les mémoires au Cabinet ainsi que les dossiers sur les discussions du Cabinet encore un autre. Il faut prendre des décisions, par exemple, sur le genre d'information qui peut ou devrait être considéré comme une ressource publique, ou sur les frais que les citoyens devraient payer pour y avoir accès.

3.3 Le cybergouvernement, un gouvernement travaillant plus intelligemment

3.3.1 Une bonne élaboration des politiques

Le deuxième domaine où la nouvelle capacité devrait être appliquée immédiatement est celui de la promotion d'un **gouvernement travaillant plus intelligemment**. Qu'est-ce que cela suppose?

Intégrer les programmes va au-delà de la prestation des services jusqu'à l'harmonisation des objectifs de politique.

Le service homogène témoigne d'un effort en vue d'organiser la prestation des services autour des besoins des citoyens. Il débute par un accès à un guichet unique et progresse ensuite vers des services qui peuvent se réduire à des transactions comportant des échanges d'information. Nous avons cependant vu que des programmes comme ceux qui aident les personnes handicapées posent un problème. Intégrer les programmes va au-delà de la prestation des services jusqu'à l'harmonisation des objectifs de politique. Du point de vue du client ou du citoyen, une telle coordination améliorerait certainement les services gouvernementaux et constituerait donc un objectif souhaitable, mais la réaliser suppose un élargissement de la notion de gouvernement intégré de manière à ce qu'elle embrasse davantage que la prestation des services. Nous avons conclu que le gouvernement intégré doit aussi être considéré comme une vision stratégique.

Il y a donc une différence entre la valeur ajoutée par la coordination ou l'intégration des services, et la valeur ajoutée par une bonne élaboration des politiques. **Travailler plus intelligemment est lié à l'élaboration de bonnes politiques** ainsi qu'à la vision stratégique qui sous-tend le concept de gouvernement intégré. En quoi cela consiste-t-il et comment le cybergouvernement peut-il nous aider à le promouvoir?

Élaborer de bonnes politiques, c'est choisir les solutions qui permettront le mieux d'atteindre les buts et de réaliser les priorités qu'un gouvernement s'est fixés.

Élaborer de bonnes politiques, c'est choisir les solutions qui permettront le mieux d'atteindre les buts et de réaliser les priorités qu'un gouvernement s'est fixés, par exemple, une économie plus forte, une population en meilleure santé et mieux instruite, un milieu des affaires plus novateur ou un plus grand respect de l'égalité démocratique entre les citoyens.

Supposons qu'un gouvernement déclare que promouvoir une population en meilleure santé constitue une priorité. Pour parvenir à ses fins, il veut renforcer son système de santé. C'est le cas actuellement au Canada. On a promis de prendre des mesures pour rendre le système de santé plus efficient et plus efficace afin de pouvoir contenir la montée des coûts. Comment le gouvernement devrait-il décider des mesures à prendre?

Diverses options de politique sont envisagées pour améliorer les soins de santé au Canada, notamment l'instauration d'un ticket modérateur qui, d'après ses partisans, dissuaderait les patients d'abuser du système. Les cliniques privées pourraient également concurrencer les cliniques publiques (ce qui entraînerait une administration plus efficace dans le secteur public). On envisage aussi de créer des dossiers électroniques centralisés des patients qui donneraient aux médecins un tableau beaucoup plus complet des soins antérieurs et des besoins actuels du patient, ce qui améliorerait le diagnostic et le traitement⁴.

Chacune de ces trois options est plausible, en apparence tout au moins. Comment un gouvernement peut-il faire un pareil choix? Déterminer quelles politiques ont le plus de chances de donner les bons résultats suppose une évaluation fondée sur au moins deux critères :

- choisir la solution la plus **efficace**;
- s'assurer que la solution retenue **s'intègre** aux politiques existantes ou qu'elle **est compatible**.

Une bonne élaboration des politiques exige une bonne combinaison de ces deux impératifs et un sain équilibre entre les deux. Nous examinerons chacune d'elles, en commençant par la première. Il serait utile toutefois de présenter d'abord un résumé de l'expérience antérieure.

3.3.2 Le rôle changeant de l'information dans le débat sur les politiques

Il y a un siècle, le débat public et la prise des décisions dans des pays comme le Canada reposaient principalement sur deux types d'arguments : anecdotiques et idéologiques⁵. Les premiers s'inspirent d'exemples tirés d'études non scientifiques pour tirer une conclusion générale. Imaginons qu'un programme gouvernemental soit lancé afin d'aider les agriculteurs en difficulté financière. Les agriculteurs Tremblay et Gagnon, qui sont en difficulté financière, ne remplissent pas les exigences du programme et sont acculés à la faillite. Ils le signalent à leur député, qui soulève la question au Parlement. Sur la foi de ces deux cas, il soutient que le programme est un échec. Son évaluation passe ainsi de la relation de cas isolés à une généralisation sur l'ensemble du programme. Comme base d'un débat public, c'est mieux que rien, mais c'est loin d'être fiable.

⁴ Bien que cette proposition ressemble davantage à une solution administrative qu'à une option de politique, sa mise en œuvre exigerait de nombreux changements, notamment en ce qui concerne la protection des renseignements personnels.

⁵ Voir *Mesurer la qualité de vie : L'utilisation des retombées sociales par les parlementaires*, par Carolyn Bennett, Donald Lenihan, John Williams et William Young; Bibliothèque du Parlement et Centre pour la collaboration gouvernementale, volume 3, novembre 2001. Également affiché à www.crossingboundaries.ca.

À l'autre bout du spectre, il y a les arguments idéologiques, où de grandes généralisations sur l'histoire, l'économie, la vie sociale ou la nature humaine servent à tirer des conclusions sur des mesures particulières. Par exemple, quelqu'un pourrait soutenir que, parce que les humains sont essentiellement des créatures égocentriques, rapetisser le gouvernement et donner une place accrue aux forces du marché constitue la meilleure façon de créer de la richesse. Selon ce point de vue, les humains sont motivés par le gain personnel. Si les compressions s'avèrent génératrices de profits, les responsables des services deviendront plus industriels, novateurs et efficaces, ce qui créera en retour plus de richesse pour l'ensemble de la société.

Que cette conclusion soit vraie ou fausse dépend du bien-fondé de l'affirmation de base que les êtres humains agissent principalement par intérêt personnel. Cette affirmation est toutefois trop générale pour que l'on puisse savoir si elle est vraie ou fausse. Elle demeure controversée. L'utilité des généralisations idéologiques de ce genre est donc limitée. Elles peuvent aider à clarifier des convictions et des valeurs qui peuvent avoir un rôle légitime à jouer dans un débat public, mais en tant que description de la réalité, elles ne sont pas fiables.

Ces nouvelles sources d'information sont devenues une ressource essentielle qui contribue à guider le débat public et la prise des décisions.

Pendant les deux premiers siècles du gouvernement moderne, le débat public ne pouvait pas se fier sur grand-chose d'autre que les arguments anecdotiques ou idéologiques. Puis, au XX^e siècle, les gouvernements ont commencé à collecter et à compiler de l'information sur une foule de tendances économiques et sociales, allant des taux d'emploi et d'inflation aux taux de natalité en passant par les niveaux d'instruction. Ces nouvelles sources d'information sont devenues une ressource essentielle qui contribue à guider le débat public et la prise des décisions.

Pourtant, en ce début du XXI^e siècle, l'information est encore trop souvent incomplète, peu fiable ou carrément inexistante. Pour revenir à l'exemple des trois options en vue d'améliorer le système de santé canadien, à l'heure actuelle, on ne dispose tout au long à l'heure actuelle que de données partielles appuyant les affirmations que font leurs partisans. En réalité, nous ne savons vraiment pas dans quelle mesure ces solutions sont viables. Les gouvernements pourraient donc facilement dépenser des dizaines de millions de dollars pour mettre à l'essai l'une d'entre elles avant de s'apercevoir qu'elle n'est pas à la hauteur des attentes. L'histoire du gouvernement moderne foisonne d'exemples de ce genre. Il faut plus d'information avant qu'un jugement final puisse être porté.

