



E-administration : quels sont les exemples à suivre ?

par Philbert Carbon

Dans notre [précédente note](#), nous expliquions que la faible performance de l'e-administration française tenait à cinq raisons principales : l'ingérence des hommes et femmes politiques dans les projets ; la mauvaise gouvernance de ces derniers ; l'obsolescence de l'informatique ; l'absence de simplification administrative ; le statut de la fonction publique.

En n'agissant pas sur ces points, les gouvernements français successifs condamnent notre pays à rester un élève médiocre comme l'attestent les classements internationaux dans lesquels il stagne.

Au contraire de la France, des pays collectionnent les meilleures places dans ces classements et ce depuis de nombreuses années. Comment font-ils ? Quelles sont leurs recettes ? C'est ce que nous allons essayer de découvrir.

1. La France dans les classements internationaux

1.2. L'index de développement de l'administration en ligne de l'ONU

Depuis 2001, l'Organisation des Nations Unies (ONU) publie, sous l'égide de son Département des affaires économiques et sociales (DAES), [« The United Nations E-Government Survey »](#) qui a pour ambition d'évaluer le développement de l'e-administration dans tous les États membres. Le rapport contient notamment un indice de développement de l'administration en ligne ([E-Government Development Index](#), ou *EGDI*)¹ qui mesure l'utilisation par les États des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour fournir des services publics.

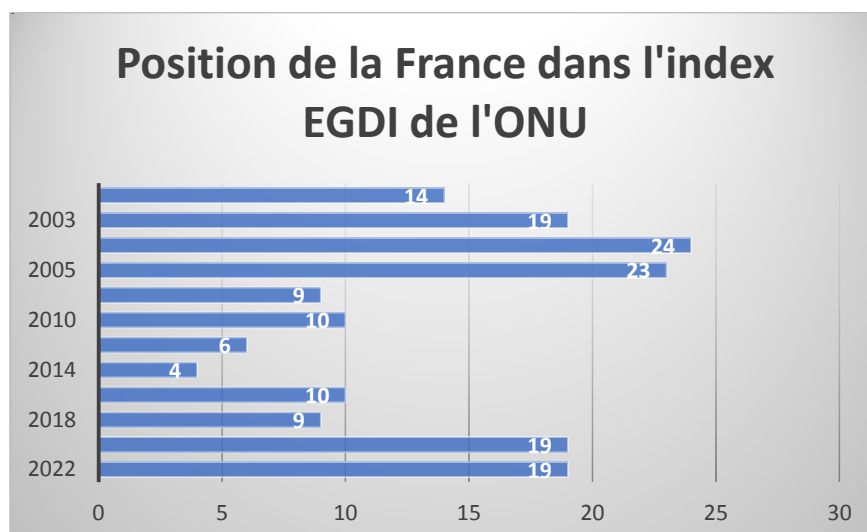
En 2022, les quinze pays les plus performants (classés *VH* par l'ONU) en matière d'e-administration étaient : le Danemark, la Finlande, la Corée du Sud, la Nouvelle-Zélande, l'Islande, la Suède, l'Australie, l'Estonie, les Pays-Bas, les États-Unis, le Royaume-Uni, Singapour, les Émirats Arabes Unis, le Japon et Malte².

¹ Les différents indicateurs sont détaillés en annexe 1.

² On trouvera en annexe 2 le classement des 50 premiers pays pour les années 2001 à 2022.

Il peut être pertinent de s'intéresser à l'évolution de ce classement au fil des années. Par exemple, l'année 2020 a vu l'Estonie, pour la première fois, se hisser dans le *top 10* (3^{ème} place). D'autres pays, en revanche, sont habitués des premiers rangs : le Royaume-Uni, onze fois dans le *top 10* en douze éditions du « *E-Government Survey* » (il est 11^{ème} en 2022) ; le Danemark et l'Australie apparaissent à onze reprises dans le haut du classement ; la Corée du Sud et les États-Unis, à dix reprises ; la Finlande et la Suède, neuf fois ; les Pays-Bas, Singapour, huit fois.

Dans le classement 2022 de l'ONU, la France apparaît à la 19^{ème} place (et à la 11^{ème} des pays européens). Ses voisins immédiats sont l'Espagne et l'Autriche. Pour une fois, elle fait mieux que l'Allemagne, classée 22^{ème}. En 2001, première année du classement onusien, notre pays occupait la 14^{ème} place. On pourrait en conclure qu'il a régressé. Ce serait une erreur, car la position française se caractérise surtout par son inconstance, comme le montre le graphique ci-dessous. Entre 2008 et 2018, la France a été très bien classée, allant jusqu'à occuper la 4^{ème} place en 2014. Soudainement, en 2020, elle semble perdre tous les acquis des années précédentes et retrouve la position qui était la sienne en 2003.



Source : United Nations E-Government Survey et IREF.

1.2. L'indice de la numérisation des administrations publiques de l'OCDE

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a également mis au point son propre indicateur, l'indice de la numérisation des administrations publiques ([*Digital Government Index*](#), ou *DGI*) qui mesure le niveau de maturité des administrations en ligne des pays membres et partenaires de l'organisation internationale. Le *DGI*, réalisé sous l'autorité de la Direction de la gouvernance publique (GOV) de l'OCDE, a été publié pour la première fois en 2020 et présentait les évaluations effectuées en 2019.

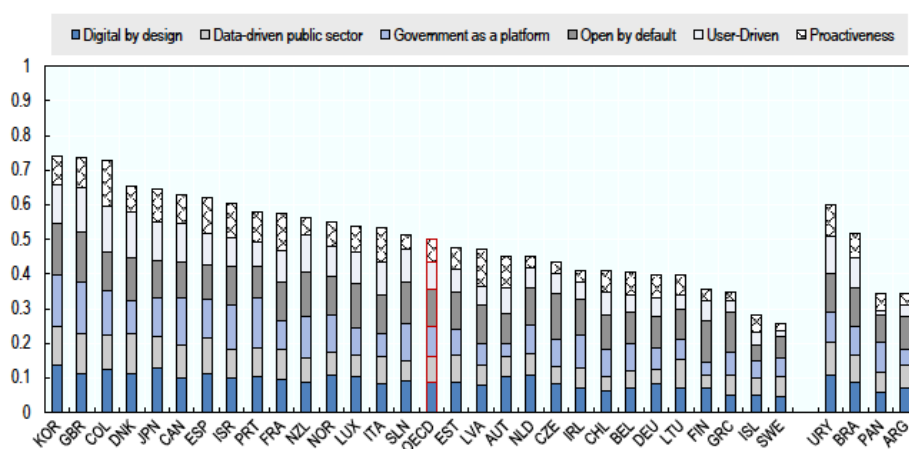
Le classement fourni par l'OCDE rejoint en grande partie celui de l'ONU. Il comporte néanmoins son lot de surprises³. Par exemple, la Colombie se trouve sur la troisième

³ Nous fournissons en annexe 1 le détail du mode de calcul de ces indices. Il apparaît que l'indice de l'ONU s'attache plus à la dimension des « infrastructures » nécessaires à l'e-gouvernement alors que l'indice de l'OCDE

marche du podium de l'OCDE alors qu'elle est classée à la 67^{ème} place par l'ONU. Le Royaume-Uni (2^{ème} vs 11^{ème}), le Canada (6^{ème} vs 32^{ème}), le Japon (5^{ème} vs 14^{ème}), l'Espagne (7^{ème} vs 18^{ème}), Israël (8^{ème} vs 16^{ème}), l'Uruguay (9^{ème} vs 35^{ème}), le Portugal (10^{ème} vs 38^{ème}), le Luxembourg (14^{ème} vs 26^{ème}) sont, par exemple, également mieux notés par l'OCDE que par l'ONU.

En revanche, l'Estonie se retrouve à la 18^{ème} place dans le classement de l'OCDE alors qu'elle occupe le 8^{ème} rang dans l'indice de l'ONU. Les Pays-Bas (21^{ème} vs 9^{ème}), la Finlande (28^{ème} vs 2^{ème}), l'Islande (32^{ème} vs 5^{ème}), la Suède (33^{ème} vs 5^{ème}) sont, eux aussi, moins bien classés par l'OCDE que par l'ONU.

Classement des pays selon l'indice *DGI* 2020 de l'OCDE



Note: Data are not available for Australia, Hungary, Mexico, Poland, Slovakia, Switzerland, Turkey and the United States of America.
Source: OECD Survey on Digital Government 1.0.

On notera que le classement de l'OCDE fait l'impasse, notamment, sur l'Australie et les États-Unis, faute de données disponibles, deux pays aux premières places de l'indice *EGDI* de l'ONU⁴.

La France fait meilleure figure dans l'indice *DGI* de l'OCDE que dans le classement de l'ONU, puisqu'elle y occupe la 11^{ème} place avec un score de 0,573. Rappelons que la Corée du Sud, en tête du classement, obtient un score de 0,742 et que la moyenne de l'OCDE est de 0,501. Notre pays est donc plus proche de la moyenne que du premier de la classe, mais se classe tout de même 5^{ème} pays européen.

Il est important de souligner que la France obtient un bon score sur la composante proactivité (3^{ème} place) de l'indice de l'OCDE. En revanche, elle a des résultats moins satisfaisants sur la plateformes (16^{ème} place) et sur la conception (15^{ème})⁵.

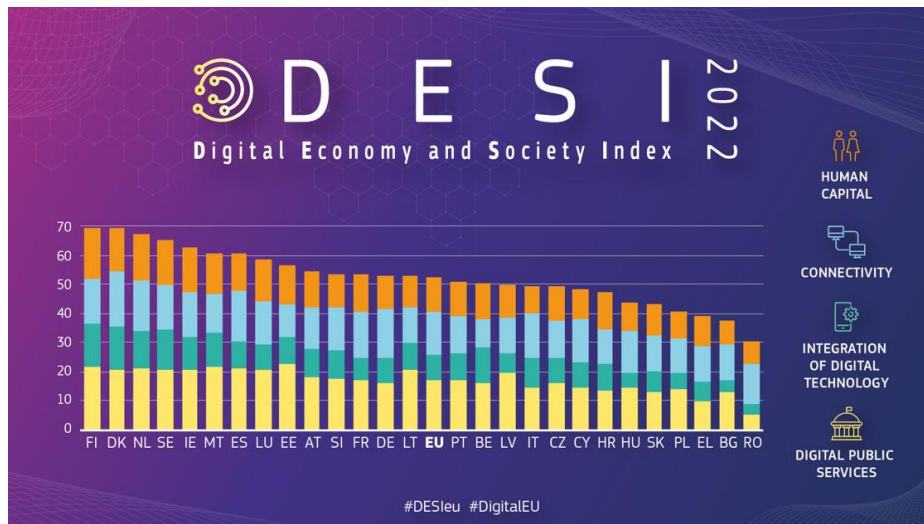
porte principalement sur la qualité des programmes mis en œuvre dans le cadre de l'e-gouvernance. Cela peut expliquer les écarts dans les classements.

⁴ Le classement complet de l'OCDE figure en annexe 3.

⁵ Voir en annexe 1 le détail de l'indice.

1.3. L'indice de l'économie et de la société numériques de l'UE

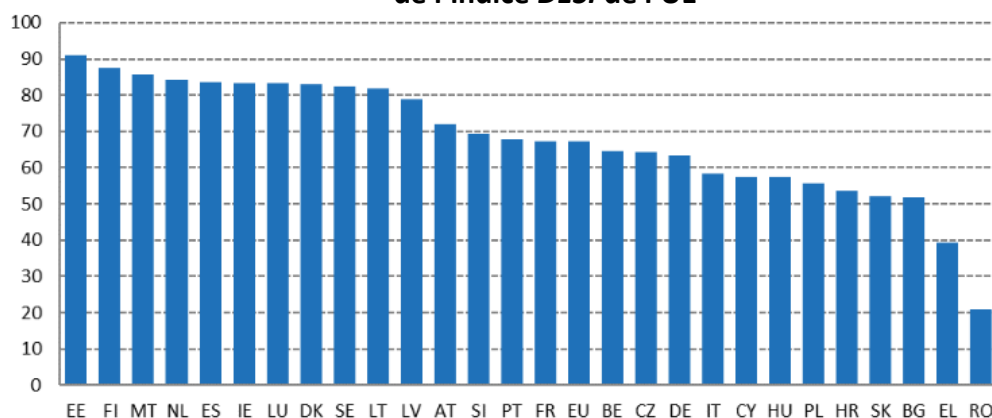
L'Union européenne (UE) dispose aussi de son propre indicateur, celui de l'économie et de la société numériques (*DESI*, pour [Digital Economy and Society Index](#)). Il s'agit d'un indice composite qui synthétise différents autres indicateurs européens sur les performances numériques des pays membres.



Cet indice a cinq composantes (connectivité, capital humain, utilisation d'internet, intégration des technologies numériques et e-administration). Les leaders européens de la numérisation sont la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède. Ils sont suivis par l'Irlande, Malte et l'Estonie. En bas du classement figurent la Roumanie, la Bulgarie et la Grèce. La France apparaît à la 12^{ème} place, devant l'Allemagne.

Si l'on s'intéresse plus particulièrement à la composante « services publics numériques » de l'indice, on constate que la hiérarchie ci-dessus est quelque peu chamboulée. En la matière, en effet, les pays les plus performants sont l'Estonie, la Finlande et Malte qui obtiennent des scores supérieurs à 85. La France occupe une très moyenne 15^{ème} place.

Classement des pays selon la composante e-administration de l'indice *DESI* de l'UE

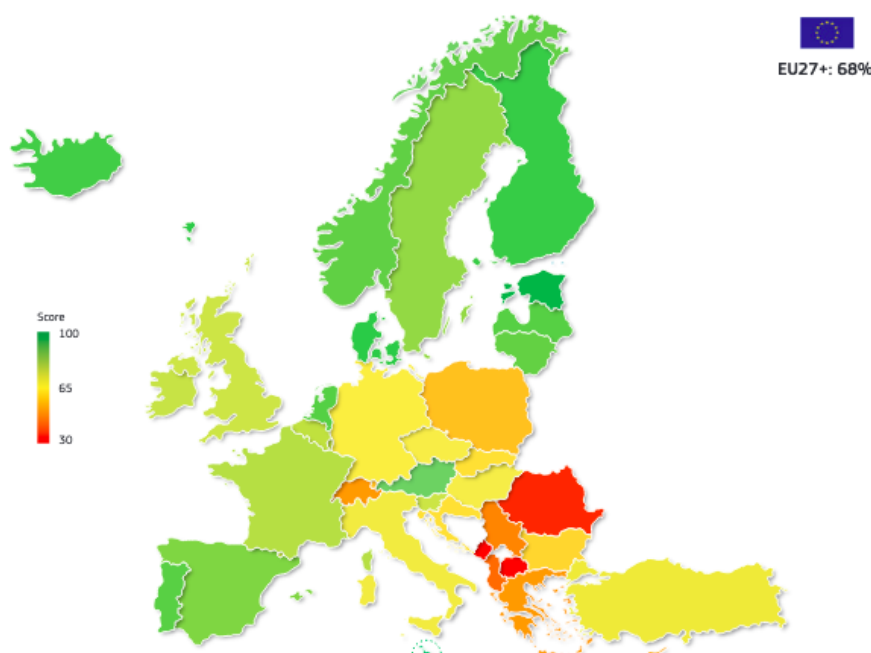


Source: DESI 2022. European Commission.

Si l'on regarde dans le détail, on remarque que la France est particulièrement bien placée sur l'*open data* (1^{ère} place) et se classe honorablement (7^{ème} place) en ce qui concerne les utilisateurs de services en ligne (*e-Government users*). En revanche, elle est sous la moyenne pour les trois autres composantes de l'indice : 17^{ème} pour les services publics numériques destinés aux citoyens (*digital public services for citizens*) ; 18^{ème} pour les services publics numériques destinés aux entreprises (*digital public services for businesses*) et 20^{ème} sur les formulaires préremplis (*pre-filled forms*).

Parallèlement au classement *DESI*, l'Union européenne réalise, avec l'aide du cabinet Capgemini, un [benchmark de l'administration en ligne](#) chez ses membres, mais aussi chez ses voisins (Albanie, Islande, Norvège, Macédoine du Nord, Monténégro, Royaume-Uni, Serbie, Suisse, Turquie). Les performances des services publics en ligne sont évaluées au regard de quatre critères⁶ qui donnent un score compris entre 0 et 100 %. La moyenne des 36 pays étudiés s'établit à 68 % en 2021, identique à 2020.

Benchmark 2021 de l'administration en ligne de l'UE



Source : UE, eGovernment Benchmark 2021.

De nombreux pays obtiennent un score élevé. Malte (96 %) et l'Estonie (92 %) dominent le classement. Vient ensuite un groupe de pays dont le score est compris entre 81 % et 85 % : Danemark, Finlande, Autriche, Islande, Luxembourg, Portugal, Pays-Bas, Lettonie, Norvège et Lituanie. En queue du classement, on trouve essentiellement des pays candidats à l'UE : Monténégro (37 %), Macédoine du Nord (38 %), Albanie (47 %), Serbie (50 %), mais aussi la Roumanie (40 %) et la Grèce (52 %).

Le Royaume-Uni, classé 11^{ème} par l'ONU et 2^{ème} par l'OCDE, n'apparaît qu'à la 19^{ème} place du *benchmark* de l'UE. *A contrario*, l'Autriche, classé à la 6^{ème} place dans le

⁶ Voir le détail en annexe 1.

benchmark de l'UE, ne figure qu'à la 20^{ème} place du classement de l'OCDE et de celui de l'ONU alors qu'elle est 12^{ème} dans l'indice *DESI* de l'UE. Quant au Portugal, classé 38^{ème} par l'ONU, il se retrouve à la 8^{ème} place du *benchmark* européen, à la 10^{ème} du classement de l'OCDE et à la 14^{ème} de l'indice *DESI*.

La France se trouve à la 16^{ème} place du *benchmark* avec un score de 72 %, en baisse par rapport à 2020 (73 %). Une position qui n'a guère évolué dans le temps puisque notre pays était 14^{ème} en 2014, 17^{ème} en 2016, 14^{ème} en 2017, 20^{ème} en 2018, 13^{ème} en 2019, 15^{ème} en 2020. En 2021, sur les différentes composantes du *benchmark*, la France présente des résultats allant de 88 % (*user centricity*) à 55 % (*cross-border services*).

1.4. Quels sont les pays les plus performants en matière d'administration en ligne ?

Ces indicateurs internationaux, comme nous le détaillons en annexe 1, ont des composantes variées qui expliquent des classements parfois très différents les uns des autres. C'est pourquoi, il est pertinent de les prendre tous en considération pour avoir une image la plus proche possible de la réalité de l'e-administration dans chacun des pays.

La France se distingue par sa position moyenne dans chacun des classements. On ne peut pas dire qu'elle soit mauvaise, mais son rang de 7^{ème} puissance mondiale (en PIB) laissait espérer de meilleures positions.

Position de la France dans les classements internationaux portant sur l'e-administration

	<i>EGDI 2022</i> (ONU)	<i>DGI 2020</i> (OCDE)	<i>DESI 2022</i> services publics (UE)	Benchmark de l'e-administration 2021 (UE)
Rang	19° (11° européen)	11° (5° européen)	15°	16°

Si l'on prend en compte les cinq pays arrivant en tête de chaque classement, on trouve une liste de douze pays (nous avons éliminé la Colombie, classée 3^{ème} par l'OCDE mais 70^{ème} par l'ONU !) que l'on peut considérer comme les plus performants en matière d'e-administration. Parmi eux, des pays trustent les premières places dans plusieurs classements, sinon dans tous. C'est le cas du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande et de Malte en Europe. Hors d'Europe, la Corée du Sud est le seul pays apparaissant à la fois dans le *top 10* de l'ONU (2^{ème}) et dans celui de l'OCDE (1^{ère}).

Pays les plus performants en matière d'e-administration selon les classements internationaux

	<i>EGDI 2022</i> (ONU)	<i>DGI 2020</i> (OCDE)	<i>DESI 2022</i> services publics (UE)	Benchmark de l'e-administration 2021 (UE)
Corée du Sud	3	1		
Danemark	1	4	8	3
Espagne	18	7	5	13
Estonie	8	18	1	2
Finlande	2	28	2	4
Japon	14	5		
Luxembourg	26	14	7	5
Malte	15		3	1
Nouvelle-Zélande	4	12		
Pays-Bas	9	21	4	9
Royaume-Uni	11	2		19
Suède	5	33	9	14

2. Les pays les plus performants en matière d'e-administration

Nous nous proposons de nous intéresser de plus près à quatre des pays les plus performants en matière d'e-administration : le Danemark et l'Estonie dans l'Union européenne (UE), le Royaume-Uni car il est de taille comparable à la France et est très souvent mieux classé qu'elle, et la Corée du Sud.

2.1. Le Danemark, ou comment l'e-administration crée de la valeur pour les particuliers et les entreprises

Si le Danemark occupe aujourd'hui les premiers rangs des multiples classements internationaux, c'est probablement parce qu'il s'est lancé très tôt dans la voie de l'informatisation du secteur public avec un objectif de simplification des procédures pour les citoyens comme pour les fonctionnaires.

2.1.1. Faits marquants⁷

C'est en 1996 que le Danemark a formulé sa première stratégie nationale de numérisation, qui était aussi probablement l'une des premières au monde. D'autres stratégies ont suivi depuis lors – la dernière en date ayant été élaborée pour la période 2016-2020 – soutenues par plusieurs centaines de lois.

Mais le royaume scandinave ne partait pas de zéro en 1996. Dès 1968, en effet, les informations contenues dans les registres d'état civil municipaux du pays ont été regroupées dans un état-civil unique centralisé et un numéro d'identification personnel (*CPR*) a été créé pour chaque Danois. Pendant les trente années suivantes, tous les systèmes informatiques publics ont été développés en intégrant les *CPR*.

⁷ Source : <https://digitaldenmark.dk>.

Plus récemment, en 2001, il a été adopté une loi sur les signatures électroniques, et il a été demandé au secteur public d'accepter les courriers électroniques. En 2004, la loi sur les paiements publics a rendu obligatoire l'existence d'un *NemKonto* (compte facile) qui est, ni plus ni moins, qu'un compte bancaire normal que le citoyen danois désigne comme compte unique pour tous les paiements en provenance de l'administration. Remboursements d'impôts, aides diverses, prestations sociales, pensions, allocations chômage, etc., sont versés directement sur le *NemKonto*. Les autorités publiques ne peuvent en aucun cas retirer de l'argent, ni consulter les mouvements du compte. La seule chose qu'elles ont besoin de connaître pour verser de l'argent sur le *NemKonto* est le numéro *CPR* de la personne. Parallèlement, le secteur public exigeait la facturation électronique de la part de ses fournisseurs, et des portails intergouvernementaux ont été développés pour le secteur des soins de santé et pour les échanges entre les entreprises et le secteur public.

En 2005, le gouvernement crée une agence chargée des questions numériques, la IT-og Telestyrelsen (agence danoise pour la science, la technologie et l'innovation), aujourd'hui renommée la Digitaliseringsstyrelsen (agence danoise pour la numérisation).

En 2007, le portail « Borger.dk » a été lancé. Il est une passerelle vers tous les services offerts par le secteur public. Il offre aujourd'hui l'accès à plus de 2 000 services en ligne.

En 2010, *NemID* (identité numérique facile) a pris le relais de la signature électronique. Il s'agit d'un moyen sécurisé de se connecter à internet (*ID* utilisateur, mot de passe et carte contenant des codes à usage unique), et simple d'utilisation. En effet, le citoyen danois n'a qu'à s'identifier sur le site *NemID* et choisir ensuite sur quel site de l'administration il désire se rendre. Une nouvelle fenêtre s'ouvre alors directement sur le compte personnel rattaché au site choisi. Il peut alors demander une bourse, s'inscrire à l'université, demander le versement de sa pension, payer ses impôts et même jouer à la loterie. *NemID* est utilisé pour les échanges en ligne avec les administrations danoises, mais aussi avec les banques et un nombre de plus en plus grand d'entreprises qui ont opté pour ce système. La version pour smartphone de *NemID* a été mise en place en 2018.

En 2014, le Parlement danois a adopté une loi rendant le courrier numérique obligatoire. Ainsi, toutes les entreprises et tous les citoyens de plus de 15 ans (ayant un *CPR*) doivent être en mesure de recevoir du courrier numérique de la part des autorités publiques (quelques exceptions sont prévues, en particulier pour les personnes handicapées) : lettres de l'hôpital, relevés de pension, informations sur les bourses d'études, modifications des allocations de logement, attribution d'une place en crèche, lettres de l'administration centrale des douanes et des impôts, etc. La correspondance reçue par ce canal a la même valeur que les documents signés envoyés sur papier avec un timbre (car elle porte une signature numérique). La poste numérique est accessible avec *NemID*.

En 2017, le Danemark chamboulait le monde feutré des relations diplomatiques en nommant un ambassadeur pour le numérique chargé de défendre les intérêts danois auprès des grandes entreprises mondiales du numérique. Aujourd'hui, cette « ambassade », outre Copenhague, est implantée à Palo Alto (États-Unis) et à Pékin (Chine).

Dans la [stratégie numérique 2016-2020](#), il est frappant de constater que les autorités danoises avaient pour ambition d'améliorer la qualité et l'efficacité du service public, c'est-à-dire de « créer de la valeur pour les particuliers et les entreprises », grâce à la numérisation. En particulier, le gouvernement danois cherchait à « réduire la charge administrative pesant sur les entreprises de 3 milliards de couronnes danoises » (soit environ 4 milliards d'euros) entre 2016 et 2020. L'objectif était de supprimer un certain nombre de déclarations faites à l'administration en les automatisant. Il était également question de faciliter l'accès aux données du secteur public afin que les entreprises puissent les utiliser pour innover et se créer de « nouvelles opportunités commerciales ».

La santé numérique au Danemark

Créée en 2004 et désormais accessible grâce au *NemID*, la plateforme Sundhed.dk (*sundhed* signifie santé en danois) est aujourd'hui utilisée par un Danois sur trois au moins une fois par mois.

Pourtant cette plateforme nationale a été, dès sa création, « concurrencée » par des plateformes régionales. Cette dispersion a vite provoqué des dysfonctionnements puisque les différentes plateformes n'étaient pas interopérables. L'impossibilité de disposer de la totalité des informations sur un patient au même endroit a parfois créé des incidents médicaux fâcheux. Pour y remédier, la stratégie numérique 2011-2015 s'est attelé au renforcement de la coopération entre les différents niveaux de gouvernance de la santé danoise, en particulier en instaurant des infrastructures et technologies communes capables d'échanger les données.

