

# Une évaluation de l'administration électronique en Finlande

**Comment la Finlande a-t-elle organisé la mise en place de l'administration électronique ?**

**Quels sont les principaux moteurs de l'administration électronique en Finlande ?**

**Quels sont les obstacles à l'administration électronique en Finlande ?**

**Quels sont les problèmes rencontrés par la Finlande pour assurer une mise en œuvre efficace de l'administration électronique ?**

**Quelles sont les prochaines étapes ?**

**Pour plus d'information**

**Références**

## Introduction

Depuis la fin des années 90 la Finlande est l'un des pays qui sait le mieux exploiter les technologies de l'information et de la communication (TIC) pour relancer son économie et réformer son administration publique. La réputation que lui ont valu les succès de sa démarche anticipatrice dans la fourniture d'informations et de services administratifs électroniques a conduit des responsables du monde entier à souhaiter tirer des enseignements de son expérience.

Bien que pionnière, la Finlande continue de rencontrer des difficultés fondamentales en matière d'administration électronique et d'administration publique en général, par exemple pour présenter clairement la stratégie relative à l'administration électronique et pour renforcer la collaboration entre les différents organismes en présence. D'autres défis à relever comprennent le renforcement de la gouvernance interne et la nécessité d'assurer l'appropriation des initiatives d'administration électronique.

Ce numéro des *Synthèses*, présente au titre de la première analyse approfondie consacrée à ces questions, une évaluation des mesures prises en Finlande dans le domaine de l'administration électronique, la mise en place de celle-ci dans l'administration centrale et les résultats obtenus. Il résume les principales conclusions du rapport de l'OCDE sur l'administration électronique en Finlande, d'après l'étude réalisée par le Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique avec l'apport du ministère des Finances. Cette étude analyse en profondeur les structures et mécanismes de l'administration électronique ainsi que leurs points faibles et points forts. ■

## Comment la Finlande a-t-elle organisé la mise en place de l'administration électronique ?

En Finlande aujourd'hui, les services centraux fixent les grandes lignes de la stratégie en matière d'administration électronique tandis que les compétences et les tâches d'exécution sont décentralisées. Le lien entre le rôle de l'administration centrale dans la promotion de l'administration électronique et celui des administrations locales et régionales en tant que principaux prestataires de services est un aspect essentiel du développement de l'administration électronique. Un troisième groupe

d'acteurs, les organismes centraux indépendants placés sous l'autorité du Parlement, fournit aussi des services importants. Par ailleurs, la contribution du secteur privé et du secteur à but non lucratif, par l'intermédiaire du Comité consultatif sur la société de l'information, a joué un rôle dans la définition de la stratégie de l'administration électronique finlandaise.

Comme l'idée d'une inadéquation de la coordination prédominait dans l'administration centrale, la Finlande a clarifié les responsabilités en la matière. La structure et l'organisation de l'administration électronique reflètent le degré de participation et les responsabilités des ministères clés. Le rôle principal revient au ministère des Finances chargé de l'élaboration des politiques et de la coordination horizontale alors que le ministère de l'Intérieur est responsable de la coordination verticale et assure la diffusion et les échanges de normes et de bonnes pratiques à l'échelon régional et local. Le ministère de la Justice définit le cadre réglementaire général. Plusieurs organes qui complètent cette structure assurent la coordination entre les ministères et les organismes publics et garantissent le caractère collectif de la prise de décision.

Toutefois, d'une manière générale, les ministères qui n'ont pas été chargés d'assurer la coordination à l'échelon central n'ont pas participé activement à l'élaboration et à la promotion des mesures prises concernant l'administration électronique. Cette situation tient aux ressources limitées dont ils disposent mais aussi à l'impression qu'ils ont de ne pas avoir de rôle stratégique à jouer. Même si tous les organismes n'ont pas besoin d'un encouragement supplémentaire, l'insuffisance des orientations données par les ministères aboutit cependant à un manque de coopération entre organismes dans le domaine de l'administration électronique. Alors que les réseaux formels et informels assurent la circulation de l'information sur les initiatives et les orientations relatives aux technologies de l'information entre les responsables de l'administration électronique, la coopération entre organismes est relativement rare aux différents niveaux d'administration et encore moins courante entre agences et ministères pour ce qui est de l'élaboration des plans de l'administration électronique. Les ministères pourraient jouer un rôle plus important en participant à l'élaboration d'une stratégie globale et en aidant les organismes placés sous leur tutelle, en particulier ceux qui tardent à mettre en place des services en ligne. ■

### **Quels sont les principaux moteurs de l'administration électronique en Finlande ?**

Le développement de l'administration électronique en Finlande s'est appuyée sur les réformes globales de l'administration publique et sur l'essor de la société de l'information.

