

La prestation de services gouvernementaux électroniques par le réseau Access Indiana Information Network

Dr Jon P. Gant
Professeur adjoint
Indiana University
School of Public and Environmental Affairs
Bloomington, IN 47401, USA

Aperçu

L'État de l'Indiana est en mesure de revoir rapidement la prestation des services gouvernementaux en ligne grâce à sa collaboration hautement efficace à la fois publique et privée avec Indiana Interactive, une entreprise du secteur privé qui conçoit et exploite des portails pour l'administration locale et l'État. Le site Web du gouvernement de l'État de l'Indiana, connu sous le nom de « Access Indiana », se distingue par son approche inédite basée sur l'autofinancement; en effet, le site est financé grâce à des revenus qui proviennent des frais que les utilisateurs payent pour effectuer des transactions en ligne et se servir d'autres services de pointe. On ne puise donc pas dans le budget de l'État de l'Indiana pour soutenir Access Indiana. En raison de cette incitation à attirer des utilisateurs vers Access Indiana, Indiana Interactive vient de terminer une nouvelle conception du site. Comme vous pouvez le constater à la figure 1, le portail de l'État de l'Indiana est l'un des plus évolués parmi tous ceux qui sont mis de l'avant par les administrations publiques des États américains.

La transformation nous a enseigné des choses intéressantes comme la façon d'améliorer la communication et la coordination entre les intervenants et les employés qui travaillent ensemble pour offrir des services gouvernementaux électroniques. De nombreux facteurs importants contribuent au succès de la collaboration entre l'État de l'Indiana et Indiana Interactive; on s'intéresse ici au fait qu'en déployant des efforts supplémentaires pour articuler et officialiser les rôles et responsabilités de chaque partenaire, on améliore l'efficacité avec laquelle le portail est élaboré, amélioré, exploité et entretenu. Nous décrirons d'abord les défis que représente la création d'applications pour l'administration en ligne et expliquerons pourquoi les collaborations avec le secteur privé sont si importantes pour aider les gouvernements sur tous les plans à les mettre en oeuvre. Ensuite, nous décrirons Access Indiana et la collaboration inédite publique et privée qui s'articule autour d'une stratégie d'autofinancement visant à financer la participation du partenaire privé à la collaboration. Je conclus avec deux exemples qui

illustrent les efforts investis par les deux partenaires afin d'améliorer la communication et la coordination entre les équipes de projet composées de divers partenaires.

L'administration électronique et la naissance de collaborations

Les administrations des États déploient de plus en plus de stratégies en matière d'administration électronique dans le but d'offrir aux citoyens et aux entreprises un meilleur accès à des services et à de l'information par l'entremise d'applications innovatrices de prestation intégrée des services (PIS). Par exemple, il est courant maintenant que des citoyens envoient leur déclaration de revenu, renouvellent leur licence professionnelle et se tiennent au courant des législations en utilisant des applications Web disponibles sur les portes d'entrée ou les portails de chaque État. Ces applications offrent de nombreuses possibilités d'utiliser Internet et les technologies Web pour améliorer les services administratifs en ligne, permettre aux citoyens d'interagir plus directement avec le gouvernement, recourir à des services axés sur l'approche client et transformer les méthodes opérationnelles et bureaucratiques.

Le portail constitue un élément central d'une application de prestation intégrée de services. Un portail sert de point d'accès intégré au site Web de l'administration d'un État et offre autant aux mandants externes qu'au personnel administratif interne un point de contact unique pour accéder à de l'information et à des ressources gouvernementales en ligne. Les administrations gouvernementales sont des organisations complexes qui comptent des centaines d'organismes, de ministères, de commissions et d'organismes normatifs. Les portails constituent des applications Web frontales permettant aux administrations gouvernementales d'accéder à leurs données et renseignements, à les traiter et à les dispenser à leurs utilisateurs. Grâce à ce point d'accès ou à cette interface/utilisateur principale, des millions d'utilisateurs du Web peuvent consulter la vaste gamme de renseignements, de services et d'applications disponibles sur le site Web de l'État. En fait, les portails des administrations publiques sont de plus en plus considérés comme une priorité essentielle pour les organismes gouvernementaux à mesure qu'ils mettent sur pied des projets d'administration en ligne et établissent des relations électroniques entre le gouvernement et les citoyens, le gouvernement et les entreprises, le gouvernement et ses employés et enfin, entre les gouvernements.