La nouvelle capacité d'information pourrait nous aider à surmonter cet obstacle. Elle devrait accroître considérablement la quantité et la qualité de l'information qui existe sur le rendement des politiques. Par conséquent, de nombreux vides pourraient être comblés, ce qui donnerait aux décideurs un tableau plus complet des enjeux, des risques et des possibilités qu'il faut peser. Comme nous l'avons déjà vu, les gouvernements pourraient utiliser la technologie pour libérer la myriade de sources de données et d'information qui existent chez eux et dans la société en général, et pour intégrer ces données dans de nouvelles formes de connaissances. En outre, ils pourraient collecter de vastes quantités de nouvelles informations qui n'existaient pas auparavant.

Avant que la nouvelle information produite mène à une bonne élaboration des politiques, il y a encore beaucoup de pain sur la planche. Il faudra définir quels sont les types de systèmes et de bases de données nécessaires.

3.3.3 Vers une approche plus globale des politiques

Avant que la nouvelle information produite facilite vraiment l'élaboration des politiques, il y a encore beaucoup de pain sur la planche. Il faudra définir quels sont les types de systèmes et de bases de données nécessaires. Ainsi, les gouvernements doivent collecter de l'information plus complète et plus fiable sur ce que nous pouvons appeler les « résultats sociaux » et les tendances qui les provoquent. Les résultats sociaux sont le fruit de nombreux facteurs, dont les actes des divers gouvernements et des secteurs privé et bénévole, ainsi que de décisions individuelles – des collectivités saines, une population en meilleure santé et mieux instruite, et un environnement plus propre, par exemple.

L'information fiable sur ces résultats et sur les tendances qui les provoque est tout au mieux fragmentaire. Comblers cette lacune donnerait un contexte beaucoup plus riche pour évaluer l'interaction entre les politiques et les programmes, et pour mieux coordonner ceux-ci. Encore une fois, le secteur de la santé en fournit un bon exemple.

L'approche conventionnelle à la politique de la santé est réactive et axée sur la guérison. Or, cela est en train de changer. En effet, la plupart des gouvernements visent maintenant à promouvoir le bien-être comme résultat sociétal, et comme résultat ou objectif que la politique doit viser, le bien-être est bien plus riche que la guérison. Il suppose une approche proactive au sentiment d'être et de rester en bonne santé. Les analystes des politiques qui adoptent cette approche cherchent à identifier les « déterminants de l'état de santé », par exemple la pauvreté, divers facteurs environnementaux, les sports et loisirs, l'alimentation, le stress et l'éducation.

Manifestement, cela déborde de beaucoup les responsabilités traditionnelles des ministères de la santé. Il faut privilégier une approche interministérielle, voire multisectorielle, à l'intérieur de laquelle les représentants de différents ministères, gouvernements et secteurs travaillent de concert pour évaluer l'interaction de leurs activités, en analysant leur incidence sur les buts communs ou les résultats sociétaux.

Par exemple, l'objectif d'un programme communautaire de garderie pour mères monoparentales peut être de leur donner la possibilité de trouver un emploi, et ainsi, de se sortir de la pauvreté. De même, un programme d'éducation communautaire pour aider ces mères à comprendre les besoins nutritionnels de leurs enfants peut contribuer à réduire les maladies infantiles. La combinaison des deux programmes dans le but de promouvoir le bien-être ou une population en meilleure santé les situe dans un contexte général commun qui permet aux administrations ou aux ministères responsables de se concentrer sur la façon d'améliorer la coordination de leurs programmes pour atteindre le but global, disons, en précisant ou en rajustant de grands objectifs précis.

La tâche d'intégrer les grands objectifs ne semble plus étrange. Au contraire, l'intégration des politiques est au cœur de l'approche globale que nous examinons.

Comme le démontre clairement cet exemple, nous sommes maintenant revenu au point où nous avions interrompu notre discussion sur la prestation des services : la coordination des politiques. Mais il y a une différence. Cette fois, nous y sommes arrivés en discutant d'élaboration des politiques plutôt que de prestation des services. Par conséquent, la tâche d'intégrer les grands objectifs ne semble plus étrange. Au contraire, l'intégration des politiques est au cœur de l'approche globale que nous examinons. À ce titre, elle est la compagne naturelle du service intégré; elle constitue l'autre moitié de la vision du gouvernement décloisonné qui, comme nous l'avons vu, exige l'intégration pour la prestation des services et pour les politiques.

La nouvelle capacité d'information est une ressource essentielle à la réalisation de cette vision. Elle nous permet de recueillir des données de qualité sur les résultats généraux que des politiques et des programmes précis sont censés soutenir. C'est cette information qui permet aux décideurs d'identifier plus efficacement les secteurs où ils pourraient intensifier, rajuster ou coordonner leurs efforts pour obtenir un meilleur résultat.

En conclusion, on peut s'attendre à ce que la nouvelle capacité créée par les TIC génère une seconde vague plus impressionnante encore de nouvelles informations publiques au fur et à mesure que nous avançons dans le XXI^e siècle. S'y préparer peut constituer le défi le plus grand et le plus pressant que pose le cybergouvernement. **Il se présente à nous une occasion unique d'obtenir une information dont la qualité et la quantité peuvent soutenir le débat public et le processus décisionnel, ce qui devrait faire progresser de façon décisive notre capacité à élaborer des politiques efficaces.**

3.4 Le cybergouvernement, un gouvernement transparent et responsable

Nous avons vu comment la nouvelle capacité d'information pourrait contribuer à renforcer le débat public et l'élaboration des politiques. Entre ces propos optimistes concernant une amélioration majeure de la précision, de la portée, de la quantité et de la disponibilité de l'information sur le rendement des gouvernements et l'hypothèse voulant que grâce aux TIC, les gouvernements devraient être plus transparents et plus responsables – et il ne manque pas de gens pour l'affirmer – le pas à franchir peut ne pas sembler si grand, mais il l'est bien plus qu'il n'y paraît à première vue.

Une question importante, donc, dans notre discussion sur le service homogène était que l'intégration pourrait compromettre les systèmes qui soutiennent la responsabilité et la transparence.

Dans les gouvernements traditionnels, la responsabilité repose sur ce que nous avons déjà appelé le modèle de la « grosse machine bien huilée ». Elle établit une hiérarchie qui va du ministre et à la personne qui achète les trombones. Si la hiérarchie s'écroule, la responsabilité se perd, mais c'est justement ce que les relations horizontales et les échanges d'information dont nous avons discuté menacent de faire. Elles débordent les frontières organisationnelles, brouillant les distinctions qui sont essentielles à la hiérarchie. Une question importante, donc, dans notre discussion sur le service homogène était que l'intégration pourrait compromettre les systèmes qui soutiennent la responsabilité et la transparence.

Cela dit, les arguments soulevés dans cette section donnent raison d'être optimiste. Grâce à la nouvelle capacité d'information, le public peut mieux se renseigner qu'on pouvait l'imaginer il y a dix ans sur le rendement des politiques et des programmes du gouvernement et, même, sur ses opérations internes. Les nouveaux systèmes d'information pourraient favoriser l'établissement d'un tout nouveau système de responsabilité et de transparence.

Une question se pose toutefois : le cybergouvernement peut-il rendre le gouvernement plus ou moins responsable et transparent? La perspective d'obtenir plus d'information sur les opérations et le rendement contrebalancera-t-elle les craintes d'une perte de responsabilité verticale?

Une approche beaucoup plus ouverte que celle qui existe actuellement pourrait avoir des conséquences profondes sur la transparence et la responsabilité du gouvernement.

Cela dépendra beaucoup, semble-t-il, des choix faits au moment d'établir le nouveau système. De toute manière, il apparaît clair que la nouvelle capacité d'information doit être davantage vue comme un outil pour le gouvernement intelligent. C'est aussi un outil clé pour superviser. Il faut pousser la discussion et le débat. En particulier, la définition de l'accès à une information contrôlée par le gouvernement qui sera donné aux élus, aux intervenants ou au grand public sera vraisemblablement un élément clé. Une approche beaucoup plus ouverte que celle qui existe actuellement pourrait avoir des conséquences profondes sur la transparence et la responsabilité du gouvernement.