De fait, Sundhed.dk est désormais financée à 80 % par les régions qui ont la responsabilité de la gestion des hôpitaux et de la mise en application des politiques de santé.

Lancée dans le but de rendre un meilleur service aux patients, Sundhed.dk leur permet de trouver deux types de données : des informations générales sur les maladies, les médicaments, etc. ; des données personnelles telles que résultats d'examens, antécédents médicaux, etc.

Les autorités de santé danoises sont particulièrement vigilantes à la sécurité des données personnelles, à tel point qu'elles refusent leur accès aux chercheurs de l'industrie pharmaceutique ou de l'assurance qui en font régulièrement la demande. Sundhed.dk considère en effet que les Danois doivent être parfaitement assurés de la protection de leurs données personnelles si l'on veut qu'ils utilisent la plateforme.

Sundhed.dk souhaite, à l'avenir, pouvoir devenir un outil de médecine prédictive permettant de réduire le taux de maladies, les recours aux soins et ainsi diminuer les coûts pour le système de santé.

2.1.2. Chiffres-clés

Au Danemark, **94 % de la population** a accès à internet à la maison (contre 85 % en France) et 89 % l'utilise quotidiennement (73 % en France).

Sur une période de 12 mois, **88 % des citoyens** ont eu au moins une interaction numérique avec les autorités publiques, notamment pour recevoir des courriers via la

poste numérique. Plus de **140 millions de lettres** ont été ainsi envoyées par les autorités publiques aux citoyens danois en 2018.

Ce moyen de communication rapide, pratique, sûre (grâce au *NemID* et au *CPR*) et efficace est apprécié par **84 % des Danois**. Il faut dire que le traitement des dossiers a été, en moyenne, **réduit de 30 %**. Il coûte également moins cher : l'OCDE estime que la prestation de services en ligne au Danemark est 2 à 3,75 fois moins coûteuse que les autres canaux de prestation (c'est-à-dire par téléphone, en personne, par écrit). Selon l'agence Digital Denmark, la numérisation du secteur public permet d'économiser près de **300 millions d'euros par an**.

Selon les calculs de l'Union européenne, la facturation électronique permettait aux contribuables danois d'économiser **150 millions d'euros** et aux entreprises 50 millions d'euros par an.

Au total, **100 démarches** peuvent être faites en ligne. Certaines sont plébiscitées par le public. C'est le cas de l'inscription à l'enseignement primaire et secondaire qui se fait à 97 % en ligne, ou de la demande d'allocation de maternité qui est faite en ligne à 100 %.

2.2. L'Estonie, le premier État plateforme de services au monde⁸

Ancienne province de l'empire soviétique écrasée par la bureaucratie, l'Estonie est devenue en quelques années « la première nation *full digital* au monde »⁹. Comment les Estoniens ont-ils fait pour rendre cela possible ? Quelles sont les réalisations emblématiques de ce pays ?

2.2.1. Repères historiques

Lorsqu'elle se libère du joug soviétique en 1991, l'Estonie se dote d'un gouvernement qui fait clairement le choix de libéraliser le pays en privatisant rapidement, en restituant les propriétés à leurs anciens détenteurs, en restaurant les exploitations agricoles individuelles, etc. En 1994, le pays adopte la *flat tax* : 26 % sur les revenus des particuliers ; 20 % sur les bénéfices non réinvestis des entreprises. Ainsi, l'Estonie, qui ne comptait que 2 000 entreprises en 1992, en comptait-elle 70 000 à la fin de l'année 1994 !

Cette libéralisation de l'économie a permis l'émergence d'une offre bancaire commerciale qui n'existait pas jusqu'alors. Mais les banques naissantes ne se voient pas ouvrir des agences partout dans le pays alors que la densité de la population est très faible (33 habitants au km² en 2000, contre 109 pour la France et 472 pour les Pays-Bas). Elles s'allient alors avec les opérateurs téléphoniques pour développer des transactions en ligne sécurisées et offrir ainsi des services digitaux innovants.

⁸ Sources : Renaissance Numérique, « Estonie : se reconstruire par le numérique », février 2015 ; Violaine Champetier de Ribes et Jean Spiri, « Demain, tous Estoniens ? L'Estonie, une réponse aux GAFA », Éditions Cent Mille Milliards, 2018 ; et Antoine Picron, « L'Estonie : modèle d'un État plateforme e-gouverné. L'exemple de la transformation totale d'un État grâce au numérique », Institut Sapient, 2018.

⁹ Jean-Michel Billaut, cité par Violaine Champetier de Ribes et Jean Spiri, « Demain, tous Estoniens ? L'Estonie, une réponse aux GAFA », Éditions Cent Mille Milliards, 2018.

L'État a également été associé à cette initiative, lui qui entend rompre franchement avec le système administratif soviétique, largement russophone, et bâtir une administration parlant l'estonien sans pour autant, faute de moyens, recruter en masse de nouveaux fonctionnaires, ni construire des bâtiments pour « rapprocher » physiquement l'administration des citoyens. Comme le dit Andres Kütt, informaticien, « nous avons été capables de mettre en place cette administration numérique parce que nous n'avions pas les moyens de faire autrement »¹⁰ !

Mais encore fallait-il que les Estoniens puissent accéder à cette administration en ligne, alors qu'au moment de l'indépendance, seule la moitié de la population possédait une ligne téléphonique fixe. Dix ans plus tard, en 2001, plus de la moitié des Estoniens (54 %) avait un téléphone mobile.

Les autorités estoniennes se sont donc efforcées de rendre internet accessible à tous, en particulier en développant un réseau de points d'accès publics. En 2001, le Wifi gratuit commence à être installé. En 2010, le programme EstWin est lancé pour développer le haut débit sur l'ensemble du territoire grâce à la fibre optique. Aujourd'hui, on trouve des spots de connexion partout dans le pays : hôpitaux, écoles, stations-services, hôtels et cafés, trains, etc.

Parallèlement, le gouvernement commence à équiper chaque école du pays d'un accès internet dès 1996. Puis, les institutions gouvernementales, les municipalités et les bibliothèques furent à leur tour équipées, ces dernières servant à former les seniors.

Aujourd'hui, les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont utilisées dans toutes les disciplines scolaires et par une large majorité d'enseignants, et ce dès le primaire. En 2012, le gouvernement promeut l'apprentissage du codage informatique auprès des élèves âgés de 7 à 19 ans avec le programme ProgeTiiger. Le but n'est pas de faire de tout un chacun un programmeur expert, mais d'apprendre les logiques du code et de l'algorithme.

2.2.2. Développement de l'e-administration

Selon Violaine Champetier de Ribes et Jean Spiri, le développement de l'État-plateforme estonien repose sur trois piliers.

Le premier est *X-Road*, un système d'échange d'informations entre les administrations et les entreprises estoniennes. Il a été développé depuis 2001 par une vingtaine d'entreprises privées et l'État estonien. L'originalité de *X-Road* tient en trois points :

- il est le résultat d'un travail collaboratif et ouvert : chacun peut y contribuer et proposer des solutions pour améliorer le système ;
- il est décentralisé : chaque organisation membre conserve ses logiciels (qui doivent être *X-Road* compatibles) et ses propres bases de données que X-

¹⁰ Cité par Violaine Champetier de Ribes et Jean Spiri, p. 58.

Road permet de relier les unes avec les autres. Il est accessible à tout moment par tous les membres ;

- il est sécurisé du fait même qu'il soit décentralisé car il n'existe pas une immense base de données vulnérable aux cyberattaques. De plus la confidentialité des données est assurée du fait du cryptage de celles-ci pendant les échanges. Par ailleurs, les échanges de données sont enregistrés, et sont infalsifiables (grâce à une technologie *blockchain*). Enfin, chaque Estonien peut savoir qui consulte les données le concernant.

Ainsi, par exemple, si une mairie a besoin d'avoir le dernier avis d'impôt d'un administré, elle se le procure directement auprès des services concernés grâce à *X-Road*. Jamais, il n'est demandé au citoyen estonien de fournir deux fois une même information à l'administration au cours de son existence. En revanche, le citoyen peut suivre l'utilisation de ses données sur son compte et peut demander à l'administration pourquoi elle a eu besoin de consulter son dossier. Si elle ne répond pas, ou si l'administré n'est pas satisfait de la réponse, il peut porter plainte.

Le deuxième pilier de l'e-administration estonienne est l'*e-ID* (carte d'identité électronique). Mise en service en 2002, l'*e-ID* est le seul document d'identité obligatoire en Estonie qui permet d'accéder à tous les services en ligne de l'administration et à ceux d'entreprises privées. Munie d'une puce, elle permet l'authentification et la signature électroniques en plus de servir de pièce d'identité pour les Estoniens voyageant dans l'Union européenne. Elle sert ainsi de carte d'assurance maladie, de carte d'électeur pour voter en ligne. Elle permet d'obtenir une ordonnance médicale électronique et de se faire délivrer des médicaments, de payer ses impôts, de régler les transports en commun, de se connecter à ses comptes bancaires et à son dossier personnel administratif, etc. Elle peut être dématérialisée sur le smartphone (*mobile-ID*).

Enfin, troisième pilier, créé en 2003, le portail de l'État estonien – eesti.ee – qui permet un accès sécurisé à tous les services en lignes de l'administration. Comme le dit Indrek Õnhik, chef de projet à l'Estonia Showroom, « seulement trois démarches ne sont pas réalisables en ligne : se marier, divorcer, acheter un logement »¹¹, non pas parce que cela serait impossible, mais parce que le gouvernement a estimé que ces actes devaient se faire en présence physique des parties concernées !

¹¹ Cité par Violaine Champetier de Ribes et Jean Spiri, p. 80.

On pourrait remplir des pages en citant les multiples solutions numériques de l'administration en ligne estonienne. Prenons seulement quelques exemples :

- ***L'e-Cabinet***

Les réunions du gouvernement estonien se déroulent sans papier et font l'objet d'une transparence totale. Chaque ministre a à disposition, en ligne, les sujets qui seront discutés lors de la prochaine réunion et il peut formuler ses observations. Il indique aussi s'il souhaite s'exprimer sur tel ou tel point. Toutes les positions des ministres sont rendues publiques avant la réunion du gouvernement. Les sujets à l'ordre du jour qui n'ont fait l'objet d'aucune remarque sont automatiquement adoptés, sans débat. Les décisions prises peuvent être mises en ligne en cours de réunion pour une information rapide des parties concernées.

- ***Le registre e-Land***

Ce registre contient les informations sur chaque propriété immobilière : informations cadastrales, nom du propriétaire, charges, hypothèques, etc. Il facilite grandement les transactions immobilières, en supprimant la nécessité d'avoir recours à un notaire, et fait gagner un temps considérable.

- ***Le vote électronique***

Le vote électronique a été introduit en 2005, et offre la possibilité de voter de n'importe où à n'importe quel moment depuis son ordinateur ou son smartphone. En 2014, alors qu'un peu plus de 30 % des Estoniens s'étaient exprimés de la sorte, cela avait permis d'économiser 10 000 jours de travail.

- ***Le cartable numérique***

Le portail du ministère de l'éducation – e-koolikott.ee – héberge le matériel pédagogique numérique classé par mots-clés sur la base du programme scolaire. Les élèves peuvent rechercher ce dont ils ont besoin en fonction des sujets, de leur niveau, des types de supports, etc. et sont encouragés à laisser des commentaires sur les ressources utilisées. Les enseignants peuvent créer leurs propres dossiers (manuels électroniques, jeux interactifs, feuilles de travail, tâches à réaliser) et les partager avec les élèves.

Notons enfin que l'Estonie dispose, depuis 2018, d'un ambassadeur pour la cybersécurité. Rattaché, comme il se doit, au ministère des Affaires étrangères, il a pour mission de « développer la politique étrangère de l'Estonie en matière de cybersécurité, d'assurer sa mise en œuvre coordonnée, de représenter l'Estonie auprès des organisations internationales et de contribuer à la coopération internationale dans ce domaine ».

L'e-résidence estonienne

Lancé en 2014, le programme d'e-résidence vise à attirer des entrepreneurs de toute la planète en Estonie où ils bénéficient d'un environnement favorable. On peut ainsi, tout en restant chez soi à Paris, Tokyo ou Bamako, créer son entreprise en Estonie, la gérer en ligne, signer des documents électroniquement, bénéficier de services bancaires sans jamais se déplacer dans le pays. Il est simplement nécessaire de désigner un représentant légal sur place et de disposer d'une adresse physique. Le tout

pour quelques centaines d'euros. Le dossier une fois déposé, la réponse intervient dans le mois qui suit. Il faut alors se rendre dans une ambassade estonienne pour y retirer sa carte numérique d'e-résident.

Cette carte – sur laquelle ne figure pas la photo du titulaire – contient deux clés de cryptage permettant l'authentification, le transfert de fichier, la signature électronique de documents et les transactions et opérations nécessaires à une entreprise.

Lors de la création du statut, l'e-résident était contraint de se rendre physiquement en Estonie pour ouvrir un compte bancaire. Les règles ont été assouplies en 2016 et l'ouverture d'un compte bancaire a pu se faire à distance. Pour autant, les banques estoniennes restaient réticentes à l'ouverture d'un compte par un étranger, sans doute par crainte de blanchiment d'argent. En 2018, le gouvernement a alors décidé d'assouplir encore les règles pour ne pas freiner le développement de l'e-résidence. Depuis le 1^{er} janvier 2019, il suffit de disposer d'un compte dans une banque européenne pour y déposer le capital social.

Les e-résidents étaient plus de 83 000 en 2021 – de 167 nationalités différentes – et plus de 16 000 d'entre eux ont créé une entreprise. Les Français sont chaque année plus nombreux à se laisser séduire par ce statut : 2 800 ont aujourd'hui franchi le pas, ce qui classe la France au dixième rang des pays les plus représentés. Les pays les plus gros pourvoyeurs d'e-résidents sont la Finlande, la Russie et l'Ukraine.

Le cabinet Deloitte a calculé que les e-résidents ont rapporté à l'Estonie, entre 2014 et 2017, 14,4 millions d'euros, et qu'ils devraient rapporter 1,8 milliard d'euros d'ici 2025. Et ce alors même que les bénéfices réinvestis ne sont pas taxés, pas plus que les dividendes perçus par des étrangers.

2.2.3. Chiffres-clés

Le système de signature électronique a fait gagner du temps et de l'argent à chaque citoyen estonien : **5 jours** par an et **1 euro** par acte, en moyenne.

Il faut **18 minutes** pour créer et enregistrer sa société en Estonie, car toutes les démarches se font en ligne.

Les plateformes *Tetris* (invalidité) et *Empis* (chômage), développées par la société Nortal pour l'assurance-chômage, ont permis de faire passer le temps nécessaire pour s'inscrire en tant que chômeur **d'une heure à 10 minutes**. Le passage du traitement manuel au traitement automatique des demandes permet à **un seul fonctionnaire de faire le travail de 100 personnes**. En 5 ans, **15 000 personnes** en invalidité ont retrouvé un travail, ce qui a fait augmenter les recettes de l'impôt sur le revenu de **143 millions d'euros**.

Plus de **3 000 services** sont accessibles via *X-Road* et **99 % des services** de l'administration d'État sont accessibles en ligne. En 2021, *X-Road* recevait près de **253 millions de requêtes** chaque mois.

L'ordonnance médicale en ligne est utilisée par **100 % des médecins**.

Au total, la simplification administrative permettrait de gagner **2 % de PIB**.

En 2019, lors des dernières élections européennes, **46,7 % des Estoniens** ont utilisé le vote électronique.

2.3. Au Royaume-Uni, priorité aux économies et aux services rendus aux citoyens

En 2010, le gouvernement britannique décide de prendre le sujet de la transformation numérique à bras-le-corps en créant le [Government Digital Services](#), chargé de simplifier l'accès aux services administratifs, mais aussi de réduire la dépense publique. Bref, il s'agit de « faire plus avec moins » alors que jusqu'à présent les projets d'e-administration s'étaient essentiellement distingués par leur dérapage budgétaire.

2.3.1. Faits marquants

C'est à la fin de la décennie 1990 et aux débuts des années 2000 que les pouvoirs publics britanniques ont commencé à s'intéresser sérieusement à l'e-administration. Plusieurs livres blancs et rapports ont convaincu les autorités d'exploiter « l'énorme opportunité des nouvelles technologies pour améliorer les services publics »¹².

En décembre 2000 est lancé le portail citoyen « UKonline.gov.uk », défini comme le « one-stop shop » des services publics électroniques aux citoyens. Une nouvelle version, appelée « Directgov », est mise en ligne en mars 2004. En novembre 2003, c'est le portail d'administration en ligne pour les entreprises « BusinessLink.gov.uk » qui est mis en service.

En juillet 2007, un rapport du *National Audit Office* montre que les sites web du gouvernement britannique ne se sont que peu améliorés depuis 2002. La plupart des initiatives prises par les pouvoirs publics échouent ou restent à l'état de projet bien qu'elles aient bénéficié d'investissements considérables. Selon plusieurs spécialistes¹³, seuls 30 % des projets informatiques publics semblent réussir, la majorité d'entre eux étant de petite envergure.

Exemple emblématique, l'informatisation du Service national de santé (NHS), annoncé en 2002 et présenté comme « le plus grand projet informatique jamais réalisé dans le monde », a coûté 12,7 milliards de livres sterling (plus de 15 milliards d'euros) et n'a jamais vraiment abouti puisque le ministère de la santé a fini, en 2010, par renoncer à gérer l'informatique de manière centralisée.

En juin 2010, le nouveau gouvernement de David Cameron charge Martha Lane Fox, cofondatrice de lastminute.com et *Digital Champion* du gouvernement (2009-2013) de proposer une nouvelle stratégie numérique pour l'État britannique. Dans son rapport, intitulé « *Directgov 2010 and beyond : revolution not evolution* », Martha Lane Fox recommande notamment une « révision radicale » des services publics en ligne qui doivent faire passer les besoins des citoyens avant ceux de l'administration, en adoptant une « culture du service », ainsi que la mise en œuvre d'une stratégie numérique par défaut (*Digital by Default*).

¹² « Electronic Government: Information Technologies and the Citizen », 1998 ; « Modernizing Government », 1999 ; « e-Government : A Strategic Framework for Public Services in the Information Age », 2000 ; « Reforming our Public Services : Principles into Practice Paper », 2002.

¹³ Voir la thèse de Panagiotis Hahamis, « e-Government initiatives: analysing success », Henley Business School, 2016.

C'est pour mettre en application les préconisations de ce rapport qu'est créé, en avril 2011, le *Government Digital Service (GDS)*, une unité du *Cabinet Office*. Les principaux objectifs du *GDS* sont de faire des économies, de centraliser les informations sur un site internet unique, et d'améliorer l'expérience utilisateur. Le ministre responsable du *GDS*, Francis Maude, déclare alors que ce service va « fournir un soutien, des conseils et une expertise technique aux ministères lorsqu'ils développent de nouveaux modèles de prestation numérique » en s'appuyant notamment sur des méthodologies de développement logiciel Agile et Lean, fournies principalement par des petites et moyennes entreprises plutôt que par de grands fournisseurs.

En août 2011, la phase de tests du portail unique du gouvernement britannique commence. Un rapport gouvernemental, publié en octobre 2011, montre que des mesures importantes ont été prises pour réduire les dépenses inutiles et que plus de 1 500 sites gouvernementaux ont été fermés depuis le début du programme de rationalisation. Le site web d'information du secteur public, *GOV.UK*, est officiellement lancé en octobre 2012, et les sites Directgov et Business Link disparaissent.

En décembre 2012, le ministre Francis Maude, dévoile la liste de la première vague de services publics qui seront numérisés d'ici 2015. Selon lui, cette numérisation permettra d'offrir au public des services plus rapides et plus pratiques, adaptés au XXI^e siècle, fera économiser aux contribuables jusqu'à 1,2 milliard de livres (environ 1,4 milliard d'euros) entre 2012 et 2015 puis environ 1,7 milliard de livres (environ 2 milliards d'euros) chaque année. Aujourd'hui, plus de 2 000 sites web publics ont été entièrement transférés sur *GOV.UK*.

En avril 2014, le *GDS* publie sa norme *Digital by Default* qui comprend 26 critères auxquels tous les projets numériques du gouvernement doivent répondre afin de les rendre faciles d'utilisation et centrés sur l'utilisateur.

En janvier 2016 est lancé *GOV.UK Notify*, un système qui facilite les relations avec les utilisateurs des services d'e-administration dans le sens où ceux-ci sont tenus informés de l'avancée de leur dossier par l'ensemble des moyens à disposition (interface *Notify* de *GOV.UK*, application mobile, courrier électronique, texto, courrier postal). Le but de cette initiative est également de réaliser des économies sur le fonctionnement des centres d'appels.

En mai 2016, après des années d'atermoisement – il est en chantier depuis 2011 – est enfin lancé *GOV.UK Verify*, destiné à fournir un identifiant unique et sécurisé aux citoyens utilisant les services numériques du gouvernement.

Le processus de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (*Brexit*) a quelque peu retardé les différentes initiatives programmées dans le domaine de l'e-administration – et explique sans doute pourquoi le pays a reculé dans les classements internationaux –, à tel point que de nombreuses rumeurs ont circulé sur la disparition pure et simple du *GDS*, notamment à cause du départ de plusieurs de ses dirigeants « historiques ». Rumeurs qui n'étaient pas entièrement infondées

puisque fin mars 2018, la première ministre Theresa May annonçait que les responsabilités en matière de gouvernance et de politique des données étaient transférées du *GDS* vers le ministère du numérique, de la culture, des médias et du sport (*DCMS*).

En mai 2019, un rapport de la Chambre des communes enfonce un peu plus le clou, en dénonçant le fait que *GOV.UK Verify* n'a atteint aucun des objectifs de performance qui lui avait été attribués. Lors de son lancement en 2016, le *GDS* nourrissait l'ambition que *GOV.UK Verify* attire 25 millions de citoyens d'ici 2020. En mai 2019, seules 4,15 millions de personnes se sont inscrites comme utilisatrices. Pour les députés, cet échec résulte de l'incapacité du *GDS* à obtenir l'adhésion des ministères. Les parlementaires enjoignent, par conséquent, le gouvernement à clarifier le rôle du *GDS* en lui fixant deux objectifs précis : élaborer et faire respecter des normes minimales à appliquer de manière cohérente dans les services numériques du gouvernement, et fournir des conseils aux ministères en cas de besoin.

Le gouvernement a donc redéfini les missions du *GDS* en les concentrant sur la transformation numérique des produits, des plateformes et des services de l'administration britannique, et il a créé le *CDDO* (*Central Digital and Data Office*) chargé d'élaborer la stratégie numérique.

Malgré ces critiques, il convient de souligner que le *GDS* a remporté plusieurs prix de *design* et qu'il est reconnu comme un exemple à suivre en matière d'innovation numérique publique. D'ailleurs, des pays comme les États-Unis, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande ont développé leurs services en s'inspirant du modèle britannique.

Pour l'instant, le *Government Digital Service* (*GDS*) perdure et il a publié son programme de travail pour les années 2021-2024 dans lequel il reconnaît, à demi-mot, qu'il a perdu en réactivité au fur et à mesure qu'il prenait de l'ampleur. Aujourd'hui, il emploie plus de 800 personnes et a un budget d'environ 90 millions de livres sterling (105 M€). Le *GDS* affirme donc vouloir être davantage professionnel et soucieux de l'argent public en se concentrant sur cinq missions principales : consolider la plateforme *GOV.UK* afin qu'elle reste l'unique source d'informations, de conseils et de services pour les citoyens britanniques ; faciliter l'accès aux services en ligne en les décroissant ; mettre en place une solution d'identité numérique simple pour tout le monde ; développer les outils communs aux différentes administrations et leur offrir le service d'experts numériques ; placer les données au cœur de la stratégie.

Le *GDS* s'engage, par ailleurs, à travailler en toute transparence et à rendre public le code source de ses services numériques lorsque c'est possible et à encourager sa réutilisation au Royaume-Uni et dans le monde.

Signalons que la crise du coronavirus a accéléré la transformation numérique en cours et a montré la pertinence des processus et services déployés au cours de la dernière décennie. Par exemple, les services de messagerie et de paiement

développés par le GDS ont aidé les ministères à créer rapidement de nouveaux services adaptés à la crise pandémique. De son côté, le HMRC (*Her Majesty's Revenue and Customs*, département responsable de la collecte des taxes notamment) a pu mettre en place trois nouveaux services en l'espace de quelques semaines ; des services particulièrement novateurs dans le sens où ils consistaient à verser de l'argent alors que le HMRC est conçu pour en recevoir. Il y a eu néanmoins des échecs durant la crise comme l'application de recherche des cas contacts dont le lancement a demandé plusieurs mois¹⁴.

La plateforme **GOV.UK**

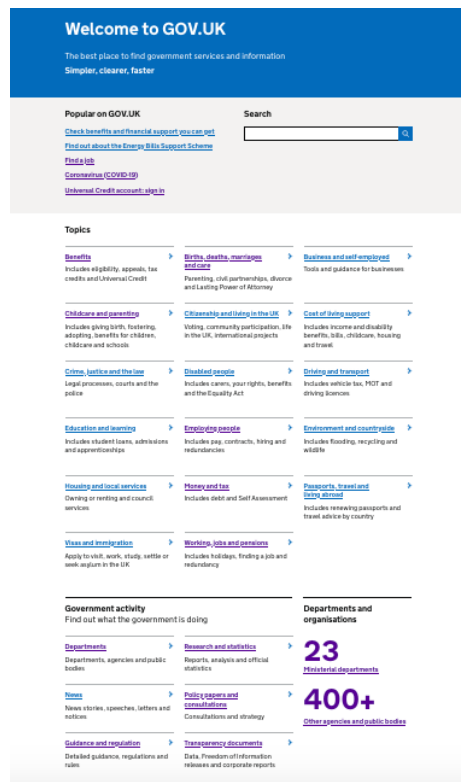
Le site internet *GOV.UK* est d'une grande simplicité. Sans aucune photo ni fioriture, il va droit au but. Il est proposé d'entrée à l'internaute les 5 sites les plus « populaires ».

Puis sont proposés 17 thèmes qui vont de l'état-civil au transport, en passant par la justice, l'éducation, l'environnement ou encore la retraite. En cliquant sur un des thèmes, l'utilisateur se voit présenter une liste de sous-thèmes. Et chaque sous-thèmes est lui-même divisé en sujets précis.

L'internaute peut également choisir de se pencher sur l'activité du gouvernement en choisissant parmi 6 onglets : ministères, actualités, orientations et réglementation, statistiques, rapports, transparence et liberté d'information.

Il est bien sûr possible de faire une recherche en tapant des mots-clés.

En exergue, il est indiqué que le site, désormais plus simple, plus clair et plus rapide, est le meilleur endroit pour obtenir des informations sur les services publics et se connecter à ceux-ci (« *The best place to find government services and information. Simpler, clearer, faster* »). Le pari semble tenu.



¹⁴ Gavin Freeguard, Marcus Shephard, Oliver Davies, « Digital government during the coronavirus crisis », Institute for Government, 2020.

2.3.2. Chiffres-clés

A partir de la plateforme *GOV.UK*, il est possible d'accéder aux services de **23 ministères et de plus de 400 agences et organismes publics**. Plus de **2 000 sites web publics** ont été entièrement transférés sur *GOV.UK*.

GOV.UK est passé de 4 millions de **visiteurs uniques par semaine** à ses débuts (2013) à près de **18 millions** en 2021.

La plateforme *GOV.UK* permet d'économiser plus de **60 millions de livres sterling** par an (68 millions d'euros).

GOV.UK Notify – qui permet aux administrations d'automatiser l'envoi de messages par e-mail, SMS ou lettre – a été utilisé pour envoyer près de **600 millions de messages**, dont 525 millions d'e-mails automatisés et 67 millions de SMS depuis sa mise en service en mai 2016. Le *Cabinet Office* estime que le service permettra d'économiser **35 millions de livres sterling par an** (42 millions d'euros) au cours des cinq prochaines années.

En permettant de demander en ligne son numéro national d'assurance (*National Insurance number*), le *Department for Work & Pensions (DWP)* a **supprimé plus de 20 000 appels téléphoniques par mois**.

Plus largement, le gouvernement estime que l'efficacité numérique de l'administration permet d'économiser de **1,7 à 1,8 milliard de livres sterling chaque année** (2 milliards d'euros), tant pour l'État que pour les utilisateurs des services publics en ligne (organisations et particuliers).

2.4. La Corée du Sud

La Corée du Sud est régulièrement située en tête du classement des pays les plus connectés au monde. Elle est aussi un des pays les plus innovants : elle occupait la première place du *Bloomberg Innovation Index* de 2021. Il n'est donc guère étonnant de retrouver aussi le pays en tête des classements portant sur l'administration numérique.

2.4.1. Faits marquants¹⁵

Dès 1967, la Corée du Sud se dotait d'un « Comité de coordination pour le développement de l'organisation informatisée », sous l'égide du ministère des sciences et de la technologie, afin d'introduire l'usage de l'ordinateur dans les administrations publiques.

En juin 1975, le ministère de l'administration publique publie son plan directeur pour l'informatisation de l'administration. Il visait, par le biais de l'informatisation des

¹⁵ Sources : Wikipedia, « E-Government in South Korea » ; Ministry of the Interior and Safety, « 50-Year Footprints of Korean e-Government 1967-2017. The Greatest Leap in Korean History », 2017.

tâches administratives, à réduire les dépenses de l'État, notamment en matière de personnel, tout en assurant un traitement rapide et efficace des tâches. Tous les niveaux administratifs étaient concernés – de l'administration centrale aux provinces, comtés, villes et villages – et 60 types de tâches administratives étaient visées – de la gestion des registres de famille aux statistiques agricoles, en passant par la délivrance des passeports et l'enregistrement des résidents.

Le premier plan directeur quinquennal pour l'informatisation de l'administration (1978-1982) prévoit de mettre en place des centres informatiques de l'administration dans chaque province et d'interconnecter 33 villes. Rétrospectivement, il est probable que cette déconcentration et cette décentralisation de l'informatisation du travail administratif ait été la pierre angulaire de l'e-administration sud-coréenne.

Suivront, dans le milieu des années 1980, plusieurs lois – protection des programmes informatiques, fourniture et utilisation des réseaux, développement des logiciels – qui permettront la construction d'un réseau informatique national de base (*National Basic Information System* ou *NBIS*) dont l'objectif est d'automatiser les opérations manuelles des ministères et d'intégrer tous les systèmes ministériels en une plateforme unique.

Le *NBIS* commença à être déployé entre 1987 et 1991 dans cinq domaines : finances, éducation, recherche, sécurité et défense nationale. Il visait aussi à informatiser six tâches répétitives relatives à l'enregistrement des résidents, des biens immobiliers et des véhicules, au dédouanement, à l'emploi et aux statistiques économiques. La deuxième étape du projet de *NBIS* fut mise en œuvre de 1992 à 1996. Son ambition était de réaliser, avant les années 2000, une société de l'information à la mesure des pays avancés. Les efforts ont été poursuivis dans les cinq domaines précités, et le gouvernement a souhaité agir sur sept nouvelles directions – comme les services postaux, l'aide sociale, la propriété intellectuelle ou les licences de pêche – dont la numérisation était susceptible de faciliter la vie des citoyens, d'améliorer la compétitivité des entreprises et de rendre l'administration plus efficace. Un effort particulier fut également porté sur la construction d'une base de données publiques partagées avec la création du *NATIS* (*National Administration Total Information System*). Grâce à ce système à haut débit, toutes les administrations concernées – centrales et locales – ont pu accéder facilement aux bases de données en ligne, les alimenter et partager ainsi des informations, améliorant considérablement leurs services à la population.

Parallèlement, le gouvernement lance, à partir de 1993, le projet de super-autoroute de l'information basé sur la généralisation de la fibre optique afin de pouvoir faciliter la mise en œuvre de l'enseignement à distance, de la télémédecine, et du télétravail. L'infrastructure sera achevée en 2005 (au lieu de 2010 comme prévu initialement).

En 1997, constatant que les municipalités développent, chacune de leur côté, des projets numériques qui peuvent être redondants, le gouvernement a lancé un plan quinquennal pour la mise en œuvre de l'informatisation des collectivités locales. En 1998, le nouveau pouvoir veut faire de l'e-administration une de ses priorités afin de

permettre aux citoyens et aux entreprises d'accéder plus facilement et plus rapidement à une variété d'informations et de services et d'accroître simultanément la productivité et l'efficacité de l'administration et, plus largement, de l'action politique.

Afin de suivre, coordonner et évaluer les projets, le gouvernement crée, en 2001, un comité (« *e-Government Special Committee* ») composé des vice-ministres concernés et d'experts venant du secteur privé. La mise en œuvre de la politique et des projets d'e-administration a également été rendue possible par la loi sur l'e-administration promulguée la même année (la première de ce type au monde) et progressivement adaptée pour faire face à l'évolution des technologies. Avec cette loi de 2001, l'objectif était bien, pour la Corée du Sud, de mettre en place la meilleure administration électronique du monde. Elle visait notamment à obtenir une plus grande transparence et efficacité dans l'exécution des tâches administratives, à accroître la liberté d'information et à encourager l'e-participation tout en protégeant les libertés individuelles et la vie privée. Parallèlement, les autorités publiques ont cherché à multiplier les points de contact entre les citoyens et l'administration : des kiosques permettant d'obtenir des formulaires et attestations ont été installés dans des lieux accueillant du public, tels que les grands magasins, les banques et les stations de métro dans tout le pays.

La restructuration du réseau de communication des administrations commença en 2006 avec la mise en place d'un réseau dorsal national (*national backbone network* ou *K-Net*), permettant aux administrations de partager des informations entre elles ; et d'un service de réseau gouvernemental (*government network service* ou *GNS*), offrant la possibilité d'informer et de communiquer plus efficacement aussi bien au niveau national qu'au niveau local. Ces réseaux facilitent l'instauration de la signature électronique (*GPKI*) entre administrations afin de vérifier l'identification des parties et prévenir la falsification des documents.

Le processus de passation des marchés publics a été rendu plus transparent, et plus efficace, dès 2001 jusqu'au lancement, en 2013, de *Nara Janteo (Korea ON-Line E-Procurement)*, qui regroupe sur une seule plateforme toutes les informations relatives aux appels d'offres publics, et permet aux fournisseurs de déposer leurs offres et de signer les contrats. Ce système a été reconnu comme parmi les plus performants par plusieurs organisations internationales et adopté par plusieurs pays.

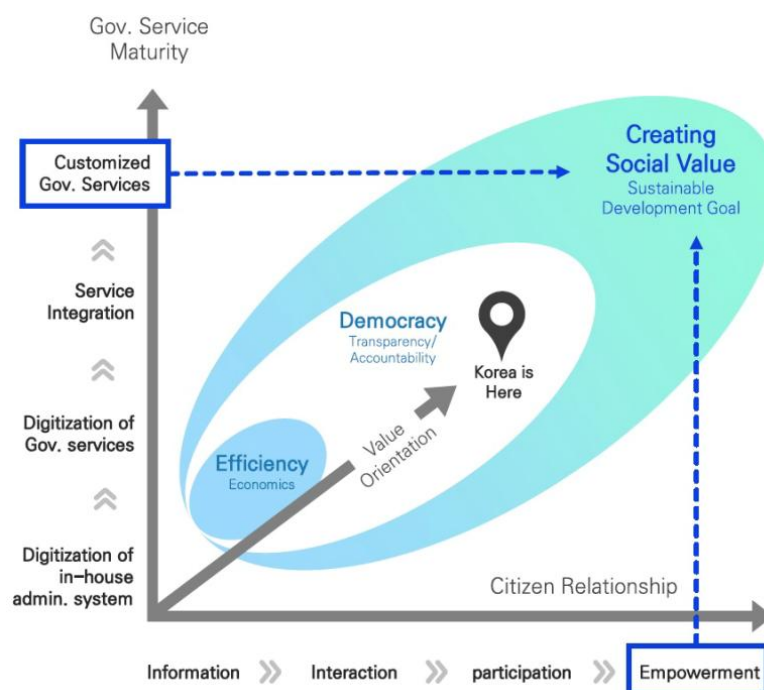
Dès le milieu des années 2010, le gouvernement sud-coréen établit un plan pour un « Gouvernement 3.0 », à l'horizon 2020, cherchant à étendre les services rendus aux usagers, ainsi que la transparence et la participation des citoyens. L'objectif affiché est de passer d'un système qui fournit des services sur demande des utilisateurs, à un système qui les fournit de manière proactive sans qu'aucune demande n'ait été préalablement formulée. Il lança également des initiatives en-faveur du développement de l'internet des objet (*IoT*), du *cloud computing*, du *big data* qui ont permis au secteur public, comme au secteur privé, d'offrir de nouveaux services. Enfin, il s'agissait d'avoir une administration davantage ouverte et un « gouvernement participatif » impliquant la participation directe des citoyens aux

affaires gouvernementales nationales et une plus grande collaboration entre les pouvoirs publics, les entreprises, les associations et les citoyens, dans le but de pouvoir répondre mieux et plus rapidement aux problèmes rencontrés par les Coréens.

Par exemple, la province de Chungcheongnam a mis toutes les données financières à la disposition de ses habitants : recettes, dépenses, règlements, état du budget sont diffusés au jour le jour sur internet par toutes les administrations locales. Les frais de repas du gouverneur sont ainsi divulgués et chacun peut savoir dans quel restaurant il s'est rendu et combien il a dépensé. Cette transparence, et la possibilité qu'ont les citoyens de demander des explications aux autorités sur l'utilisation de leurs impôts, a eu pour résultat une meilleure utilisation de l'argent public en évitant les gaspillages et les dépenses inutiles.

Mais la Corée du Sud veut aller plus loin encore dans la transformation digitale et s'est fixée un but ambitieux, celui de passer de l'e-administration à une société connectée « intelligente », ce qui nécessite de passer de la simple numérisation à l'intégration des technologies de la quatrième révolution industrielle.

La stratégie coréenne de « gouvernement intelligent »



Comme le montre le schéma ci-dessus, il s'agit de créer de la « valeur sociale » en rendant des services personnalisés aux citoyens (*customized government services*) et en favorisant également l'autonomisation (*empowerment*) des mêmes citoyens. La Corée estime être à peu près à mi-chemin de cet objectif si l'on en croit le schéma, mais ne précise pas à quelle date elle espère l'atteindre.

En attendant, le gouvernement sud-coréen a publié son plan 2021-2025 pour un « gouvernement numérique » dans lequel il ne craint pas d'affirmer que le numérique est la porte d'entrée d'un monde meilleur (*Digital, the door to a better world*). Dans le document, il définit le « gouvernement numérique » comme celui qui crée des services publics qui sont numériques dès leur conception ; fournit des services personnalisés à travers plusieurs canaux ; demande une seule fois la même information au citoyen ; et ouvre toutes ses données au public.

Prochaine grande étape, annoncée en octobre 2022, le déploiement des cartes d'identité numériques et décentralisées sur la blockchain à partir de 2024.

Le travail flexible dans l'administration coréenne

Le travail flexible – ou *smartwork* en anglais – permet aux personnes de travailler de n'importe où et n'importe quand. Bien avant que le travail à domicile (ou télétravail) se répande à la faveur de l'épidémie de covid 19, le gouvernement coréen, à partir de 2010, a cherché à développer le *smartwork* dans le secteur public.

Il a, pour ce faire, construit des centres régionaux de travail à distance près des quartiers résidentiels et des gares. Aujourd'hui, 13 centres ont été ouverts, jusque dans les gares ferroviaire et routière de Séoul.

Dans une enquête de 2015, 88,7 % des agents du secteur public interrogées ont répondu qu'ils avaient expérimenté le *smartwork*, et 89,3 % ont reconnu sa nécessité. Les utilisateurs des *Smart Work Centers* apprécient particulièrement la réduction des temps de trajet domicile-travail, ce qui facilite la gestion de garde d'enfants et permet de dégager du temps pour sa famille et les loisirs. Le système permet également de faire des économies sur les frais de transport.

De son côté, le gouvernement a constaté une productivité accrue. Comme le dit le Dr. Byung-Joo Jeong, responsable de la recherche à la *Korea National Information Society Agency*, « si la productivité d'un travailleur augmente de 20%, nous considérons que notre mission est accomplie », même si globalement les économies générées par les *Smart Work Centers* sont faibles du fait de leur coût de construction, d'équipement et de maintenance.

Il est possible qu'à terme le travail dans les *Smart Work Centers* évolue vers un travail à domicile pour réduire encore plus les trajets des travailleurs et ainsi améliorer encore leur qualité de vie et, espère le gouvernement, également leur efficacité.

Il est généralement admis que les *Smart Work Centers* ont favorisé le déploiement de l'e-administration coréenne car les fonctionnaires se sont vite rendus compte de l'intérêt de se connecter à distance plutôt que de se déplacer physiquement dans les bureaux. Ils ont également renforcé la coopération entre les services en cassant les silos.

2.4.2. Chiffres-clés

Fin 2010 déjà, 61 % des actes administratifs pouvaient être accomplis en ligne, et plus de 7 millions de Coréens utilisaient les services en ligne de l'administration, soit environ 20 % de la population adulte.

En 2021, 89,5 % des citoyens coréens utilisaient les services d'administration en ligne et **98 %** des utilisateurs se déclaraient satisfaits.

Selon une enquête réalisée en 2022, **72 % des Sud-Coréens** étaient d'accord pour dire que les services gouvernementaux s'étaient davantage numérisés, et la moitié

d'entre eux affirmaient que les services étaient plus faciles à utiliser et de meilleure qualité.

L'ouverture des données publiques (*open data*) en 2013 avait généré 42 applications web à la fin de l'année. En 2017, elles étaient **1 421**. Le gouvernement estime que l'utilisation des données publiques ouvertes crée **plus de 2 000 emplois nouveaux chaque année**.

La Corée a exporté ses solutions d'e-administration dans **près de 100 pays** sur tous les continents.

Les cartes d'identité numériques déployées à partir de 2024 devraient faire économiser **42 milliards de dollars** en 10 ans, soit **3 % du PIB** sud-coréen.

3. Quelles leçons tirer des expériences étrangères ?

Les quatre pays étudiés ci-dessus ont des approches différentes de l'administration numérique. Néanmoins, nous pouvons tenter de dégager quelques facteurs-clés de succès dont la France pourrait s'inspirer. Nous en avons identifié huit principaux.

3.1. Un *leadership* politique fort

Les gouvernements des pays les plus performants en matière d'e-administration ne se sont pas contentés de suivre l'air du temps, mais ont fait un choix politique assumé en faveur du numérique. Ils ont opté pour l'e-administration avec des objectifs bien précis, par exemple, au Danemark, réduire les charges administratives et améliorer l'efficacité des services rendus aux citoyens.

Au Royaume-Uni, parmi les objectifs visés au début de l'e-administration, celui de la réduction des coûts figure en bonne place. Aujourd'hui encore le *GDS* se fixe comme but de « construire de meilleurs services pour moins cher ».

En Estonie, comme l'a dit l'ancien CIO du gouvernement, Taavi Kotka, « l'idée n'était pas de devenir un pays digital, c'était avant tout un projet politique : servir au mieux tous les citoyens ».

En Corée du Sud, la numérisation visait à faciliter la vie des citoyens, améliorer la compétitivité des entreprises et rendre l'administration plus efficace. Pour cela, les gouvernements successifs, quels que soient les dirigeants, ont accordé une attention constante aux projets sans jamais considérer qu'il s'agissait d'affaires « techniques » dont ils devaient laisser la gestion à l'administration.

3.2. Le citoyen considéré comme un client

Tous les pays étudiés considèrent les citoyens, particuliers et entreprises, comme des clients qu'il convient de satisfaire. En Estonie, selon un des principes adoptés par le parlement en 1998, « le secteur public organise ses processus de manière à ce que les citoyens, les entreprises et les entités n'aient à entrer leurs informations qu'une seule et unique fois ».

Au Royaume-Uni, lors de la création du *GDS* en 2011, il était clair qu'il s'agissait de faire passer les besoins des citoyens avant ceux de l'administration et d'instaurer une véritable « culture du service ». De même, lorsque le *GDS* publie en 2014 sa norme

Digital by Default, il martèle le fait que tous les projets numériques du gouvernement doivent être faciles d'utilisation et centrés sur l'utilisateur. Une « obsession » qui figure encore dans le programme du *GDS* pour 2021-2024 et qui explique que le *GDS* ait remporté plusieurs prix de *design* et soit reconnu comme un exemple à suivre dans de nombreux pays.

En Corée, les citoyens sont au centre des préoccupations puisqu'il s'est toujours agi, en développant l'administration numérique, de traiter plus rapidement et efficacement les tâches et d'améliorer les services rendus à la population.

En Estonie, citons également le fait que le gouvernement a misé sur le *design thinking*, qui est un processus de création impliquant des retours de l'utilisateur final, afin que l'appropriation du numérique soit facilitée, notamment chez les plus âgés. Un partenariat a été conclu avec le Centre de design estonien (*EDC*) afin de former des fonctionnaires aux principes du *design* et du *design thinking* dans le but de repenser les interfaces des services publics en ligne, l'exploitation de leurs informations et les inadéquations entre les attentes des usagers et l'existant.

De même, au Danemark, les responsables de la transformation numérique ont cherché à rendre les sites et les procédures simples et agréables (« l'expérience utilisateur ») afin de faciliter leur appropriation par les citoyens.

Par ailleurs, ces pays ont mis en place un accompagnement à l'utilisation du numérique, notamment à destination des personnes âgées. Au Danemark et en Estonie, les bibliothèques ont été utilisées comme lieux de formation aux outils numériques. En Corée, les gouvernements ont promu l'éducation informatique de l'ensemble de la population.

3.3. Le pragmatisme des « petits pas »

Pas de « grand soir numérique » dans les pays étudiés. Au Danemark, il est admis que se tromper – et se corriger – fait partie du processus de transformation numérique. Les responsables de la transformation numérique sont partis de périmètres fonctionnels bien délimités et ont proposé des solutions *ad hoc* tenant compte des situations particulières. Ils se sont aussi largement appuyés sur les citoyens en prenant en compte les retours d'expérience pour adapter et améliorer les services en ligne.

En Estonie, non plus, la révolution numérique ne s'est pas faite en un jour. Le plus important a été la création de *X-Road* et de l'*e-ID* qui ont permis l'émergence de tous les services en ligne. Le gouvernement accepte que toutes les administrations n'avancent pas au même rythme, que certaines se trompent, qu'il faille arrêter un projet mal parti, que l'on échoue parfois dans la mise en œuvre à condition qu'on le reconnaisse et que l'on puisse rapidement changer de route.

Au Royaume-Uni, le ministre Francis Maude déclare lors du lancement du *GDS* en avril 2011 que ce dernier s'appuiera sur « des méthodologies de développement logiciel Agile et Lean ». Cette « agilité » revendiquée existe dès les débuts de l'e-administration britannique : le gouvernement, en effet, n'hésite pas à remettre en question ce qui a été construit si cela ne marche pas. Dernier exemple en date, la création du *CDDO* (*Central Digital and Data Office*) pour élaborer la stratégie numérique, point sur lequel la *GDS* a failli.

3.4. Un partenariat public-privé efficace

En Estonie, *X-Road* a été développé avec des sociétés privées. Il est de plus, comme nous l'avons déjà dit, ouvert et donc améliorable par toute bonne volonté. Il est également utilisé par les entreprises elles-mêmes pour sécuriser les échanges comme c'est le cas des banques ou des sociétés qui exploitent les parkings. D'une manière générale, les initiatives numériques sont concrétisées dans le cadre d'un partenariat public-privé mis en musique par le département des systèmes d'information d'État (*RISO*) du ministère de l'économie et l'association estonienne des technologies de l'information et des télécommunications (*ITL*) au sein des conseils informatiques du gouvernement.

De même, au Danemark, l'État n'hésite pas à s'appuyer sur les entreprises privées pour conduire sa transformation numérique, et ne cherche pas à tout internaliser. Celles-ci sont associées dès l'amont des projets, dans les phases de conception, et pas seulement au moment de la réalisation technique ou du déploiement. C'est notamment cette coopération qui a fait le succès de *NemID*.

Au Royaume-Uni, pour implanter les méthodes Agile et Lean, le *GDS* s'est largement assuré de la collaboration du secteur privé, notamment en faisant appel à des petites et moyennes entreprises.

En Corée, le secteur privé – qui comprend des leaders mondiaux en électronique et téléphonie mobile comme Samsung et LG Electronics – est associé aux projets gouvernementaux d'e-administration.

3.5. La simplification des procédures et la recherche d'économies

L'Estonie demande à ses agents de se remettre constamment en cause pour trouver l'organisation, les processus de travail, les outils, les cadres juridiques permettant de servir au mieux les clients-citoyens. Le secteur public s'inspire ainsi des start-up avec moins de hiérarchie et davantage d'initiative laissée aux agents. Ainsi sont-ils arrivés à ce que les statuts d'une entreprise tiennent sur une seule page et les rapports annuels se rédigent en ligne sous une forme standardisée et simplifiée.

Au Danemark, l'ensemble du processus administratif a été transformé dans le but de soutenir l'action des agents publics et de les décharger de tâches répétitives et ingrates grâce à l'automatisation.

Au Danemark toujours, le numérique est incorporé systématiquement dans tous les projets de loi. Depuis maintenant plus de deux décennies, la transformation numérique est une priorité dans toutes les politiques publiques et les budgets qui y sont consacrés. Cette *digital-by-default-policy* conduit à ce que les services numériques deviennent la norme, ce qui contribue à leur simplicité.

En Corée, plus de 700 lois et règlements ont été révisés, ce qui a notamment permis de simplifier les procédures administratives et de réduire le nombre de formulaires. Dès 1975, le ministère de l'administration publique, dans son plan directeur pour l'informatisation de l'administration, visait, à réduire les dépenses de l'État, notamment en matière de personnel.

Au Royaume-Uni, l'e-administration est vue comme un moyen de réduire la dépense publique.

3.6. La transparence, la confiance et la sécurité

Comme dans le film allemand « La vie des autres », les Estoniens étaient épiés pendant le régime soviétique et tout le monde se méfiait de tout le monde. Le nouvel État ne pouvait donc tabler que sur la transparence pour être accepté des citoyens. C'est pourquoi, comme nous l'avons vu, *X-Road* offre une totale transparence sur la consultation des données de chacun. Par ailleurs, la Constitution estonienne reconnaît le droit à la vie privée, au secret des communications et à la protection des données. Depuis 1999, l'Inspection de la protection des données, agence indépendante placée sous l'autorité du ministère de la justice, est chargée de veiller au respect de la légalité du traitement des bases de données. Il existe également un registre détaillant les dates et heures des consultations des données personnelles par les services de police afin de prévenir une éventuelle violation de la vie privée.

Au Danemark, les gouvernements se sont engagés à développer des solutions numériques sécurisées, respectant la vie privée des citoyens et protégeant l'utilisation de leurs données personnelles. Un engagement d'autant mieux reçu que les Danois ont une grande confiance en leur administration.

Au Royaume-Uni, le *GDS* s'est engagé à rendre public le code source de ses services numériques lorsque c'est possible. Il encourage d'ailleurs sa réutilisation au Royaume-Uni et dans le monde.

En Estonie encore, la sécurité de *X-Road* – qui lui a permis de résister aux cyberattaques, notamment de la part de son voisin russe (en 2007, par exemple) – est une préoccupation de tous les instants. Une des solutions a été de créer une e-ambassade au Luxembourg qui est, en réalité, un immense *data center* conservant une copie de toutes les données du pays permettant à l'État de continuer à fonctionner en cas d'attaque (y compris terrestre).

En Corée, la grande loi de 2001 sur l'e-administration avait également pour objectif d'obtenir une plus grande transparence et efficacité dans l'exécution des tâches administratives, d'accroître la liberté d'information et d'encourager l'e-participation tout en protégeant les libertés individuelles et la vie privée. Le gouvernement veut aller plus loin encore en ouvrant largement l'administration au public afin de pouvoir répondre mieux et plus rapidement aux problèmes rencontrés par les Coréens.

3.7. L'implication de l'ensemble des acteurs publics

Au Danemark, l'État central ne réfléchit ni n'agit seul. Les régions et les municipalités sont associées aux projets en participant au comité de pilotage de la transformation numérique de l'État. Ainsi la stratégie digitale du Danemark est-elle publiée sous la signature de ces trois acteurs. Ceux-ci sont par ailleurs responsables, à leur niveau, du bon développement et de la bonne marche des services en ligne.