Les réformes de la gestion publique à la fin des années 90 ont entraîné des changements importants

dans l'administration finlandaise : responsabilité accrue, obligation de rendre compte et flexibilité à l'échelon des organismes publics et diminution du contrôle et des tâches de coordination dans les ministères. La redistribution des compétences a libéré des énergies qui ont permis de développer de nouvelles initiatives dans l'ensemble de l'administration mais elle a aussi mis en lumière la nécessité d'assurer une meilleure coordination à l'échelon central pour préserver la cohérence de la stratégie adoptée et l'efficacité des résultats. En tant qu'instrument permettant d'accroître l'efficacité, de renforcer la compétitivité et de promouvoir la modernisation, l'administration électronique fait à l'évidence partie intégrante de la réforme du secteur public. D'un autre côté, cette réforme a fourni un cadre général pour définir les objectifs et les missions de l'administration électronique dans la mesure où elle est elle-même porteuse d'une vision et d'objectifs globaux concernant l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics.

L'essor de la société de l'information a été le deuxième facteur qui a favorisé le développement de l'administration électronique en Finlande. La volonté des autorités de mettre à la portée de tous les possibilités qu'offre la société de l'information et l'effet de démonstration qu'a eu l'utilisation des TIC dans l'économie ont plaidé fortement pour le développement de l'administration électronique et pour l'intégration de la stratégie s'y rapportant dans une vision globale de la société de l'information. Ayant réussi à organiser le développement de la société de l'information, le gouvernement a acquis une certaine confiance de la part des citoyens qui lui permet d'autant mieux d'intégrer l'administration électronique dans sa stratégie globale dans le domaine des TIC.

Cependant, en Finlande comme dans d'autres pays de l'OCDE, on sait peu de chose sur la demande effective des citoyens. Quelques enquêtes limitées montrent que les citoyens approuvent dans l'ensemble la mise en place de services en ligne mais elles ne donnent guère d'autres précisions. Les données sur la demande de ce type de service sont incomplètes malgré l'importance accordée par les autorités à la nécessité d'évaluer les souhaits des usagers, fondements de la stratégie de l'administration électronique. Ceci reflète toute la difficulté que présente la collecte d'informations utiles et le caractère diffus de la demande du citoyen ainsi que la démarche prospective adoptée par l'administration dans les prestations qu'elle assure et dans l'anticipation des besoins du citoyen. Un effort pourrait être fait pour réunir les informations sur les besoins des usagers dont disposent les ministères et les organismes publics.

Sur le long terme, l'administration a besoin de l'appui sans faille des citoyens et des entreprises. Les autorités finlandaises pourraient s'assurer un soutien plus solide de la part des citoyens si elles présentaient mieux l'administration électronique et montraient comment elle répond à leurs préoccupations immédiates, notamment en ce qui concerne la prestation de services, l'efficacité, la sécurité et la vie privée, et les réformes qui l'accompagnent. Cela est particulièrement vrai dans le cas des

réformes des services administratifs qui ont un impact important mais dont les effets sur la vie quotidienne des citoyens ne se font pas immédiatement sentir. ■

## Quels sont les obstacles à l'administration électronique en Finlande ?

Un autre rapport de l'OCDE sur les chances qu'offre la mise en place de l'administration électronique mais aussi sur les défis qu'elle représente, intitulé *L'administration électronique : un impératif*, recense quatre types d'obstacles majeurs observés dans les pays de l'OCDE: 1) les obstacles législatifs et réglementaires ; 2) les obstacles budgétaires ; 3) les obstacles techniques ; et 4) les obstacles dus à la fracture numérique. La Finlande en a surmonté un grand nombre mais des problèmes demeurent.

### *Les problèmes législatifs et réglementaires*

Les autorités finlandaises ont pris d'importantes mesures pour établir le cadre réglementaire permettant de garantir une parfaite équivalence entre les procédures électroniques et les procédures papier grâce à l'adoption de plusieurs lois relatives à l'identification électronique, à l'échange de données et à l'authentification. Les directives actuelles fournissent des conseils techniques aux ministères et aux organismes déjà engagés dans des projets, mais elles ne les incitent guère à lancer de nouvelles initiatives et ne donnent pas d'impulsion en ce sens. Les organismes publics demandent de plus en plus à recevoir des directives pour l'application de la stratégie relative à l'administration électronique.

