La gestion publique et l'information : les mythes, la réalité et l'avenir

par Garth Graham, Cornelius F. Burk et Henry E. McCandless

Alors que les législateurs se rendent compte qu'ils ont besoin de meilleurs renseignements pour jouer leur rôle au chapitre de la gestion publique, ils doivent être sûrs que la gestion de l'information au niveau de l'administration gouvernementale est un processus qui informe et n'est pas simplement une activité où la technologie est une fin en soi. Selon les auteurs du présent article, dans le contexte des nouveaux rapports entretenus entre les organismes et les collectivités les plus importantes au moyen de réseaux, nous devons sciemment faire de la compréhension et de l'acquisition collective des connaissances nos objectifs. Les législateurs peuvent aider en connaissant les incidences des réseaux; ils doivent donc utiliser ceux-ci.

Les législateurs, les gestionnaires et les citoyens ordinaires n'entendent parler que d'économie informationnelle, d'âge de l'information, d'autoroutes de l'information, de chefs de services de l'information, de gestion de l'information et même du magazine *Information Week* : on peut donc leur pardonner de croire qu'assurer une meilleure information est l'une des préoccupations centrales de la théorie et des pratiques de gestion contemporaines. Mais derrière tout ce jargon «informationnel» se cache probablement un appétit pour la technologie elle-même et pour tout ce qui pourrait servir d'excuse plausible pour en acheter, s'amuser avec, et la remplacer par le logiciel dernier cri. De nos jours, on met la charrue avant les boeufs; la technologie passe avant la stratégie et la gestion publique.

Garth Graham est un expert-conseil en gestion de l'information à Ottawa. Il se spécialise en réseaux communautaires. Cornelius F. Burk est directeur principal de la gestion de l'information de la maison Information Management and Technology Consultants, d'Ottawa. Henry E. McCandless est associé de recherche en gestion publique et en responsabilité de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

Le mythe de la gestion

Le mythe, c'est que l'information gouvernementale fait l'objet d'une quelconque gestion. Par gestion de l'information, il faut entendre l'application de méthodes de gestion (orientation, planification et évaluation) aux processus qui servent à informer. Il est ironique de constater qu'à «l'âge de l'information», dans lequel nous sommes entrés il y a vingt ans, les responsables ont adopté la technique du laissez-faire vis-à-vis de la gestion de l'information. Depuis plus de cent ans, les bureaucraties gouvernementales sont essentiellement des organismes voués à la production, à la distribution et à la consommation de l'information — Peter Drucker, parmi d'autres, a souligné que l'information et les connaissances sont maintenant des espèces sonnantes et trébuchantes. Toutefois, l'attention que portent les pouvoirs publics aux questions d'ordre informationnel est centrée sur la technologie, alors que l'information, qui est évidemment la raison même de tous les efforts déployés, est laissée à l'abandon, n'est gérée d'aucune façon et ne revêt, pour la plupart des bureaucrates, aucun intérêt.

Albert Einstein a dit : «C'est le poisson qui sera le dernier à découvrir l'eau.» Il se peut donc fort bien que ce soit les bureaucrates et les législateurs qui soient les derniers à découvrir l'information. Si les autorités publiques font si peu de cas de la valeur de l'information, c'est peut-être à cause d'un préjugé culturel ou perceptuel; quoi qu'il en soit, les bureaucraties gouvernementales ne considèrent pas encore l'information comme une ressource et ne la gèrent pas comme telle. En outre, l'acquisition de connaissances et la diffusion de renseignements par les organisations ne sont pas considérées comme un objectif.

À «l'âge de l'information», même la technologie est mal gérée. En se fondant sur les conclusions du *General Accounting Office* américain, Charles Wang, qui décrit, dans son livre intitulé *Techno Vision*¹ la mauvaise utilisation de la technologie et les abus dont elle fait l'objet au sein des entreprises américaines, parle de «fiasco monumental». Environ un tiers des sommes investies dans le matériel informatique, les logiciels et la formation au cours des dix dernières années l'ont été en pure perte. Coût total : un billion de dollars. Les pouvoirs publics sont-ils susceptibles d'agir plus intelligemment que les entreprises?