Il ne fait aucun doute que le portail constitue un point d'accès intégré à tout un ensemble de renseignements utiles. Comme les bases de données et les systèmes ministériels déjà en place sont souvent hébergés sur des plates-formes différentes, le World Wide Web constitue une infrastructure pratique pouvant servir de base pour le transfert de données, de statistiques et de dossiers par-delà les limites

organisationnelles. En tant qu'entrée coordonnée dans les systèmes et les bases communes de données, un portail peut faire épargner temps et argent. Par exemple, un intervenant en bien-être de l'enfance peut, en moins d'une heure, vérifier tout le dossier de fréquentation scolaire d'un jeune d'un bout à l'autre de l'État, de même que ses antécédents médicaux et ses rapports avec le système judiciaire avant de le placer en foyer d'accueil. Sans ce système intégré, l'intervenant pourrait avoir passé des jours ou même des semaines à tenter de contacter les parties concernées et à consulter l'information¹. Cette intégration sous-jacente du système est une caractéristique qui distingue les portails des sites Web à grande échelle. La portée de l'intégration, en plus d'une foule d'autres facteurs, détermine le niveau de fonctionnalité d'un portail.

L'élaboration de ces applications de prestation de services intégrés présente de nombreux défis et fait souvent appel à des habiletés qui surpassent les compétences de base de beaucoup d'organismes publics de l'État. Pour élaborer des solutions de prestation de services intégrés au sein de l'administration gouvernementale, certains éléments sont essentiels comme la restructuration et la création de nouveaux services gouvernementaux et d'applications logicielles, la gestion et la mise en place de portails d'entreprise et l'intégration de l'infrastructure dorsale. Chaque projet de cyberadministration exige des solutions sur mesure afin de rendre disponibles une variété de services à partir d'une interface, et ce, tout en liant des systèmes informatiques patrimoniaux, de nouveaux et anciens processus administratifs et des couches complexes de politiques, de pratiques et de normes institutionnelles et organisationnelles. Les organismes administratifs publics réalisent souvent qu'ils sont incapables d'utiliser des solutions standards et doivent plutôt les adapter pour qu'elles correspondent à leur structure, leurs méthodes de travail et leurs exigences particulières². Par conséquent, pour surmonter ces défis, des États tels que celui de l'Indiana proposent une stratégie efficace en offrant des services administratifs électroniques par l'intermédiaire d'une collaboration publique et privée.

Historique d'Access Indiana

L'État de l'Indiana est en mesure de revoir rapidement la prestation des services gouvernementaux électroniques et de faire face à ces défis grâce à sa collaboration publique et privée avec Indiana Interactive. Le portail de l'État de l'Indiana, Access

¹ IBM, 2001, Creating and implementing an e-government portal solution: Requirements, solution options and business model considerations. IBM Global Industries. <http://ibm.com/solutions/government>.

² Rob Kling et. al., 2000, "Learning from Social Informatics: Information and Communication Technologies in Human Contexts", Center for Social Informatics, Indiana University.

Indiana^{3 4}, fournit un point d'accès électronique aux services et renseignements gouvernementaux de l'État. Créé en 1995 et à l'avant-garde du mouvement du cybergouvernement aux États-Unis, l'Access Indiana Information Network, plus communément appelé *Access Indiana*, est un réseau de télécommunications numérique appartenant à l'État et réglementé par ce dernier. Il est axé sur des applications Internet et électroniques, lesquelles constituent les technologies principales pour la prestation d'information et de services électroniques au public. Les portails d'Access Indiana permettent l'accès à plus de 190 000 pages d'information gouvernementale provenant de plus de 75 organismes gouvernementaux, ministères et commissions, du système judiciaire de l'État de l'Indiana et de la législature. Access Indiana comprend 175 applications personnalisées en ligne qui attirent plus de 6,5 millions de visiteurs par mois. Parmi les applications les plus utilisées, mentionnons le paiement en ligne des frais d'immatriculation des automobiles, les registres des délinquants sexuels, les biens non réclamés, les résultats d'élection en ligne, l'information sur l'emploi et les bases de données sur les services de garde autorisés inscrits.

Access Indiana fonctionne grâce à un partenariat inédit public et privé entre l'État de l'Indiana et son partenaire privé Indiana Interactive inc. Indiana Interactive est une filiale du National Information Consortium (NIC), lequel conçoit des portails pour les administrations locales et d'État. Le National Information Consortium gère également des services gouvernementaux électroniques par l'entremise d'accords similaires conclus dans quatorze autres États. Dans chacun de ces accords, le National Information Consortium reçoit une partie du revenu que les États génèrent avec chaque transaction en ligne. L'État de l'Indiana est le propriétaire du service Access Indiana Information Network et conserve le contrôle sur toute l'information en ligne. Les divers organismes gouvernementaux sont responsables de déterminer ce qui constitue un dossier public et quels dossiers et services publics seront offerts sur le site Web d'Access Indiana. À titre de gestionnaire du réseau, Indiana Interactive procure aux organismes publics une expertise pour la conception, l'exploitation, la maintenance et le perfectionnement de transactions électroniques et de services d'accès à l'information. Indiana Interactive est aussi responsable d'informer le public sur la façon d'utiliser Access Indiana, ce qui comprend la mise en marché des services en ligne de l'État. Le National Information Consortium (NIC) a aussi conçu le guide public pour America

³ L'adresse URL pour Access Indiana est <http://www.indiana.gov>

⁴ On a obtenu de la documentation sur Access Indiana en consultant le site <http://www.in.gov/ai/aboutai/>, les archives des procès-verbaux du Enhanced Data Access Review Committee disponibles à l'adresse suivante http://www.in.gov/intel/events/meet_minutes.html et au moyen d'entrevues personnelles menées par l'auteur entre les mois de mai et novembre 2001. J'aimerais aussi souligner le travail de recherche effectué par les étudiants de deuxième cycle du cours V516 – Public Management of Information Systems, Indiana University, School of Public and Environmental Affairs, automne 2001.

Online⁵, ce qui le place dans une position de choix pour coordonner la mise en marché d'Access Indiana et des autres portails d'État.

Le modèle d'autofinancement

Le partenaire privé, Indiana Interactive, tire des revenus en exploitant Access Indiana par le biais d'un modèle d'autofinancement⁶. Partout aux États-Unis, les administrations fédérales utilisent deux stratégies de financement pour soutenir les projets de cyberadministration comme Access Indiana : 1) financement de l'État; et 2) financement par un vendeur du secteur privé que l'on appelle habituellement le modèle d'« autofinancement ». Dans le modèle d'autofinancement, le vendeur privé investit du capital pour soutenir la conception initiale du portail et du site Web dans l'espoir de tirer plus tard des revenus des rentrées de fonds provenant des transactions et des frais d'accès qui sont exigés des utilisateurs pour consulter l'information et les services disponibles. L'entreprise privée génère des revenus de deux sources : 1) en faisant payer l'utilisateur pour la « commodité » de faire des transactions sur le Web plutôt que par les moyens traditionnels comme le service au comptoir et la poste; et 2) en faisant payer l'entreprise pour « rehausser » la valeur de l'information gouvernementale de base.

Indiana Interactive génère une bonne partie de ses revenus en exigeant des frais d'utilisation pour des services en ligne de pointe ou de faveur. Quatre-vingt-quinze pour cent de l'information et des services sur le réseau sont offerts au public gratuitement. Par ailleurs, des frais d'utilisation sont exigés pour les services en ligne qui fournissent l'accès à des services qui ont une valeur commerciale comme le dossier du conducteur, les titres de véhicules ou les licences des professionnels de la santé. Access Indiana a récemment élargi ses services de façon à y inclure un accès amélioré au Universal Commercial Code Data et à des recherches en ligne restreintes sur les antécédents criminels. Ces frais pour les « services de faveur » subventionnent le coût de l'ensemble du site Web Access Indiana. Access Indiana ne se substitue pas aux moyens conventionnels d'obtenir des services et de l'information du gouvernement qui étaient déjà gratuits. Les services de faveur sont le plus souvent destinés aux entreprises qui préfèrent payer pour la commodité d'obtenir instantanément l'accès à des services et à de l'information. Indiana Interactive, le partenaire privé, déploie des applications en

⁵ Mark Davis, "Deals Link Two Companies with Overland Park, MO-based E-Government Firm", Kansas City Star, 29 août 2000.