En ce qui concerne la stratégie d'ensemble, le fait que les organismes publics demandent à recevoir davantage de directives de l'échelon central pour aller de l'avant, peut être le signe : 1) qu'ils ont tendance à s'en remettre à une dynamique extérieure au lieu de développer leurs capacités internes, 2) que les ministères ne jouent pas un rôle moteur suffisant pour promouvoir l'administration électronique ou 3) que les structures internes de gouvernance sont insuffisantes (s'agissant des relations entre les différents organismes publics). La solution ne réside pas nécessairement dans la multiplication des réglementations mais plutôt dans la mise en place d'un système de gouvernance qui garantisse la transparence tout en donnant aux organismes publics la possibilité de prendre des mesures à l'intérieur de cadres réglementaires généraux.

En ce qui concerne les normes techniques, le gouvernement donne les directives nécessaires mais il conviendrait aussi de clarifier les réglementations existantes et de mieux les diffuser afin d'éviter le double emploi et les textes inutiles. En fait, les réglementations fragmentées sont source de confusion et d'incertitude quant à leur contenu. Dans certains cas, il en résulte une certaine inertie : les organismes publics attendent qu'on leur dise

ce qu'il faut faire ou bien qu'on leur précise ce qu'ils sont habilités à faire.

Cette question est étroitement liée à l'impératif de répondre efficacement au problème de la protection des données personnelles. En Finlande, la protection de la vie privée et la sécurité sont hautement prioritaires car indispensables pour conserver la confiance des citoyens à son niveau actuelle. L'utilisation et la transmission des données sont protégées par la loi et une autorité indépendante veille au respect des dispositions relatives à la protection de la vie privée, cependant, les Finlandais n'ont qu'une confiance limitée dans la capacité des ministères et des organismes publics à trouver des solutions techniques permettant de fournir des services sûrs. Le cas de la Finlande montre que conserver la confiance des citoyens est une quête incessante et non un résultat final atteint une bonne fois pour toute et jamais remis en question.

### *Les obstacles budgétaires*

En Finlande, l'administration électronique s'inscrit dans un contexte budgétaire caractérisé par des restrictions et par la décentralisation des dépenses liées aux technologies de l'information assortie d'un contrôle des ressources à l'échelon central. L'affectation de crédits exceptionnels par les services centraux a été déterminante pour la mise en place de dispositifs favorisant le développement des services électroniques et peut servir de modèle pour l'imputation de crédits supplémentaires destinés à promouvoir l'innovation. Il semble que l'insuffisance de crédits n'ait pas été jusqu'ici un obstacle majeur à la mise au point d'initiatives dans le domaine de l'administration électronique mais les activités connexes dans les services administratifs, par exemple les programmes de formation et de gestion du changement, sont susceptibles de représenter une part grandissante des coûts, or elles ne sont pas prises en compte dans les dépenses consacrées à l'administration électronique. Le recours aux procédures budgétaires pour augmenter les crédits octroyés à un ensemble d'organismes afin de financer des services en ligne intégrés reste un important défi à relever.

### *Les obstacles technologiques*

Le progrès technique a permis d'améliorer l'efficacité de l'administration et de favoriser les initiatives en matière d'administration électronique. Toutefois, les aspects techniques de la protection de la vie privée et de la sécurité, l'adaptation nécessaire aux mutations technologiques rapides, l'absence de normes et l'intégration interne ont été reconnus comme autant de défis majeurs à relever par les ministères et les organismes finlandais, mais ils sont secondaires par rapport à la nécessité de développer les capacités en matière d'administration électronique dans la fonction publique.

Les solutions techniques devraient suivre la demande de services et non la précéder. Par exemple, les autorités finlandaises ont introduit la carte d'identité électronique

sans analyser correctement le marché ni mis en place les services avancés susceptibles de les utiliser. Elles ont donc créé des solutions sûres et une infrastructure nationale d'authentification mais elles n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs en matière d'utilisation de la carte ni à stimuler le développement de nouveaux services. En particulier, les ministères et les organismes publics ont été soit réticents à utiliser ce système commun soit incapables de le faire. Si le gouvernement estime que des dispositifs favorisant le développement de services électroniques sont nécessaires, il doit indiquer comment il envisage de promouvoir les services connexes.

### La fracture numérique

La Finlande affiche de bons résultats en matière d'accès aux TIC et plus particulièrement à Internet mais on observe des différences marquées en termes d'accès et d'équipement selon les générations, les catégories de famille ou les régions. Des projets concernant la connectivité des zones rurales ont renforcé la collaboration entre les municipalités et encouragé la coopération entre les acteurs publics et privés.

Comme dans d'autres pays où les TIC sont très présentes, la solution au problème de la fracture numérique semble à présent être de plus en plus tributaire des choix des citoyens. En dehors des questions d'accès et de coûts, l'utilisation de l'informatique et d'Internet dépendra de l'intérêt que les usagers trouveront aux services en ligne, d'où la nécessité accrue d'améliorer l'administration électronique. ■

### Quels sont les problèmes rencontrés par la Finlande pour assurer une mise en œuvre efficace de l'administration électronique ?