Dans un gouvernement conventionnel, ministres et hauts fonctionnaires décident de quoi traiteront les différents rapports. En outre, ils collectent, structurent et présentent les données que ceux-ci contiennent. Comme l'information devient plus abondante et plus accessible, le public pourra y avoir accès. Il pourrait même être difficile de l'en empêcher. On serait loin alors des pratiques de compte rendu traditionnelles qui permettent aux gouvernements de contrôler l'information qui sera diffusée. Le public jouirait d'un certain contrôle sur la nouvelle ressource.

Les gouvernements pourraient même aller plus loin. La technologie qui permettrait aux citoyens de poser leurs propres questions au gouvernement existe. Les gouvernements pourraient très bien configurer les moteurs de recherche pour aider les citoyens à chercher et à intégrer des données pour créer de nouvelles informations qui répondraient aux questions qu'ils souhaitent poser au gouvernement. Est-ce là une bonne idée? Quels risques, opportunités ou coûts cela impliquerait-il?

3.5 L'information gouvernementale, une ressource publique

Les TIC peuvent accroître grandement la transparence et la responsabilité des gouvernements, mais pour y arriver, il faudra non seulement changer certaines pratiques de longue date, mais aussi la culture du secret et du contrôle qui, parfois, les habite.

Savoir égale pouvoir. Souvent donc, les gouvernements sont hiérarchiques, cultivent le secret et contrôlent l'information qu'ils jugent sensible.

La gestion descendante dans les grandes bureaucraties (privées et publiques) exige l'exercice d'un contrôle central sur la « messagerie », comme la communication du plan stratégique ou des diverses responsabilités de différentes sections de l'organisation. Celle-ci peut éprouver de graves problèmes si trop d'informations ou le mauvais type de renseignements y circulent. Les gouvernements contemporains se sont fondés sur ce principe pendant deux cents ans. Savoir égale pouvoir. Souvent donc, les gouvernements sont hiérarchiques, cultivent le secret et contrôlent l'information qu'ils jugent sensible. Certaines données sont délicates et doivent être protégées – à peu près tout le monde s'entend là-dessus –, mais on recourt beaucoup trop souvent à cet argument. De surcroît, les processus par lesquels l'information a été utilisée pour en arriver aux décisions sont souvent moins que transparents.

Le cybergouvernement exige un changement de culture, c'est-à-dire une culture moins pointilleuse et plus coopérative, moins verticale et plus horizontale, moins secrète et plus transparente. Pour que le cybergouvernement marche, il faudra non pas seulement modifier les pratiques de gestion et la structure organisationnelle, mais aussi opérer un changement de culture majeur.

Les TIC augmentent la connectivité – avec l’extérieur de l’organisation et entre les gouvernements et les citoyens. Dans notre exposé sur l’*Amélioration de la prestation des services*, nous avons vu que les TIC servent à créer un nouveau mode de prestation. Les citoyens pourront par conséquent demander des services gouvernementaux à partir de leur domicile ou de leur lieu de travail (p. ex. faire leur déclaration de revenus en ligne ou commander des documents).

Dans la section suivante, *L’information : une nouvelle ressource publique?*, nous avons vu trois autres façons d’exploiter les nouvelles infrastructures et bases de données pour créer de nouvelles formes de connectivité : fournir de nouveaux services d’information, promouvoir un gouvernement intelligent et accroître la responsabilité publique.

Comme nous l’avons constaté, les TIC changent les méthodes de travail des gouvernements. Idéalement, elles favoriseront la création de gouvernements davantage centrés sur les clients, plus réceptifs, plus intelligents, plus transparents et plus responsables.

Dans ce dialogue, citoyens et intervenants pourraient exprimer leurs vues, proposer des idées, explorer les différences ou participer plus directement à la prise de décisions, c’est-à-dire à la gouvernance.

Les TIC pourraient même jouer un rôle sur un troisième plan. On pourrait, en effet, les exploiter pour **élargir l’espace public** et ainsi favoriser la consultation et le dialogue entre les gouvernements et les citoyens. Dans ce dialogue, citoyens et intervenants pourraient exprimer leurs vues, proposer des idées, explorer les différences ou participer plus directement à la prise de décisions, c’est-à-dire à la gouvernance. Le dialogue pourrait contribuer – de façon très significative peut-être – à la revitalisation de la démocratie et au renforcement de la légitimité du gouvernement. Notre étude de cet aspect commence par quelques brèves observations sur la démocratie⁶.

4.1 Le test de la démocratie

Dans notre discussion sur le gouvernement intelligent, nous avons indiqué qu’il faut privilégier une fonction d’élaboration efficace des politiques et une approche globale. Les ingrédients manquants ici étaient une information de meilleure qualité et en plus grande quantité. Cela dit, ce qui constitue la base d’un gouvernement intelligent ou d’une élaboration efficace des politiques ne garantit pas pour autant une *bonne gouvernance*.

⁶Dans *Post Industrial Governance: Designing a Canadian Cultural Institution for the Global Village*, Donald G. Lenihan, Centre pour la collaboration gouvernementale, vol 5, janvier 2002, on étudie le recours aux TIC pour créer une nouvelle institution culturelle et politique de cet ordre. Également disponible à www.crossingboundaries.ca

Comme les citoyens ne sont pas d'accord sur certaines valeurs clés que le gouvernement doit promouvoir, leurs divergences d'opinion quant aux possibilités d'action ne seraient pas nécessairement résolues par une information plus complète. Choisir entre diverses possibilités d'action implique souvent un choix entre des *valeurs* concurrentes. Pareils jugements sont controversés en ce sens qu'on ne possède pas suffisamment de données pour déterminer avec autorité que telle valeur est meilleure que l'autre. La peine capitale est-elle une solution morale ou amoral? Comment définir la responsabilité qu'a l'État de garantir que les citoyens jouissent d'une chance égale dans la vie, que l'on se place du point de vue de l'éducation publique ou de l'équité en matière d'emploi, par exemple. Dans quelle mesure les questions d'équité l'emportent-elles sur les libertés individuelles?

La démocratie peut être vue comme un moyen de régler les différends stratégiques qu'entraîne ce genre de pluralisme. C'est une manière de prendre des décisions dans l'incertitude et le désaccord, afin que les choix a) tiennent compte des intérêts et des préoccupations de tous, et b) lient tout le monde, y compris ceux qui sont en désaccord.

La démocratie propose qu'on atteigne cet objectif en posant trois conditions fondamentales au processus décisionnel public :

- toutes les voix doivent avoir une **chance équitable d'être entendues** dans le débat qui précède une décision;
- tous les individus doivent avoir une **chance équitable de participer au processus décisionnel** : une personne, un vote;
- pour participer à un tel processus, tous les individus doivent convenir que, si les deux premières conditions sont réunies, ils **considéreront légitime et exécutoire la décision prise**.
-

C'est ce que nous appellerons **le test de la démocratie**. C'est là le défi ultime pour tout régime démocratique. Sa légitimité dépend de la réussite de ce test.

Évidemment, il y a des débats sans fin sur la façon de réunir les conditions gagnantes. Cela fait même l'objet de bien des débats politiques. Par exemple, on se demande dans quelle mesure l'équité est affectée par le financement des campagnes, la convergence dans le secteur des médias, la différence dans les niveaux d'éducation ou l'accès aux élites. De plus, il y a autant de systèmes de démocratie qu'il y a de gouvernements démocratiques. Parmi les modèles de base, on retrouve la démocratie parlementaire britannique et le congrès américain qui proposent, chacun, un nombre infini de variantes. Certains théoriciens ont même affirmé que les démocraties unipartistes peuvent réussir le test.

En bref, on continue de débattre les pratiques, règles, institutions et systèmes qui permettent de réaliser le mieux la démocratie. La fin de ces débats n'est certes pas pour demain. Deux ou trois siècles plus tard, la morale semble être que la pratique de la démocratie rime essentiellement avec pluralisme. C'est là une idée simple et flexible qui débouche sur une foule de variantes.