La gestion de l'information telle qu'elle est en réalité

Dans un texte plein d'aperçus très fins publié en 1989 dans le cadre des conférences Massey et intitulées *The Real World of Technology*², Ursula Franklin décrit fort justement ce qui se passe réellement dans le domaine de la gestion de l'information. Aux niveaux de la théorie et de la perception générale, tout semble parfait. Mais tel n'est pas le cas. Peu importe que les technocrates vantent l'avenir prometteur de la technologie de l'information; en réalité, les conditions qui s'appliquent à la gestion de l'information au sein du gouvernement fédéral canadien sont les suivantes :

- Par «gestion de l'information», on entend dans la conversation courante, ainsi que dans les revues spécialisées, installer et «utiliser» la technologie, et non gérer ni la technologie ni l'information.
- Officiellement, dans les politiques administratives du gouvernement fédéral canadien, l'information est reconnue comme une ressource; pourtant, aucun principe de gestion des ressources n'a été établi pour ce qui est de l'information, et cette notion n'est pas comprise ni, à plus forte raison, appliquée.
- Le gouvernement fédéral n'a pas de modèle de procédé administratif dont pourraient s'inspirer ses gestionnaires pour atteindre les objectifs énoncés dans ses politiques traitant de la gestion de l'information et des ressources d'information (ni même pour les aider à définir ce que *sont* concrètement les ressources d'information sur le plan fonctionnel).
- Le coût total des dépenses engagées par le gouvernement pour acquérir, créer, conditionner, formater, conserver,

gérer, diffuser, solliciter et utiliser l'information n'est pas communiqué au Parlement. Dans les *Comptes publics du Canada*, principale source d'information utilisée par le Parlement pour exercer son contrôle financier, on trouve dans la catégorie «coûts d'information» uniquement les frais de publication, d'impression, de publicité et d'exposition. On ne retrouve pas dans ce document, par exemple, le coût de l'information requise aux fins des contrôles financiers et de l'établissement des rapports publics; des services relatifs au personnel et au matériel; des services d'information scientifiques, économiques et démographiques; des services de traduction; de la collecte de données fiscales; ou de l'information liée aux relations publiques.

- Les gestionnaires des ministères n'ont pas à rendre compte des dépenses que représentent les initiatives prises dans le domaine de l'information, lesquelles sont pourtant financées par les contribuables, parce que personne ne sait à combien s'élèvent véritablement ces coûts, ni quelle en est l'origine, ni qui est responsable. Pourtant, des études effectuées aux États-Unis³ ont montré qu'au moins 40 pour 100 des dépenses fonctionnelles gouvernementales sont consacrées à l'information (ce qui permettrait de conclure que, en ce qui concerne le gouvernement fédéral canadien, ses dépenses se chiffrent à 10 milliards de dollars par an).
- Le document publié par le Conseil du Trésor, intitulé *Blueprint for Renewing Government Services Using Information Technology*⁴, qui a fait l'objet de tant d'éloges, adopte une perspective technocentrique et ne fait pas mention 1) des points de vue exprimés par la clientèle à desservir, 2) de la gestion des services, et 3) des dimensions sociales du renouvellement du service. La valeur de l'information est floue ou passée sous silence, alors qu'on attend des exploitants des services qu'ils fournissent aux citoyens de l'information utile sur les fonctionnements de ceux-ci et non seulement de la technologie.
- Le Bureau du Vérificateur général du Canada n'a pas encore entrepris d'étude rigoureuse de la gestion de l'information pour établir s'il y a eu rendement optimal en contrepartie de l'argent dépensé. Rien n'incite donc le Parlement à exiger ce qu'il est en droit de recevoir : une évaluation du rendement du gouvernement dans le domaine de la gestion de l'information.

Heureusement, même si, dans l'ensemble, l'image de la gestion de l'information par les pouvoirs publics est lamentable, il y a des signes encourageants. Alors que les années quatre-vingt-dix sont déjà à moitié écoulées, on peut constater que, au sein du gouvernement et du secteur privé en Amérique du Nord, on découvre et on reconnaît, enfin et de plus en plus, la valeur stratégique de l'information. On commence à élaborer des méthodes novatrices, de nouveaux concepts et des stratégies originales pour parvenir à gérer et à utiliser l'information et à comprendre le rôle de l'apprentissage

organisationnel. Les législateurs peuvent appuyer ces initiatives.

Depuis la moitié du XIX^e siècle jusqu'à environ 1960, ce que l'on appelle aujourd'hui la gestion de l'information recouvrait le travail effectué par les employés de bureau, ainsi que la gestion des documents. Pendant les années soixante et soixante-dix, les cadres, surtout les cadres moyens, se sont intéressés aux technologies et aux caractéristiques techniques de l'information qui émergeaient et qui évoluaient rapidement. L'efficacité technique était l'objectif prioritaire. À partir de la moitié des années soixante-dix jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, on s'est intéressé à la gestion des ressources d'information institutionnelles au sein des entreprises et des agences gouvernementales les plus éclairées parce que c'était un outil dont pouvait se servir la haute direction; en outre, le but recherché était principalement la rentabilisation des activités internes.