#### Conception et planification

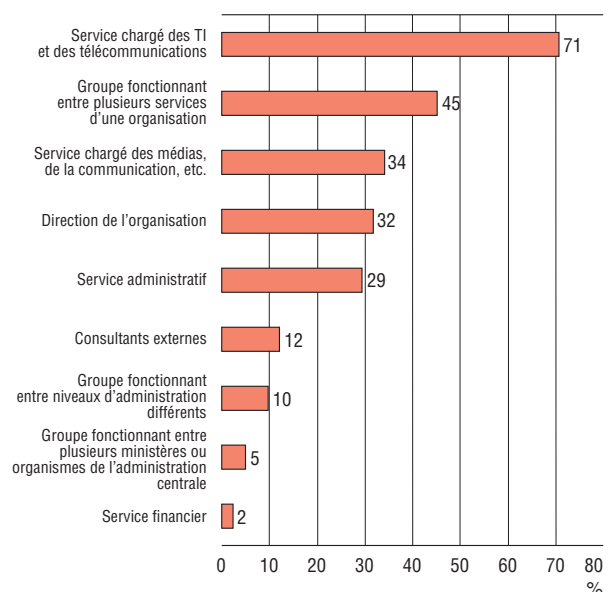
La conception nationale de l'administration électronique en Finlande, qui a été initialement formulée dans les années 90, est bien intégrée dans la réforme de l'administration et dans le programme d'action en faveur de la société de l'information ; elle est le fruit d'une collaboration réussie entre la société civile et les décideurs du secteur privé et du secteur public. Cependant, le gouvernement a moins bien réussi à informer les agents de l'État et à les mobiliser autour de sa vision globale. Cette vision de l'administration électronique n'ayant pas fait l'objet d'une appropriation par l'ensemble des fonctionnaires, il en est résulté des incertitudes quant au rôle dévolu aux organismes publics et aux mesures qu'ils devaient prendre pour faire avancer le programme d'action global. De plus, le gouvernement n'a pas défini clairement les responsabilités concernant la mise en œuvre de l'administration électronique. Certains organismes n'ont

donc pas réussi à transformer la vision globale en objectifs et plans d'action concrets.

Le fait que les autorités n'aient pas tenu à définir des objectifs nationaux quantifiables pour la réalisation des buts et finalités de l'administration électronique est également source de confusion pour les ministères et les organismes publics. Elles ont fait preuve de clairvoyance étant donné les difficultés rencontrées par d'autres pays de l'OCDE pour atteindre des objectifs nationaux parfois arbitraires. Cependant, l'absence d'objectifs précis à l'intérieur des organismes et des ministères nuit à la transparence et rend plus difficile l'instauration de points de repères internes permettant aux organismes et ministères d'évaluer leurs propres progrès.

L'existence d'un plan influe sur le degré et le niveau de mise en œuvre des services en ligne dans l'administration centrale finlandaise. La planification a été favorisée comme un moyen d'accroître la prise de responsabilité et d'encourager l'adhésion des organismes à la vision de l'administration électronique (voir le graphique 1). Néanmoins, il n'existait avant 2001 aucune obligation en matière de planification de l'administration électronique au niveau des organismes ni aucune orientation pour ceux qui souhaitaient s'engager dans cette voie. Les résultats des nouvelles dispositions relatives à la planification dépendront de l'assistance technique apportée et du degré de supervision, de transparence et de circulation

Graphique 1. Élaboration du plan relatif à l'administration électronique : la répartition des responsabilités



Source : OCDE.

de l'information. Cette responsabilité relève du ministère des Finances et c'est un facteur essentiel pour la pérennité de la réussite de l'administration électronique en Finlande.

### Les services en ligne

Comme le montre le graphique 2, pratiquement tous les ministères et organismes publics finlandais ayant répondu à une enquête de l'OCDE ont indiqué fournir des renseignements (étape 1) dans le cadre de leurs services en ligne.