Les TIC ajoutent une tout autre dimension à la discussion. Elles suscitent de nouvelles appréhensions, mais laissent entrevoir aussi des opportunités pour la démocratie. Nous avons vu, par exemple, qu'elles peuvent influencer sur la qualité et la quantité d'informations offertes aux décideurs. Parce que l'information de qualité est une ressource essentielle à un débat public éclairé, le contrôle et la communication de l'information deviendront un élément de plus en plus crucial dans tout, de la campagne électorale au dépôt de rapports annuels.

Toutefois, pareilles considérations donnent à entendre que l'impact des TIC sur la démocratie est centré sur le **débat public** qui précède la prise des décisions. Rien de ce qui a été affirmé jusqu'à présent implique qu'elles changeront les pratiques et les procédures liées à l'**acte** décisionnel – ou, en particulier, à la pratique de voter. En fait, les TIC sont susceptibles d'avoir également un impact majeur sur cet aspect de la démocratie. Avant d'envisager pareille conséquence, il faut décrire un autre aspect des débats de longue date concernant la réussite du test de la démocratie, soit la distinction entre la démocratie participative et la démocratie représentative.

4.2 Démocratie participative et démocratie représentative

Dans le premier type de démocratie, les citoyens participent directement au processus décisionnel, habituellement en votant. L'acte de voter se distingue du débat public qui le précède. Voter est l'acte démocratique par excellence; il est l'expression primaire de notre conviction que les citoyens d'une démocratie sont libres et égaux.

Apparemment, les démocraties de la Grèce antique, des cités-États comme Athènes, étaient essentiellement participatives. Les citoyens se réunissaient pour débattre de questions majeures, puis exprimer leur volonté par un vote. Toutefois, avec la renaissance de la démocratie au XVIII^e siècle, les États ne sont plus des villes, mais des pays entiers comptant une population importante et parfois multiculturelle. De plus, la plupart ont établi des bureaucraties, et possèdent des responsabilités et des avoirs considérables.

La démocratie participative était impossible dans une telle société. Les populations étaient généralement beaucoup plus importantes que dans les cités-États grecques, et les citoyens n'avaient pas le temps, l'expertise ou le désir de participer à tous les débats ou votes. En outre, ils vivaient dans des villes différentes, souvent séparées par de grandes distances, de sorte que le processus de vote eut été trop onéreux et trop lent si tous les citoyens s'étaient présentés. La question a été réglée en permettant aux citoyens de choisir des représentants qui parlent et agissent en leur nom.

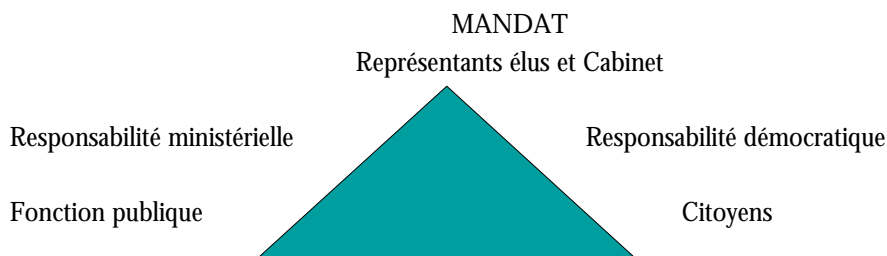
Il y a toujours quelque forme de délégation à un agent qui a le pouvoir de prendre des décisions au nom de citoyens et qui, en ce sens, est un représentant.

Il convient ici de souligner que même la Grèce antique n'était pas une démocratie à cent pour cent participative. Il y a toujours quelque forme de délégation à un agent qui a le pouvoir de prendre des décisions au nom de citoyens et qui, en ce sens, est un représentant. Étant donné le nombre de décisions qui doivent être prises dans un gouvernement moderne, il est difficile d'imaginer comment il pourrait en être autrement. Mais il n'y a pas non plus de démocraties entièrement représentatives. À tout le moins, les citoyens doivent aller aux urnes pour choisir leurs représentants. La plupart des démocraties offrent toutes sortes de mécanismes participatifs, allant des référendums aux partenariats communautaires.

Les deux modèles de démocratie sont donc mieux vus comme les extrémités d'un ensemble homogène. La plupart des démocraties modernes sont une combinaison complexe des deux qui a évolué au fil des ans. C'est ainsi qu'au Canada, il y a des législatures fédérale, provinciales et municipales et des représentants élus. Même à cela, les citoyens participent également aux décisions publiques de multiples façons qui vont du référendum national à la gestion d'organisations régionales de la santé ou de garderies communautaires. Finalement, la plupart des débats vraiment intéressants sur l'avenir de la démocratie ne sont pas des discussions abstraites où l'on essaie de déterminer le meilleur modèle, participatif ou représentatif, mais des discussions concrètes : on veut savoir comment, où, quand et pourquoi un organe ou un processus décisionnel particulier doit favoriser une approche plutôt qu'une autre.

4.3 Le triangle de la gouvernance

La relation fondamentale qui sous-tend un gouvernement représentatif moderne tel qu'il a été conçu au XVIII^e siècle peut être représenté visuellement dans le diagramme suivant :



Les trois angles du triangle marquent les trois points cardinaux de la division du travail à la base d'un gouvernement représentatif.

Le triangle de la gouvernance commence avec les citoyens dont la tâche (et le droit) est de choisir des représentants qui auront le pouvoir de parler et d'agir en leur nom. Ce pouvoir est conféré aux représentants par le processus électoral. Dans celui-ci, les candidats doivent se présenter eux-mêmes, communiquant aux citoyens les idées qu'ils défendent (habituellement, leur plateforme électorale). Au terme du débat entourant la campagne, les citoyens choisissent le candidat ou la plateforme qui répond le mieux à leurs convictions et à leurs intérêts. Pour les citoyens, faire ce choix – voter – est l'acte démocratique par excellence. En participant ainsi au processus, ils confient à des représentants un **mandat démocratique** fondé sur la plateforme et le débat de la campagne. Ce mandat donne aux gouvernements la légitimité et le droit d'exercer le pouvoir public nécessaire pour le remplir. Enfin, les représentants demeurent **démocratiquement comptables** aux citoyens en ce sens que leur mandat a une durée limitée. S'ils veulent conserver leur siège, ils devront solliciter un nouveau mandat en se présentant de nouveau comme candidat.

C'est au deuxième stade du triangle de la gouvernance qu'est établi le programme. Après avoir été élu, le nouveau gouvernement traduit sa plateforme en une série d'objectifs et d'orientations stratégiques. Il doit établir les priorités et allouer les ressources en conséquence (en règle générale, par le truchement d'un budget).

Au troisième stade, le projet est confié à la fonction publique qui, sous la direction des représentants élus compétents, donne suite aux instructions données en créant programmes, services, mesures et projets de loi. Le triangle de la gouvernance est bouclé, et le cycle recommence.

Bien sûr, cette description par trop simpliste du véritable fonctionnement de la démocratie – surtout aujourd'hui ne tient pas compte de nombreux éléments qui peuvent compliquer et, de fait, compliquent les relations entre les trois stades et les principales parties en cause. Par exemple, il n'a été nullement fait mention du rôle de la société civile, des lobbyistes, des partis politiques et des médias. On n'a pas parlé non plus des rapports complexes qui existent entre les simples députés d'une législature et l'exécutif, divers niveaux de gouvernement ou chambres, de l'influence politique de la bureaucratie, ou de la place des tribunaux ou de la Constitution.

Néanmoins, il y a dans le triangle de la gouvernance une logique élémentaire qu'on ne peut ignorer. Celle-ci a étayé la légitimité morale et l'affectation des rôles et responsabilités des acteurs cardinaux dans les démocraties représentatives pendant deux cents ans.

Néanmoins, il y a dans le triangle de la gouvernance une logique élémentaire qu'on ne peut ignorer. Celle-ci a étayé la légitimité morale et l'affectation des rôles et responsabilités des acteurs cardinaux dans les démocraties représentatives pendant deux cents ans. Aussi simplistes qu'elles peuvent paraître, ces relations fondamentales dans le triangle de la gouvernance restent essentielles à la façon dont politiciens, journalistes, bureaucrates, lobbyistes, universitaires et autres expliquent, justifient et évaluent publiquement leurs différents rôles et responsabilités dans le processus de gouvernement représentatif. Le triangle de la gouvernance définit encore la base de notre discours démocratique, en dépit du fait que presque tous les systèmes de démocratie s'en sont écartés de diverses façons et à différents degrés.