Aujourd'hui, toutefois, la plupart des agences gouvernementales sont encore aux prises avec les problèmes et les questions techniques qui se posaient dans les années soixante et les années soixante-dix, et ce même si elles ont recours à des technologies plus rapides, plus puissantes et plus complexes (et qui présentent plus de risques). Peu d'entre elles ont découvert leurs ressources d'information et moins encore les gèrent.

À l'heure actuelle, la gestion de l'information elle-même commence enfin à être considérée comme une nouvelle stratégie. Dans un livre capital publié en 1993 et intitulé *Managing Information Strategically*⁵, James McGee et Laurence Prusak de la firme Ernst & Young libèrent l'information du papier, de la technologie et autres carcans. La gestion de l'information, clairement isolée de la gestion de la technologie, est maintenant considérée comme la gestion *de processus visant à informer*, et non pas comme la gestion du médium, de la technologie ou des ressources en tant que «choses». Le centre de recherche d'Ernst & Young situé à Boston avance la notion d'«écologie de l'information», dont les éléments clés sont, entre autres :

- une conception large de l'information, comprenant l'information assistée par ordinateur ainsi que d'autres formes structurées d'information — par exemple les documents, le matériel audio et vidéo;
- une perspective holistique des relations entre l'information et d'autres influences organisationnelles clés — par exemple, la stratégie, les procédés administratifs, la structure et la culture organisationnelles;
- une focalisation marquée sur le comportement réel des individus vis-à-vis de l'information;
- une tendance à décrire le paysage actuel de l'information plutôt qu'à établir des projections pour l'avenir.⁶

On a pu constater, au sein de l'administration fédérale canadienne, que certains ministères commencent à considérer dans une perspective plus large, holistique, la gestion de

l'information. Par exemple, le Bureau du Conseil privé, la Commission de la fonction publique et Revenu Canada ne semblent plus être en proie à la folie technologique, et posent les questions fondamentales : Qu'est-ce que la gestion de l'information? Quels en sont les principes directeurs? Quelle justification peut-on donner à la gestion de l'information à l'échelle ministérielle? Quel cadre de gestion devrait guider nos activités dans le secteur de l'information, y compris le développement, la mise en place et l'évaluation des technologies d'information? Dans le même esprit, le ministère de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire est en train d'effectuer une vérification exhaustive de la gestion de l'information.

Une gestion saine de l'information est essentielle si l'on veut parvenir à mettre en place un programme équitable et efficace. Nous connaissons suffisamment bien la fonction gouvernementale consistant à produire de l'information, à la diffuser et à la consommer pour instituer un ensemble de normes de base permettant de rendre compte de la gestion de l'information. Quels sont les comptes que les agences gouvernementales peuvent raisonnablement rendre aux législateurs? On devrait y retrouver des assertions comme les suivantes.

- Nous connaissons les besoins en information de l'organisation aux niveaux du ministère, de la direction, de la sous-section et des employés, et nous avons répertorié les ressources d'information requises pour les satisfaire.
- Afin de répondre à nos besoins en information, nous avons établi une définition de la gestion de l'information et des responsabilités que cela entraîne, ainsi qu'une série de principes directeurs pour nos gestionnaires.
- Nous attribuons les responsabilités gestionnelles découlant de notre définition de la gestion de l'information.
- Nous assurons la disponibilité de l'information; nous minimisons son coût; nous maximisons sa valeur pour l'organisation; et nous désignons des responsables chargés de s'assurer que nos ressources d'information sont utilisées à bon escient.

L'avenir

La poursuite de la technologie en soi n'aboutit qu'à une prolifération technologique, et nous amène à penser que tout doit y être subordonné. Au sein des organisations, nous devons plutôt nous préoccuper de la qualité des processus d'information, et de la valeur de cette information. Les courants de pensée modernes, illustrés par Davenport *et al.*, insistent sur la nécessité de comprendre les comportements au sein des organisations qui poussent celles-ci et les gens à s'informer, à apprendre et à partager les renseignements acquis. Il faut aussi pouvoir rendre compte du savoir que l'on peut tirer de l'utilisation de l'information.

L'acquisition, l'utilisation et le partage effectifs de l'information au sein des organisations s'imbriquent dans l'univers plus large des réseaux informatiques publics. Internet a déjà modifié fondamentalement la façon dont nous communiquons les uns avec les autres; cela va à son tour modifier foncièrement les structures et les procédés de gestion. Dans la Société de l'information à venir, les préoccupations seront les mêmes qu'au sein des organisations : elles porteront sur la qualité des procédés d'information, et sur la valeur de l'information elle-même. Dans les réseaux, les communications interactives constituent le processus qui sert à informer. Résoudre ces questions nous permettra d'avoir accès à un savoir de plus haute qualité et d'instaurer un nouvel ordre de responsabilités publiques qui améliorera le fonctionnement de la société.