En Corée, dès 1975, le plan pour l'informatisation de l'administration concernait tous les niveaux administratifs – de l'administration centrale aux provinces, comtés, villes et villages. Cette logique a prévalu lors du déploiement des systèmes d'échange de données. Tous les échelons administratifs ont été concernés, ce qui a largement contribué au développement de l'e-administration partout dans le pays et à l'amélioration de l'expertise et de l'efficacité de l'administration publique.

3.8. Le souci de l'accessibilité

En Corée, le gouvernement s'est attelé au développement de la fibre optique dès 1993 et l'a achevé dès 2005 (avec cinq ans d'avance) afin de faciliter les connexions. Il a aussi multiplié les points de contact entre les citoyens et l'administration avec, par exemple, des kiosques permettant d'obtenir des formulaires et attestations installés dans les grands magasins, les banques ou les stations de métro.

En Estonie, le haut débit a été déployé à partir de 2010 avec la fibre optique également, ce qui permet de se connecter partout dans le pays : hôpitaux, écoles, stations-services, hôtels et cafés, trains, etc.

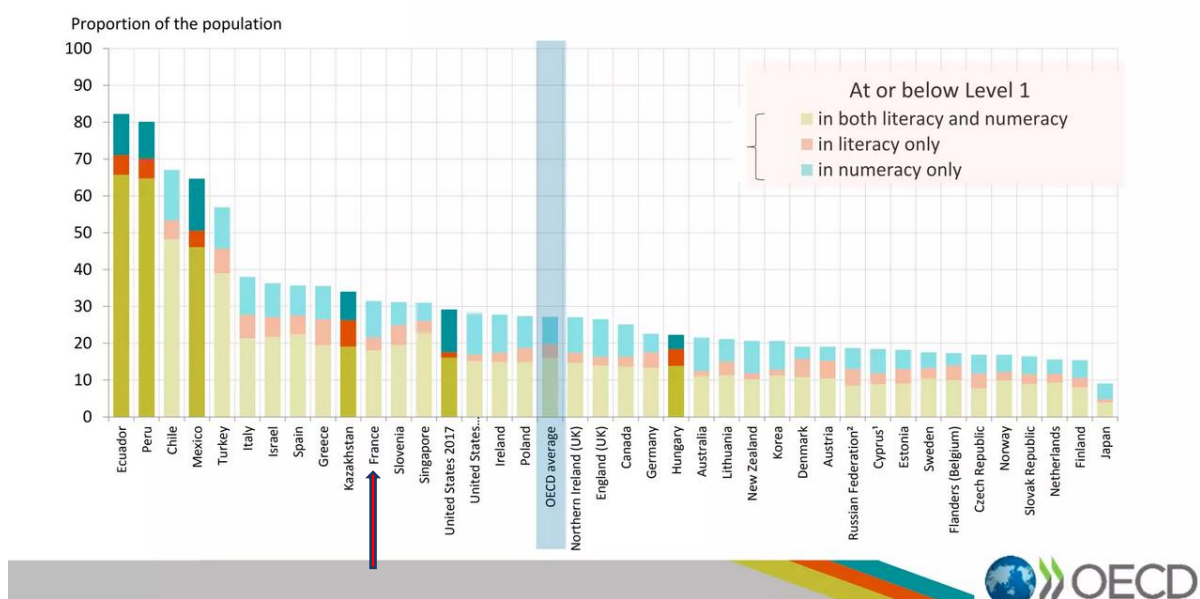
Conclusion

Les gouvernants français pourraient bien s'inspirer des quatre pays étudiés ci-dessus pour développer une e-administration efficace. Car, bien souvent, ils font l'exact inverse de ce qui fonctionne ailleurs. Nous avons vu, par exemple, dans [notre précédente note](#), qu'au lieu de délivrer une vision claire et fixer des objectifs précis, ils préfèrent micro-manager en se préoccupant du choix des fournisseurs. De même, nous avons tous expérimenté le fait que les procédures administratives, loin de se réduire et de se simplifier, se multiplient et se complexifient à l'envi. Nous avons également noté que de nombreux projets d'administration numérique français consistent, en réalité, à mettre sur le web les formulaires papier. Si l'on instaurait une [flat tax](#) (comme l'a fait l'Estonie) avec suppression de la plupart des niches fiscales comme nous le réclamons à l'Iref depuis des années, la déclaration de revenus en ligne deviendrait un jeu d'enfant.

La réglementation française est tellement complexe qu'il ne suffira pas d'abandonner nos travers et d'appliquer les recettes des pays les plus performants pour réussir la transformation numérique de notre administration. Car si les fonctionnaires s'évertuent à complexifier les choses, les Français ne sont malheureusement pas à l'aise devant un ordinateur. Selon une [enquête CSA de 2018](#), près d'un quart (23 %) des Français souffriraient d'« illettronisme » (ou illettrisme numérique), même s'ils sont équipés d'un ordinateur, d'une tablette ou d'un smartphone.

[L'enquête PIAAC](#) (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) réalisée par l'OCDE pour évaluer les compétences des adultes, classe la France parmi les pays les moins performants dans la maîtrise des informations écrites et/ou chiffrées. Elle était le 11^{ème} pays le moins performant, entre la Slovénie et le Kazakhstan. A l'inverse, l'Estonie, le Danemark et la Corée du Sud étaient classés parmi les plus performants. Le Royaume-Uni se situait, quant à lui, dans la moyenne.

Low performers in literacy and/or numeracy



Le PIAAC est à rapprocher du [PISA](#) (*Programme for International Student Assessment*), lui aussi réalisé par l'OCDE pour mesurer les performances des systèmes éducatifs. La France y occupe une position médiocre dans le domaine de la lecture (comme d'ailleurs dans ceux des sciences et des mathématiques) avec un score de 493 (24^{ème} place). L'Estonie (523 points, 5^{ème} place), la Corée (514 points, 9^{ème} place), le Royaume-Uni (504 points, 15^{ème} place) et le Danemark (501 points, 19^{ème} place) sont tous devant elle.

Avant de dépenser des fortunes dans des systèmes d'e-administration, il serait judicieux de s'assurer qu'ils sont accessibles au plus grand nombre. Former des Français qui comprennent leur langue à l'écrit devrait donc être une des [priorité des gouvernants](#).

Annexe 1

Présentation des différents indices internationaux en matière d'e-administration

L'EGDI de l'ONU

L'*E-Government Development Index (EGDI)* est un indice composite construit à partir de trois autres indicateurs, chacun comptant pour un tiers :

- l'indice des infrastructures de télécommunications (*TII*, pour *Telecommunications Infrastructure Index*) qui prend en compte le nombre d'abonnés au téléphone mobile, le pourcentage d'individus utilisant internet, la proportion d'abonnés au téléphone fixe à large-bande et le nombre d'abonnements actifs au haut débit mobile ;
- l'indice de capital humain (*HCI*, pour *Human Capital Index*) prend en compte l'alphabétisation des adultes, le taux de scolarisation, l'espérance de scolarisation et le nombre moyen d'années d'études accomplies par la population adulte ;
- l'indice des services en ligne (*OSI*, pour *Online Service Index*) agrège les résultats de l'évaluation des sites internet étatiques réalisée à partir d'une liste de 148 questions.

Les 15 pays les plus performants en 2022 en matière d'administration en ligne (classés *VH*) obtiennent des résultats parfois contrastés sur les différentes composantes de l'*EGDI* comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Country name	Rating class	Region	OSI	HCI	TII	EGDI (2022)	EGDI (2020)
Denmark	VH	Europe	0.9797	0.9559	0.9795	0.9717	0.9758
Finland	VH	Europe	0.9833	0.9640	0.9127	0.9533	0.9452
Republic of Korea	VH	Asia	0.9826	0.9087	0.9674	0.9529	0.9560
New Zealand	VH	Oceania	0.9579	0.9823	0.8896	0.9432	0.9339
Sweden	VH	Europe	0.9002	0.9649	0.9580	0.9410	0.9365
Iceland	VH	Europe	0.8867	0.9657	0.9705	0.9410	0.9101
Australia	VH	Oceania	0.9380	1.0000	0.8836	0.9405	0.9432
Estonia	VH	Europe	1.0000	0.9231	0.8949	0.9393	0.9473
Netherlands	VH	Europe	0.9026	0.9506	0.9620	0.9384	0.9228
United States of America	VH	Americas	0.9304	0.9276	0.8874	0.9151	0.9297
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	VH	Europe	0.8859	0.9369	0.9186	0.9138	0.9358
Singapore	VH	Asia	0.9620	0.9021	0.8758	0.9133	0.9150
United Arab Emirates	VH	Asia	0.9014	0.8711	0.9306	0.9010	0.8555
Japan	VH	Asia	0.9094	0.8765	0.9147	0.9002	0.8989
Malta	VH	Europe	0.8849	0.8734	0.9245	0.8943	0.8547

Sources: 2020 and 2022 United Nations E-Government Surveys.

Ainsi, l'Estonie se classe en tête pour l'*OSI*, devant la Finlande et la Corée du Sud. En revanche, sur l'indicateur *HCI*, l'Estonie n'est plus que 10^{ème} et la Corée 11^{ème}. Le pays plus performant pour cet indice est l'Australie, suivie de la Nouvelle-Zélande et de l'Islande. Enfin, pour l'indice *TII*, le Danemark devance l'Islande et la Corée du Sud.

Le DGI de l'OCDE

Le *Digital Government Index (DGI)* mesure la digitalisation des administrations publiques en prenant en compte six dimensions :

- le numérique par conception (*digital by design*) qui consiste à s'appuyer sur les technologies et les données numériques pour repenser, réorganiser et simplifier les processus, et créer de nouveaux canaux de communication et d'engagement avec les parties prenantes publiques ;
- le gouvernement comme plateforme (*government as a platform*) qui appelle le déploiement d'un large éventail de plateformes, de normes et de services pour aider les équipes à se concentrer sur les besoins des utilisateurs dans la conception et la prestation des services publics, plutôt que sur des solutions technologiques ;
- un secteur public axé sur les données (*data-driven public sector*) qui utilise les données pour façonner les politiques et les services publics et pour mesurer leur impact ;
- une administration ouverte par défaut (*open by default*) qui met à la disposition du public les données gouvernementales et les processus d'élaboration des politiques, y compris les algorithmes (dans les limites de la législation en vigueur) ;
- une administration orientée vers l'utilisateur (*user-driven*) qui permet aux citoyens et aux entreprises de définir et de communiquer leurs propres besoins en termes de contenu et d'accès aux services ;
- une approche proactive (*proactiveness*) qui rend compte de la capacité des gouvernements et des administrations à anticiper les besoins et à y répondre rapidement.

	Digital by design		Data-driven public sector		Government as platform		Open by default		User-driven		Proactiveness		Composite score	
	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank
Korea	0.82	1	0.68	3	0.89	2	0.90	1	0.67	4	0.5	12	0.742	1
United Kingdom	0.67	6	0.69	1	0.9	1	0.85	2	0.78	3	0.51	11	0.736	2
Colombia	0.75	3	0.59	5	0.79	5	0.67	11	0.8	2	0.78	1	0.729	3
Denmark	0.68	5	0.69	2	0.57	12	0.74	6	0.8	1	0.43	15	0.652	4
Japan	0.78	2	0.55	8	0.68	9	0.64	19	0.67	5	0.57	7	0.645	5
Canada	0.61	13	0.56	7	0.82	4	0.63	21	0.66	6	0.49	13	0.629	6
Spain	0.69	4	0.6	4	0.69	8	0.59	23	0.55	12	0.62	4	0.621	7
Israel	0.6	14	0.49	12	0.77	6	0.68	10	0.5	16	0.58	6	0.604	8
Portugal	0.63	10	0.5	10	0.85	3	0.55	26	0.43	18	0.52	10	0.580	10
France	0.58	15	0.51	9	0.5	16	0.67	11	0.55	11	0.62	3	0.573	11
New Zealand	0.52	19	0.42	16	0.73	7	0.77	4	0.64	8	0.31	23	0.564	12
Norway	0.64	8	0.41	17	0.65	10	0.65	16	0.52	15	0.42	16	0.550	13
Luxembourg	0.63	11	0.38	20	0.46	21	0.77	4	0.54	14	0.45	14	0.538	14
Italy	0.5	21	0.47	13	0.4	24	0.67	11	0.55	10	0.6	5	0.534	15
Slovenia	0.54	16	0.36	22	0.64	11	0.72	8	0.56	9	0.25	26	0.513	17
OECD	0.55		0.44		0.54		0.64		0.47		0.42		0.501	

Les pays classés par l'OCDE ne sont pas performants sur l'ensemble des indicateurs comme l'illustre le tableau ci-dessus. La Corée du Sud, par exemple, obtient de très bons

scores sur cinq des dimensions, mais elle réalise une performance moyenne s'agissant de la proactivité (12^{ème} rang), de même que le Royaume-Uni (11^{ème}) ; la Colombie ne se classe qu'à la 11^{ème} place concernant l'ouverture par défaut ; le Danemark n'occupe que le 12^{ème} rang sur la dimension « gouvernement comme plateforme » ; le Canada est relativement mauvais élève sur la dimension « numérique par conception ».