D'une part, donc, le triangle de la gouvernance demeure l'assise de ce que nous pouvons appeler le contrat social à la base du gouvernement représentatif : les citoyens choisissent des représentants lors d'un scrutin; les élus établissent les grandes orientations, définissent les ressources pour les réaliser et adoptent des lois. La fonction publique conçoit et exécute programmes et services qui donnent suite aux décisions prises.

D'autre part, la relation de base dans le triangle a été transformée et obscurcie par deux siècles d'évolution de la structure gouvernementale dont la complexité prend maintenant parfois des proportions byzantines. La capacité du modèle d'expliquer et de justifier les décisions gouvernementales a décliné.

Par exemple, les citoyens sont souvent sceptiques quand un gouvernement sollicite un nouveau mandat pour justifier une décision. Les campagnes sont remplies de promesses et d'engagements vagues. De toute manière, tout va trop vite pour que les plans à long terme confèrent quelque autorité morale. Les représentants élus se plaignent souvent eux-mêmes qu'ils n'établissent pas le programme du gouvernement ni ne décident comment les ressources seront réparties. Surtout, bon nombre d'entre eux estiment que la bureaucratie exerce beaucoup trop de contrôle sur les décisions et que le pouvoir est concentré entre les mains de quelques individus seulement. Les fonctionnaires accusent les politiciens de se mêler de décisions administratives, mais refusent de prendre les décisions difficiles et de faire les choix nécessaires pour indiquer au gouvernement la voie à suivre et le rôle de direction à jouer.

La complexité accrue des gouvernements modernes – et des sociétés également – au cours du dernier siècle a embrouillé et rendu de plus en plus inefficace la répartition élémentaire des rôles et des responsabilités dans le triangle de la gouvernance.

Il est inutile de prendre parti dans de tels débats. Force est de constater que la complexité accrue des gouvernements modernes – et des sociétés également – au cours du dernier siècle a embrouillé et rendu de plus en plus inefficace la répartition élémentaire des rôles et des responsabilités dans le triangle de la gouvernance. Le triangle original prévoit un espace public qui, il y a 200 ans, paraissait sans doute grand ouvert, mais qui est encombré aujourd'hui d'une multitude de sous-systèmes et d'acteurs, à savoir les partis politiques, la société civile, les géants médiatiques, les lobbyistes et le secteur privé. Le nombre extraordinaire de participants, d'enjeux et d'intérêts dans le processus de la gouvernance fait qu'il est difficile de décider qui au juste est responsable de quoi. Étant donné le rythme du changement et la complexité du processus et des enjeux, le triangle de la gouvernance semble presque désuet.

Il est peu probable que les TIC améliorent la situation. En fait, elles accentueront vraisemblablement encore davantage l'érosion du modèle. Surtout, les concepts cruciaux comme la représentation et le mandat électoral seront affaiblis au fur et à mesure que s'amenuisera encore et encore la relation entre les trois principaux acteurs du triangle. Voyons brièvement pourquoi.

4.4 Impact des TIC sur le triangle de la gouvernance

4.4.1 La nature changeante de la représentation politique

Quand le gouvernement représentatif a été inventé, le monde était devenu un lieu plus simple. Pour commencer, il était peuplé par des sociétés culturellement et ethniquement plus homogènes. L'idée qu'un seul individu, fort d'un mandat qu'on lui aurait conféré, pourrait représenter efficacement les valeurs, les intérêts et les vues d'un grand nombre de ses concitoyens pendant quatre ans semblait plausible.

Aujourd'hui, les sociétés sont plus complexes sur le plan social, culturel et économique. Le député fédéral d'une circonscription de la ville de Toronto représente peut-être 120 000 personnes. Les intérêts, les préoccupations, les valeurs et les antécédents sociaux, culturels et économiques d'une telle collectivité sont d'une immense complexité. En outre, le rythme des changements dans une ville comme Toronto est si rapide qu'un an après le scrutin, la plateforme d'un parti peut paraître dépassée ou incongrue. On n'a qu'à penser à quel point les attentats du 11 septembre, aux États-Unis, ont bouleversé les plans du gouvernement.

L'idée que, sur la base d'un mandat électoral, un seul député puisse représenter 120 000 personnes pendant quatre ans dans pareilles circonstances paraît de moins en moins crédible.

Généralement parlant, les administrations publiques, comme le gouvernement du Canada, prennent des décisions tous les jours, en raison de l'évolution rapide de la situation et de l'information. De même, parce que les populations sont tellement plus diversifiées, leurs vues sur les enjeux sont moins stables et beaucoup moins homogènes. Il est souvent très difficile de savoir comment diverses collectivités réagiront à une nouvelle décision stratégique. L'idée que, sur la base d'un mandat électoral, un seul député puisse représenter 120 000 personnes pendant quatre ans dans pareilles circonstances paraît de moins en moins crédible.

4.4.2 La nature changeante de la consultation dans un gouvernement représentatif

Par le même temps, la nouvelle infrastructure et les ressources d'information créées par le cybergouvernement peuvent servir—et serviront presque assurément—à lier les citoyens et les gouvernements de façons qui débordent la seule prestation des services ou l'utilisation de l'information comme nouvelle ressource. Plus précisément, on y recourra pour réunir citoyens et gouvernements dans divers **processus de consultation**.

Bien sûr, ces processus ne sont guère nouveaux. Les processus de participation publique ont toujours joué un rôle dans la planification gouvernementale. Ils servent à diverses fins, par exemple tester des idées ou sensibiliser. Dans la mesure où le gouvernement centré sur le citoyen ou le client s'efforce d'être réceptif, de tels processus peuvent largement contribuer à la bonne gouvernance. Mais ce qui peut commencer comme un effort concret pour rapprocher le gouvernement des citoyens le plus rapidement possible peut être vu par ces derniers comme une invitation ou une opportunité d'influencer l'élaboration des politiques. **Ce qui commence comme un exercice visant à établir des programmes et des services mieux adaptés devient un exercice de gouvernance.**

Depuis toujours, certains pays comme le Canada procèdent de la même façon pour conclure des accords commerciaux internationaux : participation d'équipes de fonctionnaires de tous les pays participants; négociations tenues derrière des portes closes, parfois pendant des années; accord final présenté au public comme un **fait accompli**, parfois à l'occasion d'un sommet où les dirigeants des pays visés le ratifient.

Ces dernières années, des protestataires, comme les antimondialisation, ont dénoncé de telles pratiques, les qualifiant d'élitistes et d'antidémocratiques. Au Sommet des Amériques de 2001, à Québec, ils ont été particulièrement efficaces, forçant les pays de l'OEA à publier le texte du projet d'accord de libre-échange pour la région. Cette victoire des contestataires a presque certainement établi un précédent de sorte qu'à l'avenir, ces documents ne devraient pas rester secrets bien longtemps. Des intervenants, comme les protestataires, affirmeront que les textes provisoires doivent être mis en ligne. Pareilles requêtes devraient être accueillies de plus en plus favorablement. Internet est un tout nouveau médium par lequel le public peut faire circuler et examiner de tels textes.

Internet pourrait donc devenir rapidement non plus seulement un bon outil pour diffuser des documents, mais aussi une tribune pour discuter, débattre et mobiliser – autrement dit, un prolongement de l'espace public démocratique.

Il n'est plus très loin le moment où l'on exigera non seulement de pouvoir prendre connaissance des textes, mais aussi d'en **débattre publiquement**. D'ailleurs, il est difficile d'imaginer que les gouvernements puissent accéder à la première requête sans consentir implicitement à la deuxième, mais s'ils sont invités à commenter, les intervenants et les citoyens s'attendent à ce que les gouvernements prennent au sérieux leurs commentaires, c'est-à-dire qu'ils les écoutent et qu'ils agissent. Internet pourrait donc devenir en peu de temps non plus seulement un bon outil pour diffuser des documents, mais aussi une tribune pour discuter, débattre et mobiliser – **autrement dit, un prolongement de l'espace public démocratique**.