Il est certain que l'institution de la Société de l'information «fera du bruit» dans les réseaux, et que cela agitera le spectre de la dissémination de propagandes parmi des dizaines de millions d'utilisateurs du Réseau. Mais ce réseau peut exercer rapidement sa vengeance à l'endroit des démagogues, des pontifes et des dispensateurs d'euphémismes. Le rôle des législateurs est d'écarter ceux que motive la recherche du profit et qui essaieront de faire payer aux gens plus qu'il ne faut pour communiquer les uns avec les autres.

Considérer les réseaux comme des lieux de communication électronique communs

Il existe une maxime qui s'applique au progrès : «Si l'on donne à un homme un poisson, il pourra manger une fois. Si on lui apprend comment pêcher, il pourra manger tous les jours.»

Si l'on replace cette maxime dans le contexte des systèmes d'acquisition du savoir actuels, on peut la reformuler de la façon suivante : «Si l'on donne à un homme un poisson, il pourra manger une fois. Si on lui apprend comment pêcher, il mangera jusqu'à ce que disparaissent les stocks de poissons. Si on lui apprend à comprendre la corrélation entre lui, ses voisins et le poisson, les uns comme les autres seront assurés de toujours pouvoir manger.»

L'application de cette maxime aux systèmes d'acquisition du savoir permet de voir comment la technologie peut être utilisée pour faciliter le changement dans la société, plutôt que d'en être la cause. Dans toute société de l'information, ce sont les individus qui feront preuve d'esprit d'initiative, qui joueront

un rôle prédominant, non les consommateurs dociles qui formeront les marchés de masse institués par la technologie. Cette société appuiera les initiatives de ceux qui acceptent pleinement de structurer leurs relations sociales à partir de choix personnels.

Il est faux de croire que la gestion, en tant que processus rationnel, échappera aux transformations auxquelles nous faisons face. Les «principes de gestion» ont une importance capitale pour nos institutions. Cependant, ces principes sont moins en évidence dans la nouvelle «économie politique» qui gouverne les connaissances. Les connaissances sont le produit de la pensée. Les gestionnaires ont l'habitude d'administrer des «choses» concrètes, non la pensée. Leur formation et leur expérience les poussent à traiter les connaissances comme une «chose». Selon le même principe, les gestionnaires redéfinissent les gens en tant que «ressources humaines», de façon que les principes de gestion puissent être utilisés pour contrôler les systèmes sociaux.

Bien sûr, les gestionnaires nous aident à comprendre les systèmes en les rendant plus «rationnels». Néanmoins, la rationalité ne suffit pas en soi pour obtenir les résultats escomptés. Les structures mêmes qui ont été établies (et qui sont maintenant «remaniées») pour gérer et, par conséquent, contrôler les gens au sein d'organisations sont en contradiction flagrante avec les besoins des entités véritablement vouées à l'acquisition du savoir. C'est par le biais de relations interpersonnelles que l'on acquiert des connaissances. Il faut que nous apprenions à intégrer les gens à des systèmes humains qui appuient la connaissance, la pensée créatrice et la prolifération d'idées nouvelles. Dans le cadre d'une économie politique de la connaissance — apprendre, penser et savoir — nous devons songer à abandonner la notion de gestion telle qu'elle est définie actuellement.

Le téléphone établit la communication entre une personne et une autre. La radio et la télévision, en tant que médias électroniques, établissent la communication entre un point et une multitude d'autres points. Le système Internet combine ces deux moyens de communication. Il permet également d'établir des contacts indifférenciés. On peut demander à des gens, pratiquement où qu'ils soient, de participer à la formulation d'une idée nouvelle. Les réseaux électroniques intègrent également nos idées personnelles dans une sorte de «paysage intellectuel» où tout le monde peut puiser, et que l'on appelle communément l'espace cybernétique.

Les réseaux jouent un rôle important dans la façon dont les gens communiquent. Actuellement, 30 millions de personnes conversent par le biais du système Internet; ce nombre fait plus que doubler chaque année. Les contacts établis dépendent de choix personnels. Dans la Société de l'information, n'importe qui peut dialoguer (par opposition à «s'adresser à») avec n'importe qui. Ces nouvelles structures en forme de réseaux sont considérées et utilisées pratiquement comme des communautés; elles ne sont pas gérées comme des

organisations. Pour véritablement comprendre l'intérêt du public pour la «connectivité» de l'espace cybernétique, il est essentiel de le considérer comme un lieu de communication électronique commun.