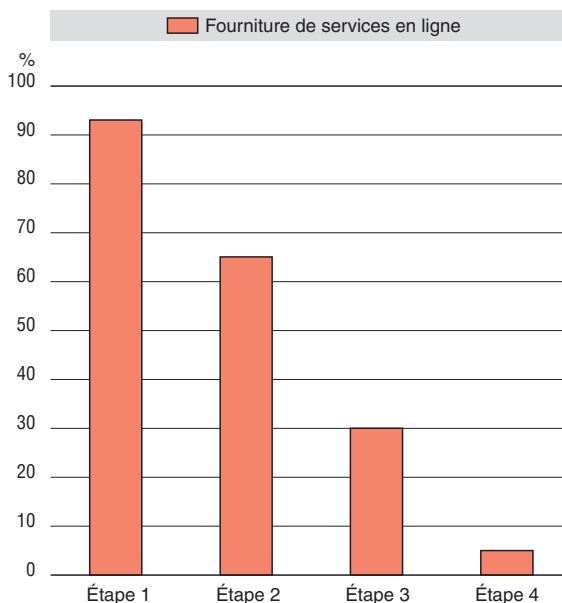
Plus de la moitié offre des services d'information interactifs (étape 2) alors que près d'un tiers propose des services permettant d'effectuer des transactions (étape 3) et que ceux qui mettent en commun leurs données avec d'autres agences (étape 4) sont relativement rares. Les services correspondant aux étapes 1 et 2 – fourniture d'information en ligne – sont un premier effort pour mieux informer le public et promouvoir les services. Dans bien des cas, ce degré de complexité est suffisant pour le service. Pour des services plus avancés, le cas échéant, il sera toutefois nécessaire d'améliorer la collaboration entre organismes ; collaboration destinée à assurer des services intégrés ou des échanges de données personnelles.

Bien que la proportion du partage des services dans l'ensemble des services en ligne fournis par l'administration centrale soit relativement faible, la Finlande a très tôt mis en place un système de registres publics nationaux : des bases de données communes dans l'ensemble du pays qui peuvent améliorer considérablement l'efficacité de l'administration dans des domaines d'utilisation autorisée. La collecte de données à partir des registres à des fins statistiques permet, par exemple, à l'Institut des statistiques de Finlande d'effectuer le recensement national depuis les années 80, sans qu'aucune autre collecte de données soit nécessaire. Certaines utilisations de base des registres ont révélé de nouvelles possibilités d'exploiter des données ainsi mises en commun pour assurer des services plus avancés et plus efficaces tout en préservant la confiance des citoyens dans les institutions publiques grâce à la protection de la vie privée. L'utilisation de ce système devrait s'étendre afin de développer des services supplémentaires.

Au lieu de faire porter tous ses efforts sur le nombre total de services en ligne disponibles, la Finlande a centré son attention sur la qualité et la pertinence des services, ainsi que sur l'accès à ceux-ci. Cela tient en partie au fait que la Finlande souhaite atteindre certains objectifs grâce à l'administration électronique (par exemple réduire le coût de la collecte de données, améliorer la qualité des services et accroître l'accès à ceux-ci) au lieu de simplement tenter de mettre tous les services en ligne, qu'il y ait ou non valeur ajoutée.

L'expérience finlandaise montre aussi qu'il est possible de répondre à l'impératif d'amélioration des services fournis aux citoyens non seulement en multipliant les services mais aussi en supprimant des services inutiles.

Graphique 2. Fourniture de services en ligne par étape de service (2002)



Source : OCDE.

Il n'est ainsi pas nécessaire de mettre en ligne le rapport sur le recensement car le besoin de présenter ce rapport n'existe plus.

La stratégie adoptée, dans l'administration, fondée sur la persuasion plutôt que sur la contrainte et associée à l'indépendance dont jouissent les ministères et les organismes publics, a joué en faveur de l'appropriation par les organismes publics des services en ligne établis. Cependant, les possibilités de mettre beaucoup plus de services en ligne, en particulier des services de transaction et d'échange de données, demeurent très vastes. L'indépendance des organismes signifie toutefois que l'administration centrale ne dispose pas actuellement des outils nécessaires pour encourager et guider le développement de l'administration électronique dans les domaines où les organismes ont besoin d'une assistance.

En Finlande les entreprises, qui sont plus présentes sur le Web, ont plus fréquemment recours aux services mis en place par l'administration et sont plus incitées financièrement à utiliser l'administration électronique. Les services fournis par l'administration électronique finlandaise aux entreprises sont plus avancés que ceux qui sont fournis aux citoyens. L'accent mis sur les services aux entreprises semble toutefois avoir contribué à faire globalement progresser la mise en place des services électroniques. Les services aux entreprises (G2B) sont en général plus axés sur la satisfaction des besoins des

usagers que les services destinés aux simples citoyens (G2C) ; ce pourrait être une tendance générale dans les pays de l'OCDE.

*La participation en ligne*

La participation en ligne est un aspect important de l'administration électronique et la Finlande a intégré dans ses programmes des activités destinées à améliorer l'accès en ligne à l'information ainsi que la consultation et la participation des citoyens à l'élaboration des politiques. Garantir l'égalité des chances dans l'accès à l'information publique et faciliter la mise en commun et l'échange de documents publics nationaux est devenu une priorité de la stratégie de gestion de l'information dans les années 90. L'attachement de la Finlande à la transparence et à la participation des citoyens aux affaires publiques est un aspect fondamental de la stratégie nationale concernant la société de l'information. La Finlande se trouve de ce fait à l'avant-garde pour ce qui est du développement de la participation en ligne. Cependant, des enseignements supplémentaires pourraient être tirés des nombreuses expériences menées dans ce domaine si l'on améliorait la coordination et l'échange structuré des bonnes pratiques.