⁶ Voir Diana Burley Gant, Jon P. Gant, and Craig L. Johnson, "State Web Portals: Delivering and Financing E-Service", janvier 2002, PriceWaterHouseCoopers Endowment for the Business of Government. Disponible à : (<http://endowment.pwcglobal.com/pdfs/JohnsonReport.pdf>)

utilisant l'argent des contribuables et ne requiert aucune autorisation de la législature de l'État de l'Indiana.

Dans le cadre de la collaboration, deux entités représentent directement les intérêts de l'État de l'Indiana – la Intelnet Commission et un comité de surveillance nommé le Enhanced Data Access Review Committee. Access Indiana fonctionne sous l'autorité d'Intelnet Commission, laquelle planifie et coordonne la conception, la mise en place et l'exploitation de tous les réseaux de communication vocale et de transmission de données ainsi que les services de technologies de l'information pour l'État de l'Indiana, ce qui englobe un contrôle direct sur Access Indiana. En 1995, la Intelnet Commission utilisait son pouvoir d'impartition et octroyait à Indiana Interactive, par l'entremise d'un appel à la concurrence, le premier contrat de services d'une durée de cinq ans. En 2000, la Intelnet Commission accordait à Indiana Interactive un second contrat de services de cinq ans.

L'État de l'Indiana élabore des politiques pour Access Indiana par l'entremise d'un corps administratif portant le nom de Enhanced Data Access Review Committee (EDARC). Fondé en 1995, le Enhanced Data Access Review Committee comprend neuf membres dont des représentants de l'État ou leurs délégués tels que : le directeur du State Budget Office, le commissaire du Département de l'administration, le directeur de la Bibliothèque d'État et un agent de liaison du Bureau du gouverneur. Le gouverneur a également ajouté des membres non votants au EDARC afin que soient représentés les intérêts des associations professionnelles, des entreprises et des citoyens. L'équipe dirigeante d'Indiana Interactive y participe aussi afin de tenir le comité au courant du fonctionnement du projet. Le EDARC utilise son pouvoir pour concevoir des politiques en matière de planification, de design et de fonction des services interactifs. Le EDARC évalue aussi le fonctionnement d'Access Indiana au cours de rencontres mensuelles qui ont lieu régulièrement depuis le 21 septembre 1995; en outre, il évalue et approuve les ententes de représentation avec les fournisseurs de services, supervise la mise en place et le fonctionnement des services Web, encourage la participation dans l'utilisation des services Web et détermine les frais pour l'accès amélioré aux dossiers publics et aux services transactionnels.

L'État de l'Indiana est en mesure de concevoir rapidement des nouvelles applications ou de mettre à jour celles qui existent déjà à mesure qu'émergent de nouvelles méthodes de travail conçues pour faciliter la communication et la coordination entre les équipes de gestion et de projet d'Indiana Interactive et les organismes gouvernementaux clients. Les organismes gouvernementaux, pour la plupart, passent un contrat à Indiana Interactive afin d'élaborer et de mettre en place des services et de l'information sur Access Indiana. Peu après, des équipes de projet trans-organisationnelles comprenant des dirigeants des organismes techniques et de direction entreprennent un travail en étroite collaboration avec le personnel d'Indiana Interactive.

Indiana Interactive procure les services de gestion de projet tandis que les équipes des organismes facilitent le processus de conception, d'élaboration et de mise en place en surveillant le travail, en fournissant la connaissance du domaine et en concevant des solutions techniques adaptées pour l'intégration de l'application.

Un des premiers problèmes auxquels ont fait face les équipes de projet était l'inefficacité de la communication entre les employés qui participaient à ces équipes. Au tout début, il y avait confusion chez les employés quant aux rôles, aux responsabilités et au pouvoir de décision. Ces facteurs gênaient la coordination entre les organismes et Indiana Interactive puisque les employés des deux parties étaient réticents à échanger des renseignements et des connaissances. Pour pallier ce problème, l'État de l'Indiana et Indiana Interactive ont élaboré et mis en place des méthodes de travail qui favorisent maintenant une meilleure coopération entre les employés des équipes de projet trans-organisationnelles. Il s'agit ici de mécanismes formels comme le partage des responsabilités dans la conception des applications, l'utilisation d'outils de gestion du savoir pour stocker et récupérer les connaissances du domaine, l'adoption de normes relatives aux métadonnées, l'affectation d'agents de liaison de projet et la mise à jour des normes relatives au rapport. Sous-jacentes aux mécanismes formels se trouvent des pratiques informelles qui renforcent les relations de travail entre les organismes. Ainsi, le comité de l'équipe de gestion d'Indiana Interactive se réunit à tous les mois de façon plus informelle avec un échantillon représentatif composé de cadres de direction et de directeurs techniques provenant de divers organismes gouvernementaux et du bureau du DPI. Chacun a alors l'occasion de discuter en vis-à-vis des questions épineuses, de dégager de nouvelles possibilités pour perfectionner l'application et mettre des stratégies sur pied. Les membres de chaque équipe créent également des relations informelles dans le cadre des nombreuses réunions, des analyses du système et des activités entourant la conception.

Les problèmes de communication et de coordination provenaient, entre autres sources, de la grande confusion qui régnait quant à la portée de la responsabilité dans la conception des applications. Comme il a été dit plus haut, la plupart des applications de cyberadministration basées sur des transactions exigent une intégration importante entre l'interface Web et les bases de données, les applications côté serveur et l'architecture de réseau, entre autres logiciels et matériels dorsaux. Les solutions en matière d'application exigent souvent des dépendances fonctionnelles où les programmes doivent communiquer entre eux. Au début des projets d'administration en ligne d'Access Indiana, souvent les équipes trans-organisationnelles ne savaient pas exactement quelle était la partie de l'application dont elles avaient la responsabilité et comment procéder pour coordonner la conception de l'application avec des exigences en configuration groupée. Par exemple, l'équipe d'Indiana Interactive, des experts dans la création d'interfaces Web, devait souvent décider dans quelle mesure son contrat de

travail exigeait d'elle de résoudre des problèmes dans les bases de données résidant dans les ordinateurs centraux patrimoniaux. L'expertise relative aux bases de données patrimoniales relève directement du service informatique de l'agence d'État.

De ces premières expériences, l'État de l'Indiana et Indiana Interactive ont appris à diviser le travail de conception des applications entre les diverses couches d'architecture en technologies de l'information. Cette architecture TI est divisée en trois couches principales – la couche présentation; la couche d'intergiciels; et la couche du système dorsal. Indiana Interactive est responsable de tout le travail associé à la création de la couche présentation. Les départements SIG respectifs, et selon le cas, la Information Services Division de l'État de l'Indiana sont responsables de tout le travail sur le système dorsal. Le Bureau of Motor Vehicles projette de retirer son système central patrimonial et de le remplacer par un système de base de données client/serveur; dans ce cas-ci, le BMV est responsable de ce travail. La couche d'intergiciels exige la coordination entre les deux côtés. Une telle structure a réduit les conflits de façon significative. Grâce aux nombreux efforts de communication déployés par la Information Services Division de l'État de l'Indiana et la Commission d'étude sur la technologie de l'information du gouverneur, les employés de tous les organismes et d'Indiana Interactive commencent à partager une même vision de l'architecture et des responsabilités et rôles respectifs de chaque organisation.

Conclusion

La relation de travail entre Indiana Interactive et l'État de l'Indiana et ses divers organismes gouvernementaux prend la forme d'un modèle de collaboration hautement efficace. Les intervenants et employés principaux investissent beaucoup d'efforts afin d'améliorer la coopération, la communication et la coordination en définissant et en officialisant les rôles et responsabilités de chaque partenaire. Ainsi, les équipes de projet démontrent un plus grand sentiment de confiance et sont plus disposées à partager les risques. Access Indiana devrait continuer à croître et devenir un service gouvernemental électronique de haut niveau à mesure que l'État de l'Indiana et Indiana Interactive continuent aussi à concevoir des méthodes de travail basées sur la participation et qui favorisent un environnement où les employés se sentent à l'aise de travailler selon une approche trans-organisationnelle pour mettre en commun connaissances et information.

Figure 1 – Comparaison entre l'ancien et le nouveau portail d'Access Indiana



Figure 1a – Portail original d'Access Indiana



Figure 1b – Nouveau portail d'Access Indiana