Dans les organisations existantes, les gens n'ont pas à comprendre le mode de fonctionnement général. Dans les réseaux, tout est transparent pour tout le monde et, par conséquent, les initiatives ne sont ni strictement réglementées ni automatiques; elles sont *fondées sur l'information* disponible. Les caractéristiques que l'on pourrait accoler aux réseaux sont la connaissance et le discernement, non pas le contrôle. Grâce à la rétroaction, chaque transaction peut avoir un effet sur tout le système. Il est indispensable de comprendre comment un réseau de personnes transforme la pensée collective qui en résulte en systèmes permettant d'accomplir les tâches voulues.

Les élus doivent s'efforcer de comprendre ce que recouvre la notion d'acquisition collective de connaissances. Au nom des gouvernements dont ils sont responsables, nos législateurs doivent comprendre que «conditionner l'environnement décisionnel» pour parer à la divergence d'opinions est un principe qui ne peut plus s'appliquer à l'ère des réseaux. Comme Peter Drucker l'a fait remarquer il y a des dizaines d'années, si les opinions divergentes ne peuvent être exprimées, on ne peut savoir quels sont les problèmes qui existent.

Les législateurs peuvent poser aux agences gouvernementales les questions suivantes :

- Est-ce qu'une part importante de vos initiatives ont pour but d'encourager l'organisation à mieux penser, à instaurer un environnement favorable à l'acquisition de connaissances, à élargir les bases du savoir et à accélérer l'ajustement au changement venu de l'extérieur? Si c'est le cas, quels sont le statut et l'influence de ces initiatives au sein de l'organisation?
- Existe-t-il dans l'organisation une fonction dont le but spécifique est de faciliter les relations, les contacts et les associations, et de clarifier en même temps les modalités d'interaction des personnes et des sous-groupes et la manière dont les gens doivent répondre des résultats obtenus à la suite d'initiatives personnelles?
- Existe-t-il et utilisez-vous des indicateurs de rendement pour vous assurer de la bonne marche de votre organisation? S'agit-il de systèmes et de procédés emboîtés qui permettent de comparer ce qui est fait, de l'avis des gestionnaires, et ce qui doit l'être?
- Quelqu'un est-il chargé de redéfinir constamment les fins de l'organisation au fur et à mesure qu'elle apprend, grâce à la rétroaction? Qui utilise cette information, et comment? Est-ce que les gestionnaires comprennent les limites de la notion de «leadership»?

L'existence de réseaux mettra en lumière l'importance de toutes ces considérations, ainsi que la qualité des méthodes permettant d'obtenir et d'utiliser l'information. Lorsqu'on

fonctionne dans le cadre de réseaux et d'une gestion organisationnelle de l'information, la signification et son contexte représentent les valeurs plutôt que le moyen ou la technologie concernés.

Le rôle des élus est de faciliter l'élaboration d'orientations justes

Les élus devraient se tenir au courant de ce qui se passe au fur et à mesure que la communication par réseaux évolue. La meilleure façon d'y parvenir est d'utiliser le réseau. L'établissement de réseaux électroniques entraîne un glissement culturel en faveur d'une utilisation sociale de la technologie dans le but d'atteindre des objectifs communs. Les citoyens se rendent compte, maintenant, que le dialogue est un élément essentiel de leur participation et que cette participation est nécessaire pour s'assurer que le débat des questions est d'une qualité qui autorise l'expression d'opinions divergentes, l'élaboration d'un consensus, et les changements d'attitude. En acquérant des connaissances par le biais des réseaux, les citoyens et leurs représentants sont libres de faire appel à ceux qui expriment les meilleures idées; ils n'ont pas besoin de se fier à ceux qui font partie de leur entourage immédiat, ni à leur supérieur.

Alors que les convictions et les attitudes individuelles se fondent en convictions et en attitudes collectives, nous devons nous pencher sur la question des responsabilités collectives et individuelles. Les systèmes sociaux, qui sont des systèmes adaptatifs complexes, ne peuvent pas être assimilés à des systèmes technologiques. Exprimer des convictions et adopter certaines attitudes produit des orientations, provoque des décisions et entraîne des responsabilités. Lorsque nous communiquons dans l'espace cybernétique, nous participons tous à la croissance de ces systèmes.

Les élus interviennent officiellement au moment où la conscience collective doit se traduire par une intervention gouvernementale ou des dispositions légales quelconques. Ils jouent le rôle d'intermédiaires qui se feraient l'écho des convictions et des attitudes perçues parmi la population, qui en faciliteraient la synthèse et qui permettraient d'en extraire une orientation publique juste. Le gouvernement doit traduire cette orientation en objectifs de programme dont la justesse et l'efficacité doivent pouvoir être mesurées par rapport aux normes de responsabilité publiques. Il n'appartient pas aux élus de générer les convictions collectives. Pour s'assurer que les orientations formulées sont justes, le public s'attendra de plus en plus que les organes législatifs communiquent entre eux par le biais de réseaux sur des questions d'intérêt commun.

Au sein des gouvernements, les ministres qui sont responsables (au niveau municipal, les conseillers) exigeront de plus en plus que leurs ministères s'ouvrent à l'extérieur, par le biais des réseaux. Les citoyens pourront ainsi jauger la qualité de la gestion de l'information au sein des ministères et des municipalités.

Les réseaux et le partage du pouvoir

Traditionnellement, selon le modèle européen, la Couronne délègue ses pouvoirs à l'État; l'État à la province; et la province à la collectivité. Les municipalités ne détiennent pas l'autorité nécessaire pour agir, à moins que cette autorité ne leur ait été spécifiquement reconnue. Il s'agit d'une conception hiérarchique de l'autorité fondée sur une définition du pouvoir qui en fait un bien limité.

Selon cette définition, le pouvoir — la capacité d'exercer une influence — est détenu par quelqu'un, tout comme s'il s'agissait d'un bien. Le droit d'utiliser ce pouvoir pour parvenir à des fins spécifiques peut être délégué; toutefois, le pouvoir lui-même reste entre les mains de l'autorité qui le détient. (C'est pourquoi ceux qui connaissent bien le processus de consultation publique font remarquer que si la consultation du public ne permet pas de partager le pouvoir, cela minera le sentiment de confiance au lieu de le faire s'épanouir.) La question des droits autochtones illustre parfaitement les problèmes qui découlent de notre définition culturelle du pouvoir. L'utilisation du pouvoir s'est avérée une pierre d'achoppement lors de la négociation de ces droits parce que la notion de pouvoir, en tant que bien, n'est pas reconnue dans la plupart des sociétés autochtones nord-américaines.

Les définitions traditionnelles du pouvoir ne peuvent s'appliquer dans la société des utilisateurs de réseaux. Elles sont en contradiction avec les structures sociales fondées sur les réseaux telles que nous les avons décrites. La Société de l'information n'accordera jamais à qui que ce soit l'autorité de décider ce que quelqu'un d'autre a besoin de savoir. La personne qui se branche sur un logiciel «participatif» n'a aucun contrôle sur la pensée, ni les connaissances de la collectivité; il l'exerce seulement sur l'un des aspects de relations plus complexes.

Dans les réseaux électroniques, personne ne «représente» qui que ce soit d'autre. Cela a des retombées importantes en ce qui concerne les institutions politiques actuelles, étant donné que les réseaux vont avoir un impact grandissant sur leur mode de fonctionnement.

Le pouvoir dépend du consentement de ceux sur lequel il s'exerce. Aujourd'hui, nous sommes peu nombreux à faire confiance aux autres pour représenter nos intérêts équitablement et d'une manière compétente. Dans la Société de l'information qui émerge, nous disposerons de plus en plus d'autorité et d'autonomie. Tous les membres de cette société dialogueront; tous auront la possibilité d'exprimer des idées et

d'établir le contact, dans l'espace cybernétique, avec d'autres individus qui en expriment également. L'attention deviendra la seule ressource rare.

On peut s'attendre que, au fur et à mesure de l'accroissement du nombre de participants au réseau, la société elle-même fonctionnera selon un mode plus participatif et deviendra par conséquent plus démocratique. Dans le réseau, les échanges peuvent passer par des intermédiaires, mais ils ne peuvent pas être contrôlés; de plus, les idées elles-mêmes ne peuvent pas être gérées comme s'il s'agissait de ressources concrètes. La nouvelle forme de pouvoir résidera dans la capacité de mettre en contact ceux qui veulent savoir et ceux qui expriment les idées.

Les législateurs doivent s'attaquer au problème des intérêts en place. Derrière l'engouement que suscite «l'autoroute de l'information» se cachent les bénéficiaires qu'espère en tirer le monde des affaires. Pourtant, le gouvernement n'a pas encore formulé de politique sociale à ce sujet. Le gouvernement fédéral appuie activement les projets du secteur privé qui accélèrent la transformation de notre pays en société de l'information. Toutefois, la façon dont s'est engagé le débat sur la politique officielle prend-elle équitablement en compte la place de l'intérêt public dans ces projets? Autrement dit, savons-nous ce que nous faisons?

Par exemple, le partenariat entre le gouvernement et le monde des affaires, représenté par le Comité consultatif de l'autoroute de l'information d'Industrie Canada, a pour but de passer au crible la «construction» d'un projet quelconque. Même si actuellement l'on considère l'autoroute de l'information uniquement comme un projet de construction, tout le monde s'accorde pour dire qu'elle aura des répercussions socio-économiques énormes. Alors, où est l'étude d'impact socio-économique? On s'est attaché à découvrir de façon beaucoup plus précise qui tirerait profit et comment, et qui paierait la note, de projets publics de bien moins grande envergure entrepris au Canada.

Quand on pose des questions ouvertes à propos de l'impact social et économique, on recueille habituellement des réponses inattendues. Les avantages économiques des télécommunications, de la télévision et de l'industrie de l'informatique ainsi que de leurs stratégies peuvent être clarifiés par l'entremise du Comité consultatif de l'autoroute de l'information. Cependant, on n'a entamé pratiquement aucune discussion sérieuse de ce que sous-entendent ces avantages sur le plan social.

Quatre questions critiques d'intérêt public

La première question porte sur l'investissement considérable qui a déjà été consenti pour mettre en place l'infrastructure matérielle des systèmes actuels de communication. Les structures gigantesques créées par les compagnies de téléphone et les télédiffuseurs reposent sur l'idée que la largeur de bande

(c'est-à-dire la capacité d'assurer le volume des communications) est une ressource rare. Ce qui est faux, selon George Gilder⁷ : les systèmes de communication téléphonique et de diffusion sont en train de mourir. La conception des réseaux téléphoniques repose sur la lenteur du débit verbal. Les réseaux de télévision sont conçus pour transmettre une programmation coûteuse et centralisée à des millions d'écrans de télévision («terminaux non intelligents») et pour fournir des auditoires aux publicitaires. Au fur et à mesure que ces réseaux sont remplacés par des réseaux informatiques conçus pour la transmission à haute vitesse de données numériques, nous devons envisager différemment les télécommunications.

Pour ce faire, la première et la deuxième lois de Gilder sont des éléments clés. Pour établir la «Loi du microcosme», Gilder part du fait que le nombre de transistors que l'on trouve sur une puce double tous les 18 mois, ce qui permet de couper de façon substantielle les coûts des ordinateurs et de multiplier les possibilités de liaison d'égal à égal. Gilder affirme que la valeur des ordinateurs des réseaux augmente dans une proportion égale au carré de l'augmentation du nombre de machines branchées au réseau. Plus un réseau ouvert prend de l'envergure, plus ses composantes deviennent efficaces et puissantes.

Au fur et à mesure que le secteur de l'informatique remplace les industries du téléphone et de la télévision, en mettant à profit la modernisation des semi-conducteurs et des réseaux, les progrès technologiques accomplis dans le domaine des connexions font «exploser» la capacité de la largeur de bande. Les frais de connexion baissent aussi vite que le coût des ordinateurs. Mais est-ce que les utilisateurs vont pouvoir en bénéficier?

La conséquence de cette révolution due au réseautage informatique est que les coûts de distribution vont s'effondrer et la fonction intermédiaire disparaîtra. Les coûts inhérents à la distance à parcourir et au temps consacré pour avoir accès aux gens, aux services et aux produits tendent vers zéro. Lorsqu'on y pense, quelle est la part de notre économie actuelle liée à la géographie qui est déterminée par la nécessité d'avoir recours à des moyens de transport et de communication coûteux? Les réseaux modifieront notre compréhension de la géographie d'une manière imprévisible. Dans le domaine de la communication par réseaux, l'autorité passe des individus et des établissements qui détiennent ces pouvoirs aux médiateurs de «conversations créatives», contrôlées par leurs participants. Le système organisationnel n'est plus monolithique et c'est la réciprocité, la démocratie participative, l'individualité et la collectivité qui en définissent la forme. Cela se traduit par un changement dramatique dans l'équilibre des pouvoirs au sein de nos institutions.

Par conséquent, les législateurs doivent comprendre vers quoi se dirige le secteur des télécommunications, celui de la télévision, et l'industrie informatique pour savoir qui en bénéficiera, et comment; et qui financera les coûts des

initiatives que lanceront les entreprises. On peut s'attendre que les investissements requis par le secteur privé pour remplacer une infrastructure obsolète soient absorbés par les intervenants sur le marché qui sont disposés à faire ce genre d'investissements risqués, et non en puisant dans les fonds publics. Alors que l'avenir laisse entrevoir une baisse des coûts, les législateurs doivent s'assurer que nous n'aurons pas à payer des sommes équivalentes aux produits des placements dans une infrastructure qui est manifestement en train d'être dépassée.

La deuxième question qui se pose est de savoir si les entreprises, avec la bénédiction du gouvernement, ont l'intention d'ignorer que l'espace cybernétique est en réalité un espace public réservé à l'expression d'idées — un lieu communal de communication électronique — et de chercher à s'approprier cet espace pour réaliser des bénéfices commerciaux et pour conserver une position de contrôle. Si les mots de «consommateur» et de «fournisseur» sont les seuls que l'on puisse utiliser pour parler d'un lieu communal de communication électronique, ce lieu devient l'équivalent d'une chose qui est louée à profit. Ce langage occulte l'importance de la question de l'intérêt public et des besoins à satisfaire.