*Les portails*

Les portails de l'administration nationale sur le Web ont été créés pour répondre à la demande des usagers souhaitant avoir aisément accès à un ensemble complexe de services. Un portail national ainsi que d'autres portails thématiques et régionaux ont été lancés en Finlande dans la perspective de créer une interface continue entre l'administration d'une part et les citoyens et les entreprises d'autre part.

Le taux élevé de connectivité entre les sites Web des organismes publics et les portails de l'administration, notamment le Portail du citoyen, témoigne de leur succès (quatre cinquièmes des organisations ayant répondu à une enquête de l'OCDE sont reliées à un portail). Lors de la mise en place des portails, on s'est attaché à fournir des solutions aux problèmes de qualité et d'exactitude des informations, d'intégration et de commodité d'utilisation des services.

*Les changements concernant les services administratifs*

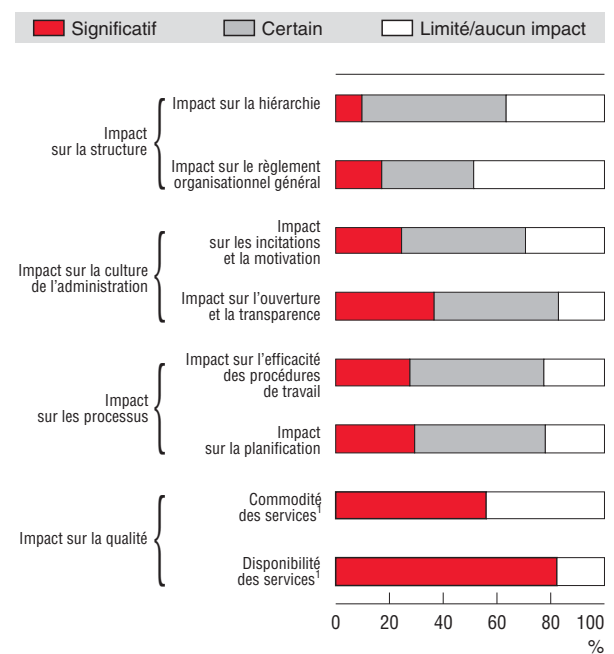
Cinq aspects des changements relatifs aux services administratifs sont liés à la mise en œuvre de l'administration électronique : 1) encourager les changements internes, 2) montrer la voie à suivre, 3) assurer la coordination, 4) gérer les partenariats public-privé et 5) améliorer les compétences.

La réforme des services administratifs est rapidement devenu l'un des principaux défis à relever. En Finlande, les changements ont été longs à venir. Quelques organismes publics commencent seulement maintenant à repenser les structures et les procédures de leurs services administratifs dans le cadre de la mise en place de

l'administration électronique. D'après les réponses à l'enquête de l'OCDE, c'est au niveau de la qualité des services et des procédures de l'administration que l'impact de l'administration électronique est le plus important. Globalement, les réponses font état d'une incidence moins importante sur la culture ou la structure de l'administration (graphique 3).

**Promouvoir le changement interne.** L'interaction permanente entre la planification et l'élaboration de la réforme de l'administration publique et les objectifs de l'administration électronique a favorisé les changements sur le plan organisationnel en Finlande. Selon les responsables finlandais des technologies de l'information, l'administration électronique a contribué à améliorer la planification, à accroître l'efficacité des procédures de travail, à accentuer la prise en compte des besoins des usagers et à promouvoir l'application des principes de bonne gouvernance que sont la transparence et l'obligation de rendre compte. Dans la plupart des cas, elle a renforcé les valeurs existantes. Les organismes qui ont répondu à l'enquête de l'OCDE ont indiqué, par exemple, que les outils fournis par l'administration électronique ont permis de mieux appliquer les principes de transparence adoptés avant l'introduction des TIC. Les gains d'efficacité imputables à l'administration électronique se sont traduits essentiellement par une amélioration de la qualité

Graphique 3. Impact de l'administration électronique



1. Cet indicateur indique une « augmentation » de la variable mais s'il s'agit d'un impact « significatif » ou d'un impact « certain ».

Source : OCDE.

et de la disponibilité des services en ligne et non par des économies de coût. Cet aspect est conforme à l'orientation du service public en Finlande.