Un tel dialogue pourrait être très inclusif. Il est possible de tenir sur Internet, avec une multitude de citoyens et d'intervenants, des consultations approfondies et continues sur des questions d'orientation. Pendant que les possibilités se précisent, les groupes d'intérêt intensifieront presque certainement leurs pressions pour que les gouvernements exploitent ainsi la technologie. Et ceux-ci auront du mal à résister; en fait, résister paraîtra élitiste et antidémocratique. D'ailleurs, les partis d'opposition ont déjà commencé à saisir l'avantage politique derrière cela. La promotion des TIC comme instrument de démocratie pour mobiliser les intervenants peut être un puissant moyen de gagner l'appui d'activistes à l'extérieur du gouvernement. Les partis d'opposition commenceront alors à promettre d'exploiter les TIC à ces fins s'ils sont élus. Au Canada, au moins un parti d'opposition provincial bien positionné pour remporter la prochaine élection a pris cet engagement.

La ligne entre avoir une discussion et donner des instructions est risqué de s'estomper très rapidement, au point qu'ils considéreront que ce sont eux qui donnent les instructions – un mandat – aux fonctionnaires qui les ont consultés.

Ces réflexions soulèvent de sérieuses questions : où, quand, pourquoi, dans quelle mesure et pendant combien de temps les gouvernements peuvent-ils ou doivent-ils résister à s'engager dans cette voie? En essayant de répondre à certaines questions clés, il est utile de voir la situation à travers le prisme du triangle de la gouvernance. Dans ce modèle, la prise de décisions revient aux élus à qui les citoyens ont confié un mandat à un scrutin. Dans le type de consultation que nous venons tout juste d'esquisser, les citoyens communiquent directement avec les représentants du gouvernement. Comme on l'a déjà souligné, les groupes de citoyens ou d'intervenants qui participent à de telles consultations ne considèrent certainement pas leur contribution comme un simple reflet de l'opinion publique destiné à informer les gouvernements. La frontière entre avoir une discussion et donner des instructions risque de s'estomper très rapidement, au point qu'ils considéreront que ce sont eux qui donnent les instructions – un mandat – aux fonctionnaires qui les ont consultés. Ils s'attendent à ce que les gouvernements donnent suite à ce mandat.

À leurs yeux, une telle consultation serait analogue à celle qui s'établit entre les citoyens et leurs représentants élus en période électorale. En d'autres termes, les citoyens ou les intervenants pourraient soutenir qu'ils confient un mandat démocratique aux représentants du gouvernement par le biais du processus de consultation. Le processus serait donc perçu comme une forme de démocratie participative.

Cela soulève de nombreuses questions. Entre autres, un tel mandat pourrait laisser pour compte les représentants élus, ce qui risquerait non seulement de compromettre les relations fondamentales définies par le triangle de la gouvernance, mais aussi de miner le concept de mandat démocratique sur lequel repose la légitimité du gouvernement. Qu'arriverait-il, par exemple, si les instructions fournies aux représentants du gouvernement étaient en contradiction avec la façon dont un cadre supérieur définit le mandat reçu durant la période d'élection? Quel serait le « vrai » mandat?

Cette hypothèse démontre que les TIC sont en train de transformer les relations de base qui sous-tendent depuis toujours le partage du travail dans un gouvernement représentatif. À mesure qu'elles évoluent, les nouvelles relations peuvent entrer en conflit avec celles du passé, ébranlant ainsi la légitimité démocratique des gouvernements élus. Où est la solution?

Toute tentative d'employer la technologie à des fins opérationnelles ou à d'autres fins non stratégiques serait sans doute engagée rapidement dans le domaine des politiques.

4.4.3 Vers une forme de gouvernement plus participative?

Il y a toujours la possibilité d'adopter une politique interdisant le recours aux TIC dans tout processus de mobilisation susceptible d'avoir une incidence sur l'élaboration des politiques. Dans des pays comme Singapour ou la Chine, cette façon de faire pourrait sans doute s'apparenter à l'approche du gouvernement. Dans un pays démocratique toutefois, on pourrait difficilement y voir autre chose qu'une stratégie de fortune. Après tout, nous avons vu durant nos discussions sur le gouvernement intégré qu'on ne peut pas dissocier très longtemps politiques et opérations. Toute tentative d'employer la technologie à des fins opérationnelles ou à d'autres fins non stratégiques serait sans doute engagée rapidement dans le domaine des politiques.

Par ailleurs, étant donné la propension des partis d'opposition à revenir sur ce dossier à la moindre occasion, il est peu probable que des mesures arbitraires pour empêcher le recours à ces processus aboutiraient à quelque chose. En effet, une telle approche serait vite considérée comme autoritaire et antidémocratique, ce qui ternirait l'image du gouvernement. La réalité politique étant ce qu'elle est, la technologie finira par être utilisée de telle ou telle manière si assez de gens à l'extérieur du gouvernement le veulent ainsi – ce qui est peut-être souhaitable.

L'idée que l'histoire semble acheminer les pays développés démocratiques vers une plus grande connectivité imprègne l'ensemble de ce document; il en va de même du point de vue selon lequel cette connectivité abolit bon nombre de limites organisationnelles et modifie graduellement les rapports entre les citoyens et le gouvernement.

Certains diront que cela ressemble dangereusement à du déterminisme technologique. Nul doute qu'il y a ici un certain degré de déterminisme. L'idée que l'histoire semble acheminer les pays développés démocratiques vers une plus grande connectivité imprègne l'ensemble de ce document; il en va de même du point de vue selon lequel cette connectivité abolit bon nombre de limites organisationnelles et modifie graduellement les rapports entre les citoyens et le gouvernement. Affirmer que l'histoire pointe dans cette direction et que cela est en grande partie attribuable à la technologie, c'est avouer du même coup qu'un certain déterminisme existe – tout comme il est déterministe de dire que la presse à imprimer ou le moteur à vapeur ont modifié le cours de l'histoire dans les siècles derniers.

Si cette manière de voir signifie que le futur est « déjà défini » en quelque sorte par la technologie, cela ne veut pas dire pour autant qu'il soit « entièrement » circonscrit. On pourrait toutefois avancer qu'en raison du phénomène Internet, les options pour l'avenir sont moins grandes. Néanmoins, plusieurs scénarios sont encore possibles pour le futur. Par exemple, si la technologie est susceptible de permettre une plus grande participation du public à l'élaboration des politiques, on ne sait pas très bien qui sera impliqué dans ce processus, quels seront les processus mis en place, quel genre d'information sera fournie aux participants ou comment les résultats seront déterminés. Cette partie de l'histoire démocratique du XXI^e siècle est loin d'être arrêtée. Il y a un énorme besoin de réflexion, de débat, d'expérimentation, d'apprentissage et, surtout, de leadership à cet égard.

4.5 Quoi faire à compter de maintenant?

4.5.1 La cybergouvernance : deux approches

L'une des premières choses à faire pour relever ce défi sera de revoir les concepts de base qui sous-tendent le triangle de la gouvernance traditionnel, dont l'idée d'un **mandat ou d'une représentation politique**. Si l'on assiste à l'émergence d'une relation plus directe entre les citoyens et les intervenants, d'une côté, et les représentants du gouvernement, de l'autre, qu'advient-il du rôle des représentants élus, et sur quoi les gouvernements se fonderont-ils pour définir leur mandat?

Sur la scène politique canadienne, des idées et des opinions s'articulent autour de ces questions. Le fait que la nouvelle technologie soit capable d'enregistrer et de traiter instantanément les réponses des citoyens lors de sondages impressionne certains observateurs. Devrait-on résoudre les différends sur les politiques au moyen d'un vote électronique? Ne serait-ce pas plus démocratique? Serait-ce là une façon d'être plus inclusif et moins élitiste? Un parti d'opposition provincial a déjà promis que s'il est élu, le vote électronique sera l'un des points clés de son programme de réforme. Cette approche « cyberscrutin » vise essentiellement à démocratiser le processus décisionnel à l'aide de la technologie, de façon à permettre à plus de gens de participer directement à un plus grand nombre de décisions grâce à des mécanismes comme le vote électronique.

Cette approche vise avant tout à renforcer la démocratie en élargissant le processus d'élaboration des politiques de sorte que plus de personnes aient leur mot à dire sur le produit final, comme les accords commerciaux.

D'autres groupes d'intérêts, dont les antimondialistes et certains défenseurs de politiques sociales, ont convenu que les TIC peuvent relier les citoyens et/ou parties intéressées directement aux discussions et aux négociations gouvernementales. Par conséquent, des groupes ont commencé à plaider en faveur d'un « espace virtuel » qui permettrait aux gens de participer aux discussions plus souvent, plus à fond et à plus grande échelle. Cette approche, que nous pourrions appeler « cyberconsultation », vise avant tout à renforcer la démocratie en élargissant le processus d'élaboration des politiques de sorte que plus de personnes aient leur mot à dire sur le produit final, comme les accords commerciaux.

Ces deux approches ont une certaine valeur, mais elles suscitent également des questions. D'une façon générale, la première approche a le mérite d'être inclusive, mais elle risque de pousser des sociétés démocratiques comme la Canada à aller trop loin dans le sens du populisme. La seconde est davantage axée sur le débat, mais elle pourrait engendrer un retour à un élitisme soucieux. Examinons ces deux approches plus attentivement.

Une fois que les politiciens subissent l'influence de ces élites, ils ont tendance à perdre de vue la sagesse populaire et, par le fait même, cessent de représenter réellement leurs électeurs.

4.5.2 Les risques du populisme

Les populistes canadiens contemporains ont tenté de faire valoir la cause d'un processus décisionnel inclusif en invoquant, par exemple, la « sagesse » ou le « bon sens » des simples citoyens. Ils semblent croire que si seulement les politiciens en tenaient compte, ils formuleraient de meilleures politiques publiques. Ils affirment que les politiciens importants n'écourent pas parce qu'ils sont redevables aux élites, y compris les bureaucrates, les groupes d'intérêts et les lobbyistes. Et une fois que les politiciens subissent l'influence de ces élites, ils ont tendance à perdre de vue la sagesse populaire et, par le fait même, cessent de représenter réellement leurs électeurs.

Résultat : de nombreux populistes cherchent à rétablir le lien entre le bon sens commun et la politique publique en donnant aux gens la chance de participer directement aux décisions ou d'en exercer un certain contrôle, grâce à des mécanismes tels que la destitution parlementaire, les sondages par circonscription et les référendums. Les TIC faciliteraient le recours à ces outils, mais cela comporte certains risques.

D'abord, faire appel à la sagesse populaire suppose l'existence d'un consensus autour des valeurs, des croyances, des perspectives, des préoccupations et des priorités. Comme nous l'avons vu précédemment, si jamais il y a eu consensus, celui-ci s'effrite rapidement. Un ensemble de forces nouvelles, y compris la mondialisation, les changements démographiques et la révolution TIC, se conjuguent pour rendre les intérêts et les enjeux beaucoup plus complexes, plus nuancés et plus distincts que par le passé. Au Canada, cela s'est manifesté dans une foule de débats, notamment sur la réforme constitutionnelle, les soins de santé, le rôle des tribunaux, l'avortement, la politique linguistique, l'autonomie gouvernementale des Autochtones, le contrôle des armes à feu et le libre-échange.

Évoquer la sagesse populaire ressemble donc à un mythe – celui de croire qu'il existe un consensus modéré au sein de la majorité.

Évoquer la sagesse populaire ressemble donc à un mythe – celui de croire qu'il existe un consensus modéré au sein de la majorité. Il est possible qu'un consensus plus vaste ait été présent à l'époque où des pays comme le Canada étaient plus homogènes sur le plan culturel, social et économique. Au XXI^e siècle, cependant, ils seront beaucoup trop diversifiés pour afficher un tel consensus ou pour s'en servir dans le but de pratiquer une saine gouvernance. Le monde est un endroit beaucoup plus complexe et diversifié qu'il ne l'était même il y a 30 ans. Le rythme du changement, les moyens de communication de masse, la mobilité des populations, la diversité économique, les différents niveaux d'éducation – tout cela rend peu probable l'idée d'un consensus concernant plus que quelques pratiques et valeurs de base⁷.

Permettre simplement à un grand nombre de personnes d'exercer leur « volonté démocratique » au sujet de questions clés par le biais de votes électroniques réguliers ne se traduira pas nécessairement par une bonne gouvernance.

Dans la mesure où un tel consensus existerait, il ferait vraisemblablement intervenir un engagement collectif à l'égard des principes et des valeurs de la démocratie, un engagement perçu comme un moyen d'assurer l'équité et la légitimité du processus décisionnel en présence d'un tel pluralisme. Quoique les démocraties tendent à être dans un état de discussion permanente sur les meilleures façons de réussir le test de la démocratie, la plupart des citoyens de ces pays sont d'accord avec les trois principes précités. Par contre, de nombreuses études démontrent qu'un consensus est rare lorsqu'il s'agit de questions stratégiques importantes, de l'éducation aux soins de santé, en passant par la réglementation de l'environnement et les niveaux de taxation. En bref, permettre simplement à un grand nombre de personnes d'exercer leur « volonté démocratique » au sujet de questions clés par le biais de votes électroniques réguliers ne se traduira pas nécessairement par une bonne gouvernance. Il est peu probable également que cela permettra d'accroître la légitimité des gouvernements. Au contraire : réussir le test de la démocratie nécessite davantage que des occasions équitables de voter régulièrement; il faut aussi que le processus décisionnel soit précédé d'un **débat ouvert et éclairé**. C'est là une condition essentielle à la bonne gouvernance dans une société complexe, diversifiée et changeante comme celle du Canada.

⁷La nature changeante de l'identité collective et individuelle et son rapport avec les nouvelles forces comme les TIC, la mondialisation et la mobilité de la population sont discutés en profondeur dans *Leveraging Our Diversity: Canada As A Learning Society*, de Donald G. Lenihan (en collaboration avec Jay Kaufman), Centre pour la collaboration gouvernementale, Changing Government, vol. 4, février 2002. On peut également consulter cet ouvrage à www.crossingboundaries.ca.

4.5.3 Les risques de l'élitisme

L'approche cyberconsultation soulève des questions et des préoccupations différentes. Ceux qui la préconisent estiment que le processus d'élaboration des politiques sera plus démocratique – et sa légitimité renforcée – si les citoyens et/ou les intervenants ont plus d'occasions de se faire entendre directement.

Il est peu probable qu'un citoyen s'implique directement à répétition.

Permettre au grand public de participer davantage à ce processus pourrait être libérateur du point de vue démocratique. Toutefois, il est peu probable qu'un citoyen s'implique directement à répétition. Les gens n'ont ni le temps, ni l'intérêt, ni l'expertise pour exercer ce style de démocratie sauf à certaines occasions. Les seuls intervenants qui pourraient le faire sont les **groupes d'intérêts**.

Bon nombre de ces groupes se sont engagés officiellement à influencer les politiques gouvernementales et sollicitent déjà un siège aux tables de négociation. Pour justifier cette démarche, ils invoquent fréquemment le motif de l'inclusion ou le mandat de parler au nom d'une partie de la population, mais il arrive tout aussi souvent que ces revendications soient douteuses et non fondées. De plus, il n'est pas rare que ces groupes soient motivés par des motifs idéologiques en plus d'être très partisans, exclusifs et contrôlés par des agents politiques professionnels. Par conséquent, leur accorder un « siège virtuel » aux tables de négociation n'entraînerait sans doute pas une plus grande légitimité des processus. Cela pourrait même renforcer leur caractère élitiste aux yeux de la population.

Si l'on veut que les processus de cyberconsultation renforcent la démocratie, il faut trouver une manière de s'assurer qu'ils ne seront pas pris d'assaut par les groupes d'intérêts, qui sont peut-être déterminés et bien articulés, mais qui ne peuvent prétendre vraiment représenter les citoyens.

Deux conclusions peuvent être tirées de cette discussion. Premièrement, si l'on veut que les processus de cyberconsultation renforcent la démocratie, il faut trouver une manière de s'assurer qu'ils ne seront pas pris d'assaut par les groupes d'intérêts, qui sont peut-être déterminés et bien articulés, mais qui ne peuvent prétendre vraiment représenter les citoyens. Plusieurs questions doivent être débattues : Quelle influence devraient-ils avoir? À quels groupes devrait-on permettre de participer? Quel est le rôle du gouvernement dans ces discussions? Quel est le rôle des représentants élus?

Deuxièmement, les intérêts diversifiés des sociétés démocratiques modernes comme le Canada indiquent que pour assurer une bonne gouvernance, il faut souvent permettre aux citoyens de s'exprimer autrement que par un simple « oui » ou « non ». Les expériences en cyberdémocratie devraient faire ressortir l'importance du débat, des compromis et du travail collectif. Les processus doivent être conçus de manière à promouvoir la discussion, l'apprentissage, la négociation et le compromis, tout en demeurant ouverts, inclusifs et redevables.

Ils peuvent accroître la portée des nouvelles techniques de pointe axées sur la mobilisation des citoyens, y compris les exercices complexes de sondage d'opinion, les groupes de discussion, les longs processus délibératifs et les référendums.

4.5.4 Vers un juste équilibre entre populisme et élitisme

La discussion qui précède ne nie aucunement le fait que les TIC peuvent constituer un outil très important pour renforcer la démocratie. Ils peuvent accroître la portée des nouvelles techniques de pointe axées sur la mobilisation des citoyens, y compris les exercices complexes de sondage d'opinion, les groupes de discussion, les longs processus délibératifs et les référendums. À ce titre, ces techniques sont un puissant outil potentiel pour élargir l'arène publique et la rendre plus inclusive. Cependant, des efforts soutenus seront requis pour apprendre à bien les utiliser, quoiqu'il existe déjà des modèles ayant été employés ailleurs avec succès.

En terminant, il convient de réfléchir brièvement sur l'impact que les processus pourraient avoir sur le rôle des représentants élus. Ce rôle, en fait, pourrait être moins représentatif, mais plus interactif qu'avant. Pour être fructueux, les processus nécessiteront un solide leadership et des gens compétents pour les faciliter. Les politiciens, d'une part, pourraient promouvoir les discussions et inciter les gouvernements à mettre les technologies à l'essai. D'autre part, si les processus reposent sur la prémisse voulant qu'une bonne gouvernance survienne à force de travail et de compromis raisonnables, des facilitateurs qualifiés et attentionnés seront requis pour aider les gens à participer aux débats de manière constructive.

Les représentants élus pourraient jouer un rôle majeur à cet égard, à savoir aider les citoyens à bien comprendre les dossiers et à s'encourager les uns les autres à développer leur entregent et leur talent de négociateur afin d'être mieux en mesure d'établir des consensus. Socrate, un philosophe qui n'aimait pas être qualifié de professeur, se voyait plutôt comme un « accoucheur d'idées », c'est-à-dire quelqu'un dont le travail consiste à aider ses concitoyens à distinguer les répercussions de leurs propres croyances. Les politiciens devraient peut-être se considérer davantage comme des « accoucheurs de politiques » plutôt que comme des décideurs. Ils devraient peut-être s'arrêter sur la façon dont le transfert métaphorique de la machine aux réseaux, en tant que modèle pour l'organisation et le fonctionnement des gouvernements, modifie leurs rapports avec les citoyens, ainsi que la nature et la pratique de la démocratie.

Le présent document vise à donner une image plus claire du cybergouvernement. Force est maintenant de reconnaître qu'en dépit des nombreuses similitudes entre celui-ci et le gouvernement conventionnel, les deux formules diffèrent sur des points très importants. Premièrement, comme il est en quelque sorte un réseau, le cybergouvernement a une structure horizontale. Bien que ce type d'organisation ait été présentée comme un exploit, il ne faut pas voir là une incitation à remplacer le gouvernement vertical par un gouvernement horizontal. Le défi consiste plutôt à intégrer une nouvelle dimension horizontale aux structures verticales existantes, sans compromettre les valeurs clés comme le respect de la vie privée, la transparence et la responsabilité.

Deuxièmement, le cybergouvernement est un système plus ouvert. Le gouvernement traditionnel est, relativement parlant, un système fermé. L'information et la prise de décisions y sont contrôlées, de sorte que le contact, par exemple entre la gestion intermédiaire et les organisations à l'extérieur du système (le gouvernement), est supervisé, restreint et réglementé afin de s'assurer que le contrôle central n'est pas compromis. Pareille approche est essentielle à l'efficacité de tous les systèmes hiérarchiques de type militaire.

Le cybergouvernement, en revanche, est susceptible de favoriser la création d'un large éventail de liens entre des représentants gouvernementaux et des organisations et des individus à l'extérieur des structures organisationnelles habituelles, ce qui a pour effet de transformer la circulation de l'information dans le système gouvernemental et d'introduire dans le processus décisionnel des influences nouvelles, et parfois incontrôlable⁸.

[Le cybergouvernement] transforme [le gouvernement traditionnel] en un modèle organisationnel qui est plus coopératif et dans lequel la prise de décisions pourrait être davantage répartie – un concept qui n'a rien à voir avec la décentralisation.

Enfin, en débordant de cette façon les frontières du gouvernement traditionnel, le cybergouvernement affaiblit ses structures de type militaire. Il le transforme en un modèle organisationnel qui est plus coopératif et dans lequel la prise de décisions pourrait être davantage **répartie** – un concept qui n'a rien à voir avec la **décentralisation**.

⁸Ces idées sont examinées dans *Opening the E-Government File: Governing in the 21st Century*, par Reg Alcock et Donald G. Lenihan, Centre pour la collaboration gouvernementale, Changing Government, vol 2, février 2001. Également disponible à www.crossingboundaries.ca

Celle-ci implique en effet le transfert de pouvoirs d'un centre de responsabilité à un autre, par exemple d'organismes centraux à des ministères, ou du gouvernement fédéral aux administrations provinciales. Le pouvoir cédé demeure centralisé, mais il est délégué à un ou à plusieurs centres. La **gouvernance répartie**, par contre, suppose que certains éléments d'un pouvoir centralisé sont assumés, et que les autres sont distribués à l'échelle du système.

Le gouvernement conventionnel, avec son type de gestion (systèmes de classement des documents, fax, comités de planification descendante, rapports hiérarchiques et cloisonnements ministériels), est trop hiérarchique pour favoriser une décentralisation significative du pouvoir, ainsi que trop lent et trop mécanique pour s'assurer, si on tentait l'expérience, qu'il demeurerait réceptif, transparent et responsable. Par conséquent, le gouvernement conventionnel ne pourrait que décentraliser. Il ne faut pas s'étonner que depuis le début du gouvernement moderne, les débats sur sa réforme aient généralement tourné autour de la centralisation et de la décentralisation. **L'une des caractéristiques les plus stimulantes et lourdes de conséquences que comporte le cybergouvernement est la perspective qu'il offre de créer une infrastructure de communication et de gestion qui pourrait soutenir une gouvernance mieux répartie.** Pareil changement pourrait en outre marquer un tournant aussi radical dans l'histoire de la doctrine libérale-démocratique que les révolutions à la fin du XVIII^e siècle.

En conclusion, les trois points soulevés ici soulèvent des questions fondamentales quant à l'avenir du gouvernement libéral-démocratique :

- Jusqu'où ces gouvernements souhaitent-ils s'engager dans la voie du cybergouvernement?
- À quel rythme doivent-ils progresser?
- Que peuvent-ils faire pour faciliter (ou empêcher) le cybergouvernement?
- De quels outils et de quelles options dispose-t-on pour gérer un tel changement de façon judicieuse (ou pour l'empêcher de se produire)?

Le présent document visait essentiellement à provoquer une discussion riche couvrant toute une gamme de questions que soulèvent de tels sujets.