Bien sûr, il faut que les gens puissent disposer de matériel informatique, de logiciels et de logiciels de réseau pour entrer et sortir de l'espace cybernétique, en tant qu'espace public. On peut déterminer ces coûts. Pouvoir «être présent» (dans les réseaux) a des ramifications sociales énormes, mais si c'est le monde des affaires qui contrôle l'autoroute de l'information, on court le risque de voir l'accès public au lieu communal de communication électronique facturé à un tarif qui n'est pas nettement différencié du coût véritable du matériel informatique, des logiciels et des logiciels de réseau. Étant donné qu'une grande partie des interactions sociales dans une société de l'information requiert des communications interactives par ordinateur, «vivre sa vie» pourrait bien signifier emprunter une autoroute à péage. Les législateurs doivent faire appel à des intérêts indépendants pour s'assurer de l'équité des coûts assumés par les citoyens.

La troisième question qui se pose a trait aux objectifs sous-jacents aux schémas directeurs appliqués à la technologie dans tous les services gouvernementaux. Par exemple, les législateurs doivent s'assurer que les énormes contrats d'«impatriation» consentis au secteur privé pour véhiculer les données et l'information du gouvernement n'aboutissent pas à une prolifération incontrôlée de la technologie qui se solderait par des coûts supplémentaires. «Réinventons-nous» tout simplement les procédés administratifs internes par le biais de la technologie, tout en restant dans un cadre général de «commandement et contrôle»? Ou bien, ces schémas directeurs conduisent-ils à une plus grande autonomie décisionnelle là où les services sont fournis — à tous les paliers de gouvernement — et permettent-ils d'ouvrir les réseaux pour que le public puisse savoir quelles sont les activités des ministères? Si ces questions ne font pas l'objet de rapports

adéquats, vérifiés de façon indépendante, comment pourrions-nous savoir?

La quatrième et la plus importante question a trait à la participation universelle à la Société de l'information. Une fois que nous ne nous considérons plus uniquement comme des «consommateurs» passifs sur une autoroute de l'information, mais plutôt comme des citoyens qui participent activement au développement de la Société de l'information, nous modifierons les caractéristiques des systèmes dans le sens d'une plus grande participation.

La question de la participation universelle ne porte pas sur l'accès aux nouvelles technologies, même si cet accès doit être accordé à tous «au prix coûtant». Elle porte sur l'utilisation de la technologie pour combattre la passivité et la servilité; et pour permettre aux citoyens, qui dialoguent entre eux, de faire pleinement s'épanouir leur pouvoir de réflexion. Les autoroutes de l'information qui seront construites doivent se mettre au service de l'intégrité fonctionnelle des collectivités, quelle que soit leur taille. Nous pourrions alors entrevoir plus clairement les relations entre le gouvernement, les systèmes d'acquisition de connaissances et le défi que pose une concurrence économique équitable à l'échelle globale. Les réseaux font s'épanouir notre potentiel humain — sur le plan de la pensée et de l'acquisition de connaissances. Ils nous

permettent de réfléchir collectivement, à un degré impossible jusqu'ici. Les législateurs doivent s'assurer que la nouvelle technologie est mise en oeuvre au coût le plus bas pour le public, afin d'aider les gens à exprimer et à échanger leurs idées. ♦

Notes

1. Charles B. Wang. *Techno Vision: The Executive's Survival Guide to Understanding and Managing Information Technology*. New York: McGraw-Hill, Inc. 1994.
2. Ursula Franklin. *The Real World of Technology*. Montréal: CBC Enterprises, 1990.
3. Marc Uri Porat. «The public bureaucracies», dans Forest W. Horton et Donald A. Marchand, éd., *Information Management in Public Administration*, Arlington, VA: Information Resources Press, 1982, p. 16-27.
4. Conseil du Trésor du Canada, *Blueprint for Renewing Government Services Using Information Technology*, (brouillon), 1994.
5. James McGee et Laurence Prusak, *Managing Information Strategically*, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1993.
6. Thomas H. Davenport. *An Ecological Model for Information Management*, (document de travail), Boston : Ernst & Young, avril 1994; voir aussi, Thomas H. Davenport, «Saving IT's Soul: Human-centered Information Management», dans *Harvard Business Review*, mars-avril 1994, pp. 119-131.
7. George Gilder. *Life After Television: The Coming Transformation of Media and American Life*, édition révisée, New York: W.W. Norton, 1994.