Pour le moment, l'administration électronique semble n'avoir eu qu'un impact minimal sur la structure organisationnelle. Les structures et la politique de l'administration électronique en Finlande reflètent les dispositions actuelles relatives à la gouvernance dans l'administration. Cela pourrait entraîner une sous-exploitation du potentiel de l'administration électronique en tant que facteur propice à la transformation des structures administratives. En Finlande comme dans la plupart des pays de l'OCDE, un nouveau changement de culture s'impose dans l'administration pour tirer le meilleur parti de l'administration électronique. Les différents organismes doivent notamment collaborer plus volontiers entre eux. Même si le service public finlandais paraît relativement ouvert au changement, une plus grande implication du personnel, qui doit se sentir partie prenante de la réforme, est indispensable pour favoriser les changements organisationnels sur le plan interne.

**Montrer la voie à suivre.** En Finlande comme dans d'autres pays qui ont très tôt mis en place des services en ligne, l'expérience initiale montre que l'administration électronique a été un succès dans les organismes où les cadres subalternes ont été innovateurs et très motivés sans que les cadres dirigeants interviennent nécessairement. Il n'est pas certain que cet enseignement soit applicable à des organisations qui disposent de peu de ressources et de spécialistes, ou à l'étape suivante de mise en œuvre de l'administration électronique qui doit s'inscrire dans une perspective plus large, touchant l'ensemble de l'administration pour garantir des services intégrés. Renforcer le leadership à tous les niveaux est une priorité pour le développement de l'administration électronique dans tous les pays de l'OCDE et il est essentiel que les hauts responsables jouent un rôle moteur dans les initiatives touchant l'administration électronique pour assurer le soutien et les ressources nécessaires et motiver les agents.

**Assurer la coordination.** Le dilemme que pose la mise en œuvre de l'administration électronique est le suivant : il faut trouver un juste équilibre entre la nécessité de veiller à ce que les responsabilités continuent d'être exercées là où la plupart des tâches d'exécution sont réalisées, c'est-à-dire au niveau des organismes publics, et la nécessité pour l'administration centrale de prendre des décisions s'appliquant à tous pour répondre à des problèmes horizontaux. Néanmoins, il ne faut pas confondre coordination et coopération, et la coordination formelle ou informelle n'a pas été suffisante pour développer la collaboration entre les organismes en vue de fournir des services intégrés ou pour les inciter à chercher ensemble des solutions communes.

**Gérer les partenariats public-privé.** Le développement des partenariats dans le domaine de l'administration électronique en Finlande est lié à la libéralisation du secteur des télécommunications dans les années 80 et aux mesures de privatisation et de décentralisation prises à la

fin des années 90. Les partenariats ont pour but d'apporter l'expertise nécessaire et d'assurer la répartition des risques inhérents aux initiatives dans ce domaine. Toutefois, la gestion des co-contractants du secteur privé requiert, sur le terrain, la mise en place de compétences et de capacités spécifiques, en particulier dans les organismes de petite taille, pour négocier, contrôler, gérer et évaluer les projets dans le domaine des technologies de l'information. L'administration a trouvé des moyens novateurs de s'associer avec le secteur privé (le projet TYVI par exemple – un système d'intermédiaires qui simplifie la notification de données à l'administration par les entreprises) afin de rationaliser les procédures administratives tant pour les usagers que pour l'administration elle-même, à un coût de démarrage relativement bas pour cette dernière. Les autorités auraient intérêt à resserrer leurs relations de travail avec le secteur privé.

**Améliorer les compétences.** Etre capable de concevoir, créer et mettre en œuvre une stratégie efficace dépend de plus en plus de la mise en valeur et de l'amélioration de compétences spécifiques au niveau de l'organisation et du personnel. Les enquêtes de l'OCDE montrent que l'administration finlandaise accorde une plus grande importance à l'amélioration des compétences en matière de gestion de projet et de gestion du changement compte tenu du développement de la sous-traitance des projets relatifs aux technologies de l'information qu'au perfectionnement des compétences techniques du personnel. Or, ces deux types de compétences sont nécessaires. ■

## Quelles sont les prochaines étapes ?

La première phase de développement de l'administration électronique en Finlande montre que les premières étapes des services en ligne sont solidement mises en œuvre, organisme par organisme, que les investissements dans les technologies de l'information bénéficient de ressources suffisantes et que certains dispositifs communs et indispensables propices au développement des services électroniques, tels que le Portail du citoyen, ont été implantés.