L'indice *DESI* de l'UE

Dans la dimension e-administration de son indice *DESI*, l'UE s'appuie sur cinq indicateurs :

- les utilisateurs de l'administration en ligne (*e-Government users*), qui considère la proportion d'internautes utilisant les services en ligne pour échanger avec l'administration ;
- les formulaires pré-remplis (*pre-filled forms*), qui évalue dans quelle mesure les données déjà connues de l'administration sont pré-remplies dans les formulaires présentés à l'utilisateur ;
- les services publics numériques pour les citoyens (*digital public services for citizens*), qui regarde dans quelle mesure un service ou une information sur un service destiné aux citoyens est fourni en ligne et via un portail gouvernemental ;
- les services publics numériques pour les entreprises (*digital public services for businesses*), qui mesure le degré d'interopérabilité et de fonctionnement transfrontalier des services publics destinés aux entreprises ;
- les données ouvertes (*open data*), qui mesure l'engagement des États en matière d'ouverture des données publiques.

	EU	
	DESI 2020	DESI 2022
4a1 e-Government users	61%	65%
% internet users	2019	2021
4a2 Pre-filled forms	NA	64
Score (0 to 100)		2021
4a3 Digital public services for citizens	NA	75
Score (0 to 100)		2021
4a4 Digital public services for businesses	NA	82
Score (0 to 100)		2021
4a5 Open data	NA	81%
% maximum score		2021

Source: DESI 2022, European Commission.

Sur la composante *e-Government users*, la Suède, le Danemark, la Finlande, l'Irlande et les Pays-Bas ont obtenu les meilleurs résultats, avec plus de 90 % des internautes (âgés de 16 à 74 ans) qui ont choisi de soumettre des formulaires remplis à l'administration par le biais des portails gouvernementaux.

En matière de formulaires pré-remplis, les pays les plus performants sont les Pays-Bas, la Lituanie et la Finlande qui ont obtenu des scores autour de 90 points.

Pour le troisième indicateur (*digital public services for citizens*), Malte frôle les 100 %. Derrière, on trouve le Luxembourg et l'Estonie.

En ce qui concerne le quatrième item qui porte sur le degré d'interopérabilité et de fonctionnement transfrontalier des services publics destinés aux entreprises, le pays le plus performant est l'Irlande (100 %), suivi de l'Estonie, de Malte et du Luxembourg.

Enfin, sur le dernier indicateur (*open data*), la France est en tête, suivie de l'Irlande, de l'Espagne, de la Pologne et de l'Estonie.

Le *benchmark* de l'administration en ligne de l'UE

Le *benchmark* de l'UE note les services numériques des 36 États étudiés en fonction de quatre critères de référence :

- le service centré sur l'utilisateur (*user centricity*) qui mesure, notamment, la disponibilité des services en ligne, l'ergonomie, l'adaptation des sites au téléphone portable, l'efficacité des aides en ligne et la pertinence des réponses apportées ;
- la transparence (*transparency*) qui cherche à déterminer si les administrations fournissent des informations claires et accessibles sur la manière dont les services en ligne sont délivrés et les données personnelles sont traitées. Ce critère apprécie aussi la façon dont les administrations communiquent sur leurs responsabilités et leurs performances ;
- les principaux catalyseurs (*key enablers*) qui apprécient les conditions techniques et organisationnelles permettant le développement des services en ligne (identification électronique, pré-remplissage de formulaires, etc.) ;
- la mobilité transfrontalière (*cross-border mobility*) qui porte sur la facilité d'accès et d'utilisation des services en ligne d'un pays par des citoyens étrangers.

Deux des indicateurs sont appréciés les années pairs ; les deux autres, les années impairs. Les données publiées annuellement dans le rapport font ainsi la synthèse entre l'année en cours et l'année précédente.

L'évaluation est menée par des « citoyens mystère » (*mystery shoppers*), formés pour observer, tester et mesurer les procédures sur chacun des items mentionnés plus haut. Pour ce faire, ils visitent plus de 10 000 sites web et travaillent à partir de huit événements de la vie quotidienne d'un citoyen ou d'une entreprise : création d'une entreprise ; perte et recherche d'un emploi ; études et famille ; opérations commerciales régulières ; lancement d'une procédure de règlement de petits litiges ; possession et conduite d'une voiture ; déménagement.

Annexe 2

Classement des pays selon l'indice de développement de l'administration en ligne de l'ONU (EGDI)

Années 2001 à 2022

Pays	2022	2020	2018	2016	2014	2012	2010	2008	2005	2004	2003	2001
Danemark	1	1	1	9	16	4	7	2	2	2	4	9
Finlande	2	4	6	5	10	9	19	15	9	9	10	13
Corée du Sud	3	2	3	3	1	1	1	6	5	5	13	15
Nouvelle-Zélande	4	8	8	8	9	13	14	18	13	13	14	3
Suède	5	6	5	6	14	7	12	1	3	4	2	11
Islande	5	12	19	27	19	22	22	21	15	14	15	29
Australie	7	5	2	2	2	12	8	8	6	6	3	2
Estonie	8	3	16	13	15	20	20	13	19	20	16	32
Pays-Bas	9	10	13	7	5	2	5	5	12	11	11	8
Etats-Unis	10	9	11	12	7	5	2	4	1	1	1	1
Royaume-Uni	11	7	4	1	8	3	4	10	4	3	5	7
Singapour	12	11	7	4	3	10	11	23	7	8	12	4
Emirats Arabes Unis	13	21	21	29	32	28	49	32	42	60	38	21
Japon	14	14	10	11	6	18	17	11	14	18	18	27
Malte	15	22	30	30	40	35	30	29	21	21	27	28
Israël	16	30	31	20	17	16	26	17	24	23	24	17
Norvège	17	13	14	18	13	8	6	3	10	10	7	5
Espagne	18	17	17	17	12	23	9	20	39	34	29	16
France	19	19	9	10	4	6	10	9	23	24	19	14
Autriche	20	15	20	16	20	21	24	16	16	17	21	25
Slovénie	21	23	37	21	41	25	29	26	26	27	28	54
Allemagne	22	25	12	15	21	17	15	22	11	12	9	10
Suisse	23	16	15	28	30	15	18	12	17	15	8	-
Lituanie	24	20	40	23	29	29	28	28	40	43	34	45
Liechtenstein	25	31	25	32	35	14	23	49	161	155	154	-
Luxembourg	26	33	18	25	24	19	25	14	28	25	25	20
Chypre	27	18	36	64	58	45	42	35	37	49	51	-
Kazakhstan	28	29	39	33	28	38	46	81	65	69	83	79
Lettonie	29	49	57	45	31	42	37	36	32	39	48	41
Irlande	30	27	22	26	22	34	21	19	20	19	17	23
Arabie Saoudite	31	43	52	44	36	41	58	70	80	90	105	42
Canada	32	28	23	14	11	11	3	7	8	7	6	6
Grèce	33	42	35	43	34	37	41	44	35	36	37	49
Pologne	34	24	33	36	42	47	45	33	38	29	32	37
Uruguay	35	26	34	34	26	50	36	48	49	40	47	34
Chili	36	34	42	42	33	39	34	40	22	22	22	35
Italie	37	37	24	22	23	32	38	27	25	26	20	19
Portugal	38	35	29	38	37	33	39	31	30	31	26	24
Belgique	39	41	27	19	25	24	16	24	18	16	23	12
Serbie	40	58	49	39	69	51	81	77	156	87	89	-
Argentine	41	32	43	41	46	56	48	39	34	32	31	31
Russie	42	36	32	35	27	27	59	60	50	52	58	39
Chine	43	45	65	63	70	78	72	65	57	67	74	92
Croatie	44	51	55	37	47	30	35	47	47	48	39	-
République Tchèque	45	39	54	50	53	46	33	25	29	28	36	30
Ukraine	46	69	82	62	87	68	54	41	48	45	54	-
Slovaquie	47	48	49	67	51	53	43	38	36	37	40	53
Turquie	48	53	53	68	71	80	69	76	60	57	49	43
Brsil	49	54	44	51	57	59	61	45	33	35	41	18
Oman	50	50	63	66	48	64	82	84	112	127	98	56

Annexe 3

Classement des pays selon l'indice de la numérisation des administrations publiques de l'OCDE (DGI)

Année 2020

Pays	DGI	Composantes de l'indice					
		Digital by design	Data-driven public sector	Government as platform	Open by default	User-driven	Proactiveness
Corée du Sud	1	1	3	2	1	4	12
Royaume-Uni	2	6	1	1	2	3	11
Colombie	3	3	5	5	11	2	1
Danemark	4	5	2	12	6	1	15
Japon	5	2	8	9	19	5	7
Canada	6	13	7	4	21	6	13
Espagne	7	4	4	8	23	12	4
Israël	8	14	12	6	10	16	6
Portugal	10	10	10	3	26	18	10
France	11	15	9	16	11	11	3
Nouvelle-Zélande	12	19	16	7	4	8	23
Norvège	13	8	17	10	16	15	16
Luxembourg	14	11	20	21	4	14	14
Italie	15	21	13	24	11	10	5
Slovenie	17	16	22	11	8	9	26
Estonie	18	18	15	23	16	20	20
Lettonie	19	23	24	26	16	20	20
Autriche	20	12	27	32	29	17	9
Pays-Bas	21	9	18	17	19	21	29
République tchèque	22	20	29	19	3	22	29
Irlande	23	28	21	13	21	27	27
Chili	24	29	32	22	23	19	21
Belgique	25	24	28	20	28	26	19
Allemagne	26	22	31	27	26	25	18
Lituanie	27	25	11	28	29	28	22
Finlande	28	27	33	33	6	23	28
Grèce	29	32	26	25	9	30	32
Islande	32	31	30	30	33	29	24
Suède	33	33	23	29	32	32	33
Uruguay	9	7	6	14	6	7	8
Brésil	16	17	14	18	14	13	17
Panama	30	30	25	15	31	33	25
Argentine	31	26	19	31	25	31	31

Ne figurent pas ce tableau par manque de données disponibles : l'Australie, les États-Unis, la Hongrie, le Mexique, la Pologne, la Slovaquie, la Suisse et la Turquie.

Annexe 4
Classement des pays selon l'indice de l'économie et de la société
numériques de l'UE (DESI)
Composante « services publics numériques »

Années 2018 à 2022

Pays	Rang 2022	Rang 2021	Rang 2020	Rang 2019	Rang 2018
Estonie	1	1	1	2	2
Finlande	2	3	4	1	1
Malte	3	4	11	16	11
Pays-Bas	4	8	7	3	6
Espagne	5	7	2	4	4
Irlande	6	6	9	10	10
Luxembourg	7	11	14	17	17
Danemark	8	2	3	5	3
Suède	9	5	10	6	5
Lituanie	10	12	6	8	7
Lettonie	11	10	5	7	9
Autriche	12	9	8	12	8
Slovénie	13	15	16	14	16
Portugal	14	14	13	9	12
France	15	13	12	15	13
Belgique	16	17	15	13	15
République tchèque	17	20	22	20	22
Allemagne	18	16	21	24	21
Italie	19	18	19	18	19
Chypre	20	19	18	19	18
Hongrie	21	25	24	26	27
Slovaquie	22	23	25	21	20
Pologne	22	22	20	23	24
Croatie	23	24	26	22	25
Bulgarie	25	21	23	25	23
Grèce	26	26	27	27	28
Roumanie	27	27	28	28	26
Royaume-Uni			17	11	14

Annexe 5

Classement des pays selon le *benchmark* de l'e-administration de la Commission européenne

Années 2014 à 2021

Pays	Rang 2021	Rang 2020	Rang 2019	Rang 2018	Rang 2017	Rang 2016	Rang 2014
Malte	1	1	1	1	1	1	1
Estonie	2	2	2	2	2	3	4
Danemark	3	5	6	8	7	2	11
Finlande	4	7	5	12	5	15	6
Luxembourg	5	11	7	18	18	20	24
Autriche	6	3	3	7	3	5	7
Islande	7	10	9	11	11	12	12
Portugal	8	8	12	3	10	11	2
Pays-Bas	9	12	15	10	8	8	9
Lettonie	10	4	4	6	4	9	16
Norvège	11	9	11	5	9	5	13
Lituanie	12	6	8	4	6	7	16
Espagne	13	13	10	13	12	10	3
Suède	14	14	16	9	13	4	9
Belgique	15	16	17	15	17	14	18
France	16	15	13	20	14	17	14
Irlande	17	22	25	19	21	22	4
Slovénie	18	17	18	16	25	19	20
Royaume-Uni	19	21	22	22	20	21	20
Turquie	20	19	13	25	14	26	7
Italie	21	18	20	17	19	16	14
Hongrie	22	24	23	23	28	30	31
République tchèque	23	23	19	25	16	23	27
Allemagne	24	20	26	14	23	13	23
Slovaquie	25	26	21	27	22	25	33
Croatie	26	30	28	31	31	31	28
Bulgarie	27	28	24	30	30	9	25
Pologne	28	27	28	24	24	24	18
Chypre	29	25	27	21	26	18	25
Suisse	30	29	30	29	29	27	22
Grèce	31	30	31	28	27	34	30
Serbie	32	32	32	35	32	33	29
Albanie	33	35	35	33			
Roumanie	34	33	34	32	34	32	31
Macédoine du Nord	35	36	36	36			
Monténégro	36	34	33	34	33	28	