La prochaine phase sera plus difficile car elle nécessitera, outre la poursuite du développement des logiciels, une meilleure connaissance de la demande des usagers, une plus grande collaboration entre les organismes, et de nouveaux investissements dans les processus de reconfiguration et la gestion du changement. La structure de gouvernance décentralisée de la Finlande s'est révélée suffisamment souple pour répondre aux besoins des citoyens et des entreprises. La mise en place de l'administration électronique soulève des questions sur la façon dont cette structure peut être aménagée de manière à renforcer la planification et la transparence, à donner une impulsion aux organismes à la traîne, à consolider les mécanismes permettant aux organismes publics de mettre en commun leurs ressources et leurs connaissances spécialisées, et à inciter les organismes à collaborer les uns avec les autres. ■

## Pour plus d'information

Le rapport dont est tirée ce numéro des Synthèses de l'OCDE, intitulé *Études de l'OCDE sur l'administration électronique : Finlande*, sera publié cette année et pourra être acheté auprès de la librairie en ligne de l'OCDE (Online Bookshop : [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)). Ce rapport a été commandé au Secrétariat de l'OCDE par les autorités finlandaises et préparé par le Groupe de travail de l'OCDE sur l'administration électronique. Il s'appuie sur un autre rapport de l'OCDE intitulé *L'administration électronique : un impératif* (2003) ainsi que sur des entretiens avec des hauts fonctionnaires finlandais, une enquête menée auprès de ministères et d'organismes

publics et un examen approfondi de la législation en vigueur, des travaux de recherche et de documents de référence.

Des informations complémentaires sur le sujet traité peuvent être obtenues auprès d'Edwin Lau ; tel. : (33-1) 45 24 80 36 [email : [edwin.lau@oecd.org](mailto:edwin.lau@oecd.org)].

Pour plus d'information sur le projet de l'OCDE sur l'administration électronique, contactez Christian Vergez; tel. (33-1) 45 24 90 44 [email : [christian.vergez@oecd.org](mailto:christian.vergez@oecd.org)]. ■

## Références

- **L'administration électronique : un impératif**, 2003, ISBN: 92-64-10117-9, .35 Euros, 204p.
- **Études de l'OCDE sur l'administration électronique : Finlande**, 2003 (*à paraître*) ISBN: 92-64-10259-0, .35 Euros, 152p.
- **Synthèses de l'OCDE : L'administration en ligne menacée**, 2001, *disponible à* : [www.oecd.org/pol\\_brief/](http://www.oecd.org/pol_brief/)
- **Synthèses de l'OCDE : L'administration électronique: un impératif – Principales conclusions**, 2003, *disponible à* : [www.oecd.org/pol\\_brief/](http://www.oecd.org/pol_brief/)
- **Synthèses de l'OCDE : Impliquer les citoyens en ligne pour améliorer le processus de décision politique**, 2003 – *disponible à* : [www.oecd.org/pol\\_brief/](http://www.oecd.org/pol_brief/)
- **Synthèses de l'OCDE : Administration électronique : éléments clés à l'attention des décideurs**, 2003, *disponible à l'adresse suivante* : [www.oecd.org/pol\\_brief/](http://www.oecd.org/pol_brief/)
- **Travaux du séminaire de l'OCDE sur l'administration électronique** (*à paraître*)
- **Promesses et limites de la démocratie électronique: les défis de la participation citoyenne en ligne**, (*à paraître*)

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**  
[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,  
 Direction des relations publiques et de la Communication.

Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## Où nous contacter ?

### ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de BERLIN  
 Albrechtstrasse 9/10  
 D-10117 BERLIN  
 Tél. : (49-30) 2888353  
 Fax : (49-30) 28883545  
 E-mail : [berlin.contact@oecd.org](mailto:berlin.contact@oecd.org)  
 Internet : [www.oecd.org/deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

### ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE de WASHINGTON  
 2001 L Street N.W.,  
 Suite 650  
 WASHINGTON D.C. 20036-4922  
 Tél. : (1-202) 785 6323  
 Fax : (1-202) 785 0350  
 E-mail : [washington.contact@oecd.org](mailto:washington.contact@oecd.org)  
 Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
 Toll free : (1-800) 456 6323

### FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS  
 2, rue André-Pascal  
 75775 PARIS Cedex 16  
 Tél. : (33) 01 45 24 81 81  
 Fax : (33) 01 45 24 19 50  
 E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
 Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO  
 Nippon Press Center Bldg  
 2-2-1 Uchisaiwaicho,  
 Chiyoda-ku  
 TOKYO 100-0011  
 Tél. : (81-3) 5532 0021  
 Fax : (81-3) 5532 0036/0035  
 E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
 Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

### MEXIQUE

Centre de l'OCDE du MEXIQUE  
 Av. Presidente Mazaryk 526,  
 Colonia: Polanco,  
 C.P. 11560  
 MEXICO D.F.  
 Tél. : (00.52.55) 5281 3810  
 Fax : (00.52.55) 5280 0480  
 E-mail : [mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
 Internet : [www.rtn.net.mx/ocde/](http://www.rtn.net.mx/ocde/)

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

[www.oecd.org/publications/Pol\\_brief/index-fr.htm](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm)