

RAPPORT

**sur l'impact des nouvelles technologies
de l'information et de la communication
sur la modernisation de l'administration**

A

**Monsieur Émile ZUCCARELLI,
Ministre de la Fonction Publique,
de la Réforme de l'État et de la Décentralisation**

Jean-Paul BAQUIAST - Contrôleur d'État

Le 15 juin 1998

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS

RAPPORT 5

1. LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION EST EN TRAIN DE CHANGER L'ÉTAT..... 5

1.1. Le phénomène de la convergence..... 6

1.1.1. La convergence des réseaux 6

1.1.2. La convergence des acteurs..... 6

1.1.3. La convergence des cultures..... 7

1.1.4. La convergence des chronologies 8

1.1.5. L'État conserve-t-il une place ?..... 8

1.2. De nouvelles attentes à l'égard de l'État..... 9

1.2.1. Ne pas pénaliser les gagnants..... 10

1.2.2. Remettre en selle les exclus..... 11

*1.2.3. L'Internet public doit être un exemple en matière d'organisation
du travail..... 12*

*1.2.4. L'internet public doit être un exemple en matière de transparence
et de démocratisation 13*

1.3. Une évolution qu'il va falloir accélérer 15

*1.3.1. Des chefs s'impliquant activement dans le fonctionnement
et la logistique..... 16*

1.3.2. Le renforcement de l'informatique et de l'organisation 17

1.3.3. S'appuyer sur les fonctionnaires de terrain 21

1.3.4. Rénover, voire changer complètement les méthodes de coordination 23

1.3.5. Des sites « off » où coopéreront fonctionnaires et citoyens 26

1.3.6. Résoudre les problèmes plus généraux de l'Internet en France..... 27

2.	TROIS ANNEES DE TRANSITION.....	29
2.1.	Donner à l'administration des outils et méthodes de qualité professionnelle	31
2.1.1.	<i>Priorité à la généralisation de la messagerie et des annuaires.....</i>	<i>31</i>
2.1.2.	<i>Les autres applications de l'Internet.....</i>	<i>33</i>
2.1.3.	<i>Les télé-guichets de proximité.....</i>	<i>35</i>
2.2.	Imaginer une administration plus participative et plus démocratique	36
2.2.1.	<i>Mieux soutenir la recherche d'emploi.....</i>	<i>38</i>
2.2.2.	<i>Aborder les réformes de fond.....</i>	<i>39</i>
2.2.3.	<i>Des maisons de l'internet et du multimédia</i>	<i>42</i>
2.2.4.	<i>Des modèles pour l'espace administratif européen</i>	<i>42</i>
2.2.5.	<i>Une véritable présence internationale</i>	<i>43</i>
2.3.	Organisation et coordination	45
2.3.1.	<i>Rôle des ministres.....</i>	<i>46</i>
2.3.2.	<i>Rôle et moyens du Premier Ministre et du Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation.....</i>	<i>48</i>
	RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS	52
	LA MÉTHODE : LE TRAVAIL COOPÉRATIF EN RESEAU	59

AVANT-PROPOS

Le programme d'action gouvernemental « Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information » propose plusieurs chantiers prioritaires dont l'un concerne la modernisation des services publics. Ce dernier comporte de nombreuses orientations permettant aux administrations d'offrir un meilleur service grâce à Internet. Au delà, il aborde la modernisation du fonctionnement de l'État. L'hypothèse sous-jacente est que l'État, tel que nous le concevons en France, doit pour évoluer maîtriser complètement Internet, clef de la société mondiale de l'information.

Celle-ci impose à l'État des contraintes qu'il doit surmonter. Elle lui ouvre en contrepartie des opportunités de rajeunissement et de développement qu'il doit saisir. C'est donc bien l'avenir de l'État et de ses administrations qui est en cause.

Les mesures décidées par le programme gouvernemental pour ouvrir les administrations à Internet représentent une avancée considérable, dans des domaines où la France avait pris du retard. Il faut les

considérer comme non négociables. Mais nous devons nous poser une question. Ces mesures seront-elles convenablement appliquées, apporteront-elles tout le profit que l'on en attend, seront-elles suivies d'autres mesures allant dans le même sens, sans de profonds changements dans la conception que la société française, et les fonctionnaires eux-mêmes, ont de l'administration, et par conséquent sans de profonds changements dans la façon de travailler ?

En préparant ce rapport, j'ai rencontré, à côté de beaucoup d'enthousiasme, et souvent chez les mêmes personnes, beaucoup de scepticisme. « Est-ce utile d'y travailler, me disait-on en substance, votre rapport ira s'ajouter à tous les autres déjà produits sur Internet en France depuis trois ans, à peine lus, et oubliés dès que publiés. Le risque est particulièrement grand concernant l'administration, et ceci pour deux raisons. D'abord l'on ne dégagera pas les moyens nécessaires à des changements en profondeur et, de toutes façons, l'état d'esprit, du fonctionnaire au sein de l'administration ou de l'administré face à elle, est aux antipodes de la philosophie d'Internet ».

Les moyens d'abord. Disons ici, en introduction, que quelles que soient les astuces pour répartir ou alléger la dépense, il faudra bien se résoudre à connecter, équiper et former chaque agent, pour qu'il puisse travailler avec Internet. L'équipement ne sera pas systématique et conçu a priori, pour ne pas renouveler les erreurs du Plan informatique pour tous. Il se fera à la discrétion de chaque ministère, en fonction de projets de service qui en assureront la bonne utilisation. Les solutions allégées, terminal de réseau, logiciels libres, seront encouragées. Des économies considérables pourront en résulter, ainsi que l'apparition d'utilisateurs véritablement adultes face aux fournisseurs. Néanmoins, il faudra investir.

Le parc actuel de micro-ordinateurs est dramatiquement insuffisant en nombre et en qualité. Les hiérarchies ne pourront ni refuser à un fonctionnaire l'outil de travail dont elles lui vanteront par ailleurs les mérites, ni à l'inverse accepter qu'un fonctionnaire refuse de se servir de ce même outil, sous prétexte que le stylo et le fax sont bien suffisants. Il faudra donc déboursier, selon des modalités à trouver, au moins de 1 à 3 milliards de FF chaque année, dans les 2 à 3 prochains exercices, pour doter l'administration (hors établissements d'enseignements) des ressources techniques et de la formation nécessaire. Il serait sans doute politiquement correct de passer cela sous silence, après avoir des années durant accepté la stagnation de l'investissement technologique public. Mais il vaut mieux regarder la réalité en face. Si la France, comme le rappelle à juste titre le récent rapport du sénateur Trégouët, est en retard par rapport aux autres pays modernes face à Internet, tant dans les administrations que dans les entreprises, c'est parce que les décideurs n'ont pas accepté les investissements nécessaires, ni les méthodes permettant d'en assurer le retour.

La « culture » administrative ensuite. Dans beaucoup de domaines, les gens évitent de prendre des initiatives face à l'autorité, jugée sans doute trop lointaine ou trop rigide. Les outils de l'Internet entraînent une approche différente. Ce ne sont pas des outils pour appliquer une consigne, comme peut l'être par exemple un ordinateur qui taxe un contribuable. Ce sont des outils de questionnement et d'invention. Face au problème non résolu auquel je me heurte, existe-t-il quelque part quelqu'un qui disposerait de la solution et à qui je pourrais l'emprunter ? S'il n'existe pas encore de solution, puis-je espérer trouver des gens éprouvant le même besoin que moi avec qui je pourrais m'associer pour la produire ?

Si un gouvernement, sincèrement désireux d'améliorer par Internet la symbiose souhaitable entre la société et l'administration, demandait à l'une des nombreuses commissions ou administrations chargées traditionnellement de réglementer, coordonner, réformer, empêcher, ce qu'il faut faire d'Internet, cette commission ou cette administration répondrait selon sa logique : réglementez, coordonnez, réformer, empêchez. Empêcher quoi ? Empêcher le questionnement, empêcher la recherche de solution en commun avec d'autres personnes, d'autres cultures, d'autres peuples, empêchez d'imaginer.

Il faut donc aller jusqu'au bout. Si l'on décide de donner une adresse électronique aux agents publics, par exemple, ce ne peut être simplement pour « numériser » une relation codifiée depuis longtemps entre une autorité et un « assujetti ».

En proposant aux citoyens et aux fonctionnaires d'utiliser dans leurs rapports respectifs un outil de communication et de gestion des savoirs aussi puissant qu'Internet, le gouvernement, implicitement, leur dit: « imaginez de nouvelles relations entre vous, imaginez comment vous pourriez, ensemble ou séparément, mieux répondre aux défis de ce temps, imaginez des formes d'administration pour lesquelles notre société, face au vide d'État ou aux formes perverses d'État que l'on voit souvent ailleurs, serait prête à se mobiliser ».

Comment traduire ce nouvel esprit dans les pratiques administratives, à l'intérieur de l'administration comme dans ses rapports avec les citoyens ? Au-delà du minimum indispensable de volontarisme, notamment en termes d'équipement et de câblage, ou pour résoudre certains problèmes initiaux et communs, il faudra encourager l'appropriation par la base, en laissant les utilisateurs, fonctionnaires et citoyens, imaginer et expérimenter eux-mêmes les usages les meilleurs pour améliorer le service public. Les administrations centrales, et plus généralement les hiérarchies, devront pour l'essentiel susciter et accompagner les initiatives du terrain, plutôt que décider à sa place. Au-delà des services déconcentrés de l'État, qui sont en première ligne, pour ce qui concerne la modernisation de la relation administrative avec l'administré, tous les services jouant un rôle dans l'encouragement aux initiatives locales et l'aménagement du territoire, DRIRE (secrétariat d'État à l'industrie), DATAR, notamment, doivent apprendre eux-mêmes à utiliser les nouvelles méthodes au profit des synergies et de la créativité sociétale.

Par ailleurs, l'État est trop souvent encore considéré comme celui d'où tout doit provenir. Comme cependant il ne peut pas tout faire, sous son ombre se sont multipliés des intermédiaires agréés, si l'on peut dire, qui sont censés faciliter l'approche des procédures. En fait, souvent, ces intermédiaires ne rendent plus aujourd'hui les services qui avaient justifié leur existence, mais ils ne veulent pas voir leur situation remise en cause. Ils contribuent donc au maintien de ce que l'on avait appelé il y a plus de trente ans la société bloquée. Il faut savoir s'en passer dorénavant, lorsque de nouvelles initiatives, plus jeunes, plus démocratiques, utilisant les outils des réseaux, sont capables de prendre le relais. Internet multiplie les exemples de telles initiatives. L'État d'aujourd'hui doit le reconnaître et les encourager.

Ce rapport comporte trois parties différentes, présentées en hypertexte :

- un rapport d'orientation ou de repérage, qui tente une analyse, sans doute trop longue et en tous cas personnelle, des questions posées à l'administration et à l'État par la société de l'information. Des pistes de solutions sont envisagées, mais elles ne relèvent évidemment pas toutes de la décision immédiate. Le Programme gouvernementale attend du Commissariat au Plan l'organisation de débats et confrontations sur certains de ces sujets. Il faudra le faire. Il serait souhaitable aussi d'y réfléchir en d'autres lieux, notamment universités ou associations,
- des propositions dans les domaines prioritaires, où le Gouvernement est véritablement attendu par l'opinion informée de ces questions. Il s'agit de mesures devant permettre, outre une mise en oeuvre rapide des premières décisions du Programme d'action, une participation active des fonctionnaires de terrain à la démarche de modernisation de l'administration par Internet,
- des contributions, sous forme de Banque d'idées, remises par des personnes ou des entreprises ayant souhaité exposer concrètement leur expérience ou réalisations. Ces contributions sont importantes, même si certaines d'entre elles sont sous-tendues par un souci de communication commerciale, car elles ont toutes un aspect pédagogique important, en ouvrant le rapport sur la réalité extérieure. Un travail de cette nature n'aurait pu s'en passer.

Je remercie Anne Bedel qui m'apporte l'expérience très riche acquise comme webmestre d'Admiroutes, ainsi que Christophe Blèret, étudiant, qui assure la « modération » du forum.

Je remercie également Bruno Oudet (Président du Chapitre français de l'internet société), qui multiplie les initiatives pour donner à ce travail le maximum de retombées immédiates, Benoît Tandonnet, (ENSMP), qui a réalisé le logo du site, Dominique Brocard pour ses bons conseils techniques, ainsi que tous ceux qui m'ont fait ou feront encore parvenir, verbalement ou par le web, leurs opinions pertinentes.

RAPPORT

Le lecteur s'étonnera peut-être, dans ce rapport comme dans beaucoup d'autres travaux consacrés à Internet, de voir celui-ci servir d'occasion pour évoquer des projets de réforme plus ambitieux les uns que les autres. N'est-ce pas faire beaucoup d'honneur à ce qui n'est après tout qu'une technologie ?

C'est que justement il ne s'agit pas d'une technologie comme les autres, mais d'une déferlante de la communication tous azimuts, qui ne peut que changer en profondeur les choses, les gens et leurs relations respectives. A chaque problème, quel qu'il soit, il existe une solution qui s'appelle communication et travail en commun. Remplaçons ces mots par Internet et persuadons nous qu'à chaque problème, quel qu'il soit, il existe une solution Internet. Il ne reste qu'à la trouver.

Nous verrons dans une première partie comment la révolution « Internet » est susceptible d'influer sur le fonctionnement et même le sens de l'État tel qu'il est conçu dans les démocraties occidentales. Une seconde partie présentera quelques pistes d'action, dont certaines seront reprises sous forme plus concrète dans les propositions présentées par ailleurs.

Nous n'aborderons pas, sauf éventuellement par allusion, les thèmes traités dans d'autres groupes de travail du Programme d'action gouvernemental (cryptologie, sécurité, droit de l'Internet, droit des contenus, nommage, infrastructures, etc.). Il sera sans doute nécessaire d'examiner leur impact sur l'administration, mais nous n'avons pas eu à ce jour la possibilité de le faire, car ces travaux ne sont pas encore tous terminés ou publiés.

1. LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION EST EN TRAIN DE CHANGER L'ÉTAT

Ni l'opinion, ni les fonctionnaires, ni les hommes politiques, dans leur plus grand nombre, ne se sont encore rendu compte du fait que la société mondiale de l'information, que résume le phénomène Internet, s'apprête à bouleverser les conditions de l'exercice des missions des administrations, dans l'ensemble du monde. Il ne va pas tarder à modifier en profondeur les attentes de la société à l'égard de l'État lui-même. Celui-ci ne pourra pas remettre à plus tard les réformes rendues possibles et nécessaires par l'explosion de l'Internet.

1.1. Le phénomène de la convergence

La convergence, prise en son sens le plus général, signifie que les anciennes frontières sont en voie d'abolition, conduisant des techniques, des acteurs, des cultures et des chronologies jusqu'ici bien séparés à se rencontrer, se superposer, s'opposer et s'unir tous ensemble.

1.1.1. La convergence des réseaux

La convergence des réseaux signifie que la technologie numérique permet désormais de fournir, sur nombre de différents réseaux, aussi bien des services conventionnels que de nouveaux services de communication, sous forme de système vocal, de données, de sons ou d'images. Dans les 3 ans, la convergence des réseaux sera une réalité dans l'ensemble du monde développé, et dans 3 à 5 ans pour une part importante des pays du tiers monde, que ce soit en ce qui concerne les infrastructures (câble, hertzien, satellite et pourquoi pas réseau de distribution d'énergie électrique) ou les matériels terminaux.

Nous n'insistons pas ici sur cet aspect technologique, mais il est essentiel et très souvent ignoré en France.

Ceci veut dire que des centaines de millions de personnes, sinon plus, seront connectés et capables de travailler ensemble, à des coûts analogues à ceux de la télévision, par exemple. L'administration, par la force des choses, est déjà engagée dans la mise en réseau. Elle devra accélérer le mouvement, pour suivre le reste de la société, et réorienter en ce sens tous ses investissements technologiques et humains.

1.1.2. La convergence des acteurs

En France, à côté de la confrontation internationale, souvent décrite (mondialisation) et qui semble pour le moment profiter largement aux États-Unis, l'administration nationale rencontre déjà sur les réseaux ses homologues de l'Union Européenne et de la zone euro. Les réseaux et l'euro accélèrent le mouvement grâce auquel l'administration d'un État membre ne sera plus qu'une administration régionale dans un ensemble de type fédéral. Cette évolution, qui fait peur à quelques uns, est plutôt considérée par les autres comme souhaitable. Nous sommes, en partie grâce aux réseaux, à l'aube de la construction des États-Unis d'Europe. Pour l'horizon au-delà de 2000, il n'est déjà plus pertinent de penser que les grandes fonctions administratives pourraient ne pas s'exercer au plan pan-européen - même si aucune structure d'accueil juridique ne permet aujourd'hui encore d'expérimenter à l'échelle suffisante de nouvelles formes de travail administratif en commun.

Mais c'est aussi vers le plan local qu'il faut regarder. Les administrations nationales ou supranationales européennes doivent parallèlement et plus que jamais apprendre à travailler avec d'autres acteurs. Ceux de la sphère administrative : les collectivités locales, les établissements publics locaux, les services publics (utilities). Ceux du monde des entreprises, grandes et surtout petites entreprises. Et finalement avec d'innombrables acteurs émergents, qui naîtront en particulier de la société de l'information elle-même, créatrice de nouvelles activités, de loisirs intelligents mais aussi, inévitablement de conflits qu'il faudra résoudre : associations, fondations, bénévoles individuels, citoyens branchés et réactifs.

Les frontières juridiques actuelles, en terme de droit public international ou national, comme en terme de droit privé et commercial, ne pourront s'opposer aux besoins de travail en commun. Elles devront être redéfinies, dans l'esprit d'une plus large coopération.

Compte tenu de l'importance politique, notamment au plan électoral, des collectivités locales dans tous les pays européens, l'on devine que la transversalité découlant de la généralisation d'Internet aura des conséquences considérables sur le concept même d'État, comme sur l'exercice des responsabilités administratives. Si l'on veut maintenir certains principes tels que l'égalité de tous devant les services publics, par exemple, il faudra s'en préoccuper très sérieusement, et de façon bien plus volontariste encore qu'aujourd'hui. L'inégalité découle spontanément des différences de richesse entre composantes d'un ensemble territorial non homogène.

1.1.3. La convergence des cultures

La culture traditionnelle de l'administration, répondant à des valeurs d'ailleurs respectables (légalité, respect de la hiérarchie, intégrité, égalité du citoyen devant le service public, nationalité...), emprunte souvent aujourd'hui des formes bloquantes (cloisonnement vertical et horizontal, bureaucratisme, rétention de l'information, non-ouverture...). Les statuts et les règlements définissant les emplois, carrières, conditions de travail, paraissent décrocher lentement de ceux intéressant la société civile, au mépris de nouvelles conceptions de l'efficacité et surtout de l'équité.

Le monde de l'administration est bousculé, encore à la marge, avant de l'être de front, par de nouvelles cultures du travail en réseau (partage, initiative et responsabilité, décentralisation, mobilité, poly-activité, recouvrement des temps de travail et de loisir créatif, recherche de l'échange gagnant/gagnant, etc.).

Il faut refonder le contrat social de l'État à l'égard des citoyens et de ses agents eux-mêmes, en faisant préciser ce qui dans les valeurs anciennes correspond toujours (sinon plus que jamais) aux exigences de la démocratie et de la société telle qu'elle est conçue aux plans national et européen qui sont les nôtres. A l'inverse, les survivances inutiles ou dangereuses devront être progressivement atténuées. Mais pour ce faire, il serait illusoire de prôner l'autorité. Il n'est d'autres approches que la négociation, le volontariat, la préservation de temps d'adaptation.

1.1.4. La convergence des chronologies

Les différents temps de l'action (s'informer, décider, mettre en oeuvre, évaluer, corriger, etc.) se raccourcissent et se chevauchent. Le rythme lent de la démarche politico-administrativo-juridictionnelle, comme celui des négociations internationales et européennes classiques, n'est plus adapté. L'administration, pour éviter des décalages et déséquilibres qui la discréditeraient, doit pour ce qui la concerne proposer et surtout adopter de nouveaux rythmes, en privilégiant la réactivité. L'Internet c'est la vitesse, et faire vite, aujourd'hui, dans beaucoup de cas et pas seulement dans le commerce électronique, c'est faire bien.

Il n'est plus admissible d'opposer des délais purement administratifs à la prise ou à l'exécution de décisions, lorsque les techniques simples de l'Internet permettent de faire plus vite et plus court. Ce sont les moindres détails de la vie de bureau quotidienne qu'il faudra revoir. Un chef qui n'utilise pas la messagerie ou le travail en réseau peut ralentir toute une chaîne de production efficace.

En voici un autre exemple : telle administration, pour répondre à une demande de ses administrés, ou de ses agents, modifie (non sans mal ni délais) l'organisation de ses services. Mais, quand cette modification est mise en application, le développement de l'Internet l'a déjà rendue obsolète, et les structures qui viennent d'être supprimées apparaissent à nouveau fort pertinentes. Or, personne n'y avait pensé.

1.1.5. L'État conserve-t-il une place ?

Le terme même de « convergence » est considéré par certains comme sonnant le glas de l'État national. Le fait qu'il soit employé par la Commission Européenne dans l'actuel Livre Vert sur les télécommunications et le multimédia peut conduire à y voir, selon l'expression de Jack Lang, un cheval de Troie ultralibéral entré à Bruxelles. La forte pression s'étant exercé récemment en faveur de l'AMI (Accord Multilatéral sur l'Investissement), à l'initiative de l'OCDE, peut faire craindre que les pouvoirs régulateurs, notamment dans le monde de l'information et de la culture, échappent dorénavant aux États nationaux comme aux ensembles régionaux, pour tomber dans les mains des grands groupes internationaux.

L'offensive de ces derniers est évidente, et le risque est certain. Quel risque ? L'expérience des pays où l'État a renoncé à maintenir l'ordre, assurer une certaine redistribution des richesses et la pérennité de valeurs communes, montre que, ni la société mondiale, ni les sociétés restées nationales ou régionales, ne peuvent se passer de puissance publique. Mais il faut imaginer et des formes d'État qui ne soient pas le seul rempart des conservatismes. A l'ère de la mondialisation et de la dématérialisation de beaucoup d'activités, il ne faut pas renoncer à inventer et faire admettre par la négociation internationale des réseaux et des contenus de service public où les citoyens ordinaires et les grands acteurs économiques pourront collaborer en co-développement.

Il ne faut pas oublier non plus qu'à côté de l'offensive volontaire ou non des groupes internationaux contre les États, s'est généralisée depuis quelques années une criminalité organisée disposant de moyens considérables, les maffias dont parle par exemple Jean Ziegler (Les seigneurs du Crime, Seuil, février 1998). Ces maffias, combinant l'identité clanique, la violence la plus brutale et l'art d'utiliser les ressources d'un capitalisme mondialisé et virtualisé, ne pourraient être contenues que par l'action combinée et renforcée de celles des administrations nationales ayant encore échappé à leur emprise. Cela suppose (voir ci-dessous 1.2.1.) que les forces de police et de défense soient dotées des armes de cyber-investigation suffisantes. C'est loin d'être le cas. Le risque paraît marginal au citoyen d'un pays comme la France. Il est très grand.

1.2. De nouvelles attentes à l'égard de l'État

L'on ne s'en rend pas toujours compte, mais Internet a déjà en partie changé les attentes -qui bientôt deviendront des exigences- du citoyen à l'égard de l'administration, et de l'État lui-même. Celui-ci doit y répondre rapidement, sauf à compromettre son image. Si les intentions ne se traduisent pas immédiatement en résultats, le scepticisme qui a toujours accompagné les politiques de réforme administrative, reprendra toute sa force. Les conséquences pourront en être graves. Aujourd'hui, les privilèges dont jouit la fonction publique, au travers du statut protégé qui est encore celui de l'État, suscitent de plus en plus de contestations. Les pesanteurs de l'administration, sa lenteur à évoluer, ne seront plus acceptées avec indulgence ou fatalisme. C'est l'administration toute entière qui sera rejetée. L'explosion du mouvement des chômeurs, début 1998, montre comment en quelques mois les eaux les plus calmes peuvent entrer en ébullition. Or, on l'a dit, sans administrations, ce serait sans doute l'ère de la jungle.

1.2.1. Ne pas pénaliser les gagnants

Ce que l'on demande actuellement en priorité à l'État est de ne pas compliquer, par des archaïsmes de procédures administratives, les activités des entreprises et créateurs aptes à s'adapter victorieusement aux exigences de la compétition dans la société mondiale de l'information. Eux seuls apporteront à la nation les ressources économiques et le rayonnement culturel dont elle a besoin. C'est toute la problématique de l'encouragement de l'État au commerce électronique (en euro, c'est-à-dire prenant en compte l'euro dans les stratégies commerciales) et à la création d'entreprises, qui est impliquée par ce point, notamment en ce qui concerne la facilitation des formalités administratives, la modernisation des procédures de la commande publique, l'accès facilité aux données administratives. La question est traitée en partie par le rapport Lorentz, dont nous faisons nôtres les conclusions, encore que l'on puisse parfois leur reprocher une certaine timidité.

L'allégement des formalités ne doit cependant pas aller jusqu'à ouvrir un champ libre à la fraude. Les entreprises honnêtes n'y réfléchissent pas assez. Comme nous l'avons rappelé, le contrat social traditionnel, comme sans doute celui qu'il faudra renégocier avec les citoyens de demain, exige une intervention minimum de l'État, lutter contre les comportements frauduleux ou criminels. La société mondiale de l'information peut être un champ de déploiement fabuleux pour de telles activités. Elle en prend d'ailleurs le chemin dans certains secteurs ou zones géographiques. Les administrations répressives ont un rôle essentiel à jouer : lutter contre les « mauvais » sans pénaliser les « bons ». Les méthodes pour ce faire, qui exigent de maîtriser parfaitement les arcanes de la société de l'information, et faire partager à tous de nouvelles déontologies, sont encore dans l'enfance. Il faut les aborder sans complexe, et en coopération internationale chaque fois que possible.

Rappelons aussi que l'Internet est devenu le champ le plus actif pour les activités d'intelligence économique, que l'on peut aussi appeler espionnage industriel et commercial. L'État doit rappeler aux firmes nationales, quand elles ont la naïveté de ne pas s'en garder, qu'elles doivent aborder le monde des réseaux avec la maturité suffisante, car les Grandes Oreilles de nos concurrents y sont particulièrement présentes. Cet aspect de la question plus complexe de la sécurité mériterait à elle seule un rapport au fait des derniers développements de la technologie et des usages qui en sont faits.

Ces différents sujets sont d'autant plus difficiles à traiter qu'ils sont loin de bénéficier de l'appui de l'opinion publique, toujours prête à condamner le fisc et le gendarme. Il faudra engager une réflexion de fond, assortie d'un débat public, sur le rôle et les moyens des administrations chargées du contrôle, de la sécurité et de la répression.

1.2.2. Remettre en selle les exclus

La question du chômage, comme celle dite des banlieues, exprime une autre priorité, socialement et politiquement aussi importante. Outre la poursuite d'une croissance accélérée de la population mondiale (la « bombe démographique »), divers phénomènes, dont certains résultent de la mondialisation et de l'entrée dans la société de l'information, risquent de multiplier les exclus, dans notre société elle-même, comme au niveau du Tiers-Monde, dont la paupérisation s'étendra inexorablement aux pays plus avancés.

L'on dit de plus en plus que certains pays, dont le nôtre, sont peut-être à la veille d'un nouveau 1789, du fait que ceux qui ont le travail et le pouvoir ne perçoivent pas assez la nécessité de changer en partageant davantage. Cette nécessité porte autant sur l'information et la culture que sur les biens matériels.

Le minimum d'attente que l'on formule en ce sens à l'égard des administrations et de leurs agents (comme à l'égard des collectivités locales), est qu'elles utilisent leurs ressources technologiques et humaines à remettre en selle le plus grand nombre de ces exclus actuels ou potentiels, en leur apprenant à s'insérer ou se réinsérer dans la société de l'information. Dans l'immédiat, ce sera permettre aux chômeurs d'utiliser l'Internet professionnel, au même titre que les citoyens et entreprises branchés, et ceci quasi gratuitement au début. Il s'agit d'une nouvelle forme de redistribution du service public, ou de service universel, indispensable à la cohésion sociale. L'emploi d'Internet au service du co-développement étendra cette action aux relations avec le Tiers-monde.

Le sens moderne donné au concept de co-développement signifie que les pays développés pourraient, notamment grâce aux réseaux, procéder à des transferts de compétences vers les pays du tiers-monde, sans obliger les citoyens de ces derniers à émigrer. Internet permettra très prochainement d'expérimenter cette hypothèse. Les associations peuvent sans attendre s'y essayer.

Mais les administrations, ou, plus exactement à ce niveau les États, peuvent faire beaucoup plus. Le service public, dans ses parties protégées ou relativement protégées, peut être un laboratoire précieux au service de l'expérimentation des nouvelles formes de travail, de rémunération, de loisir et de partage, dont les exclus pourront se saisir. Il peut y en avoir pour tous les talents, depuis la recherche et l'enseignement, jusqu'à la création artistique et au loisir.

Les ministères de l'éducation nationale et de la culture peuvent jouer un rôle essentiel pour favoriser l'intégration, en décidant de mettre systématiquement à la disposition des jeunes, grâce au multimédia, les fonds culturels encore inaccessibles actuellement. Il s'agirait face à la culture de violence créée par le cinéma et la télévision d'outre-Atlantique, d'apprendre à réutiliser activement ce qui a fait et fait encore la culture nationale et européenne. Celle-ci, sous prétexte de qualité, est trop souvent distillée selon des modes élitistes qui la réserve aux privilégiés.

Les mesures immédiates à prendre comporteront donc une panoplie d'appuis à donner, par l'apport de compétences et ressources en technologies de l'information, aux initiatives de terrain, en matière d'animation et de formation des jeunes, des chômeurs, des personnes en difficulté. Les actions décidées récemment par le ministère de la Culture (voir par exemple l'animation de la Belle-de-Mai, à Marseille) en donnent l'exemple.

1.2.3. L'Internet public doit être un exemple en matière d'organisation du travail

Pour ce qui concerne une grande majorité des citoyens et des entreprises, qui hésitent encore au bord de la société de l'information, l'administration doit montrer le bon exemple. Il faut faire mentir le proverbe « le cordonnier est le plus mal chaussé ». L'administration doit utiliser systématiquement Internet pour faire évoluer ses comportements internes (atténuation des barrières hiérarchiques et des cloisons verticales et territoriales notamment). Elle doit le faire aussi pour humaniser et rendre plus performantes ses relations avec les citoyens et les entreprises. Elle doit enfin montrer comment, au delà de la technique, elle sait se réorganiser : redéploiement, ré-ingénierie des structures et des procédures, meilleure communication entre systèmes d'informations, réorganisation du travail quotidien, nouvelles formes d'activités, d'évaluation, de compte-rendu.

Les difficultés sont innombrables, car en France, les habitudes sont plutôt de se fier soit à la tradition soit à l'improvisation. Le contraire ne peut se faire sans la mise en place d'outils et de méthodes efficaces, qui représenteront un effort d'investissement modeste au plan matériel, considérable au plan méthodologique et humain. Les bonnes habitudes commenceront par la pratique du travail coopératif en réseau, concept à la mode mais indispensable, qui entraîne de nombreuses pratiques encore dédaignées par l'administration.

Point n'est besoin de tout inventer. Il suffit, sur le web, d'observer et de transposer les méthodes « professionnelles expliquées » de façon détaillée par les administrations publiques des pays qui, comme celles des États-Unis, n'ont pas peur de communiquer à ce propos.

Il y aura là une revanche des anciens services d'organisation et méthodes, qu'il faudra réactiver. L'Internet oblige à étudier et optimiser les méthodes de travail : comment éviter de perdre du temps ou gaspiller des ressources techniques, comment maintenir la nécessaire autorité hiérarchique sans imposer de carcans, comment encourager les initiatives sans susciter l'irresponsabilité ? Ce sont des questions sur lesquelles, en France, les chefs négligent souvent de se pencher. Ils devraient au contraire, à l'américaine, y consacrer toute leur attention, en faisant appel à des méthodologies poussant l'analyse jusqu'au détail.

Observons que, dans l'administration, les personnels souhaitent éviter tout ce qui pourrait renforcer, au détriment d'ailleurs de l'efficacité globale du travail, le stress des agents, réel dans beaucoup de bureaux aux prises avec les difficultés du terrain. Les nouvelles méthodes de travail en réseau ne doivent pas apparaître comme des instruments de surveillance des exécutants. La nécessité d'une évaluation permanente, par les utilisateurs eux-mêmes, de l'insertion des nouveaux outils dans l'environnement professionnel du bureau, s'impose. Elle doit être organisée dès le départ, avec les représentants du personnel.

L'on n'introduit pas de nouvelles méthodes de gestion du jour au lendemain. Néanmoins, dans les mesures d'urgence à prendre, doivent figurer des dispositions significatives dans ce domaine.

1.2.4. L'Internet public doit être un exemple en matière de transparence et de démocratisation

Internet peut être aussi pour l'État un extraordinaire outil de transparence et de civisme. Des cas récents montrent que désormais les « bons » citoyens connectés attendent de l'administration nationale et locale qu'elle utilise systématiquement Internet pour sa propre moralisation : mise en ligne de l'ensemble des informations concernant budgets, achats, subventions... consultation pour tous projets nouveaux, et plus généralement diffusion gratuite de tous les documents ou données ne mettant pas en cause des situations couvertes par le secret professionnel (qu'il faudra d'ailleurs redéfinir, pour ne pas en faire un argument de rétention induite d'informations).

Nul n'imagine encore clairement, faute de bien connaître les rouages du comportement des technostructures et des pouvoirs, à quel point une utilisation démocratique des outils de la société de l'information pourrait changer les rapports de force. Ceci plus encore pour l'État et ses administrations que pour les entreprises, où les enjeux de la compétition peuvent exiger certaines zones d'ombre. Il est faux de dire que le pouvoir sera toujours le pouvoir, Internet ou non. Les conflits et les abus de pouvoir ne cesseront pas, mais ils changeront de nature, et les abus quotidiens d'aujourd'hui, particulièrement irritants en période de crise, pourront s'atténuer. C'est ce qui s'est toujours vu dans la lutte historique de la démocratie occidentale contre les despotismes.

Le bon exemple sera d'autant plus exigé par les citoyens que l'État ne peut plus désormais, pour refuser de communiquer, arguer du coût de la mise en oeuvre de la transparence, coût devenu insignifiant avec Internet.

Ce n'est pas ce que disent beaucoup d'éditeurs traditionnels de l'administration, qui tentent de retarder leur nécessaire reconversion à Internet, et protéger leurs niches de diffusion, en expliquant que la numérisation systématique n'est pas une solution à tous les besoins de communication de l'information. Sans doute, mais c'est sur la base d'une numérisation et d'une diffusion à très faible prix que les nouveaux services à valeur ajoutée, par exemple en matière d'information économique, pourront se construire.

Il n'y a pas que les éditeurs traditionnels qui peuvent tenter de retarder les bons effets de l'utilisation d'Internet par les administrations publiques. A l'ombre d'une intervention tous azimuts et parfois désordonnée de l'État se sont multipliés, depuis presque l'Ancien Régime, des offices, charges, ordres, corporations qui étaient destinés initialement à faciliter l'activité des entreprises et des citoyens au sein ou en prolongement des réglementations étatiques. Beaucoup de ces professionnels peuvent contribuer aujourd'hui, nolens volens, au maintien du statu quo et de la complexité, dont ils tirent une partie de leur légitimité. Ils oeuvrent ainsi au blocage de la société française, dénoncé voici trente ans par le rapport Rueff-Armand, blocage qui ne s'est guère allégé depuis.

L'État moderne doit savoir non seulement rendre transparente et plus démocratique sa propre action, en laissant aux initiatives citoyennes la possibilité de s'exercer, mais également se désengager progressivement de certains de ses auxiliaires devenus aujourd'hui inutiles ou coûteux. Internet lui permettra de favoriser les circuits courts, d'une part, et de rendre plus évident le prix à payer pour des services d'intermédiation, que ceux-ci restent utiles ou ne le soient déjà plus d'autre part.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est au coeur des études et réformes à prendre, tant sur le plan des textes (Code des Marchés Publics, code des Impôts et des Douanes...) qu'en ce qui concerne la publicité à donner aux commandes publiques, la dématérialisation « transparente » des procédures de dépense, et plus généralement l'exécution des procédures fiscales et comptables. Il prépare actuellement des actions significatives. Mais rien n'empêcherait qu'en attendant les premiers effets de celles-ci, les autres administrations et collectivités publiques y travaillent aussi.

Observons en passant que les propositions faites en ce sens, dans le cadre du rapport Lorentz, sur le commerce électronique, datent d'octobre 1997, et que les décisions de mise en oeuvre ne sont pas encore prises (juin 1998).

1.3. Une évolution qu'il va falloir accélérer

Parler d'Internet dans l'administration suppose d'abord que les services soient équipés de micro-ordinateurs connectés sur des messageries internes et sur Internet. Si les administrations centrales ont en général convenablement doté leurs bureaux, il n'en est pas de même pour les services territoriaux ou déconcentrés. La première urgence consiste donc, dans des délais courts, à mettre en place les machines et les réseaux nécessaires, dans l'ensemble de l'administration de l'État. Il s'agit d'un programme lourd, aux modalités complexes, qui peut être abordé selon différentes méthodes. Nous y reviendrons dans la seconde partie du rapport.

Le nombre de connexions à Internet, que ce soit par le biais du service ou autrement (connexions via des fournisseurs d'accès privés) est cependant suffisant, aujourd'hui, pour que sans attendre la généralisation de l'équipement, l'on puisse commencer à mesurer les évolutions susceptibles d'être provoquées par ce phénomène.

Face à Internet, c'est la persistance des réflexes bloquants qui frappe tout d'abord. Ils sont innombrables, et très équitablement répartis dans toutes les administrations et à tous les niveaux. Ce n'est pas mauvais de les mettre en évidence, mais il ne faut pas se limiter à cette sorte de facilité. L'on peut montrer aussi qu'Internet a déjà commencé à faire évoluer certains archaïsmes administratifs, dans le bon sens. Les nouveaux comportements qui en résultent sont sans doute les prémisses des méthodes d'administration de demain, même s'ils paraissent encore bien timides. Il faut les analyser afin d'en accélérer la diffusion à l'ensemble de l'administration. Évoquons certaines d'entre eux.

1.3.1. Des chefs s'impliquant activement dans le fonctionnement et la logistique

Internet est une école de rigueur et de professionnalisme. Les mécanismes délicats de la société de l'information ne tolèrent plus l'approximation dans le commandement, le manque de stratégie, le recours à l'influence plutôt qu'à la performance. Les chefs doivent mettre en permanence la main à la pâte, s'intéresser davantage que traditionnellement au fonctionnement des services de terrain, comme à la gestion quotidienne, qui prend aujourd'hui le nom plus flatteur de logistique, dès lors qu'elle met en oeuvre des technologies évoluées.

C'est la logistique, et les investissements informatiques importants qu'elle impose, qui fait gagner aujourd'hui les entreprises américaines. Beaucoup d'entreprises comme d'administrations, en France, n'en ont pas encore perçu les enjeux, et hésitent à investir.

Mais ils doivent aussi, ce faisant, apprendre à travailler en réseau, en interne comme avec leurs homologues. Tout ceci ne s'improvise pas. La formation dispensée par les écoles administratives est à revoir en ce sens. Un rattrapage est à organiser pour l'encadrement en activité, commençant par l'apprentissage des techniques les plus élémentaires de l'Internet.

Les mesures d'urgence à prendre, en matière de sensibilisation et de formation, doivent être systématiques. Le Premier Ministre et le ministre de la Fonction publique, selon nous, devraient recommander à tous, directeurs compris, une ou deux journées de présentation et de pratique de l'Internet et surtout du travail en réseau, à organiser dans les meilleurs délais, avec des moyens pédagogiques modernes. L'investissement en temps n'est pas négligeable, mais il sera vite amorti. Méfions nous cependant du fait qu'apprendre à manier la souris ne suffira pas. Il faudra (peut-être dans un deuxième temps) montrer aux chefs que tout se tient et qu'ils ne peuvent se désintéresser de rien : informatique dite lourde, intranet professionnel, services d'intermédiation Internet vers les usagers. Une bibliothèque de cas concrets jouera pour cette formation un rôle essentiel.

Le Groupe des Écoles de Télécommunications nous a proposé d'assister les administrations dans cette tâche. Nous signalons cette offre dans les mesures à étudier.

Reste à passer à la pratique. En ce qui concerne les ministères, l'expérience montre que si les ministres eux-mêmes ne donnent pas les ordres, n'en contrôlent pas l'exécution et ne les appliquent pas pour leur compte personnel, les progrès seront lents et incertains. Au-dessus des ministres s'impose évidemment la parole du chef du gouvernement. La « consigne » devra être répétée à chacun des comités interministériels, que l'on voudrait fréquents, consacrés à la société de l'information. C'est une telle démarche que suit jusqu'à présent le gouvernement. L'effort ne doit pas être relâché.

Ceci s'impose aussi dans la vie quotidienne des services. Un directeur qui n'utilise pas lui-même le réseau local et la messagerie pour communiquer avec ses adjoints et donner ses ordres ne peut espérer voir abandonner les outils traditionnels, générateurs de coûts et délais devenus inadmissibles.

A l'autre bout de la chaîne des pouvoirs, il faut évidemment citer les organisations syndicales de fonctionnaires, qui doivent elles-mêmes se saisir de ces outils et des questions qu'ils posent, se former une opinion par de larges discussions internes, et rechercher les occasions de négociation avec les hiérarchies. Celles-ci en retour se prépareront au dialogue vers des solutions consensuelles.

L'intention du ministre de la Fonction Publique est de faire présenter ces thèmes, et ce rapport lui-même aux organisations syndicales représentatives. Leurs observations auront une grande importance.

1.3.2. Le renforcement de l'informatique et de l'organisation

L'informatique administrative va rencontrer dans les prochaines années, avec le passage à l'euro et à l'an 2000, les échéances les plus tendues de son histoire. Le phénomène est général, et d'ores et déjà le secteur privé manque sévèrement d'informaticiens. L'informatique sera plus que jamais nécessaire dans les coeurs des grands systèmes. N'empêche qu'elle devra absolument s'ouvrir à sa périphérie au monde apparemment différent de l'Internet. Le succès du passage à la société de l'information dépend de la façon dont l'État saura gérer son informatique.

Il ne faut pas croire qu'Internet puisse se développer sans liens avec les systèmes d'informations et les réseaux informatiques. Le temps n'est plus où des sites webs ou des adresses électroniques implantés ici et là permettaient de dire que l'on faisait de l'Internet. Toutes les applications informatiques sont désormais impactées par la mise en place des réseaux locaux, des téléprocédures, de l'interactivité qui se généralisera. Les questions de sécurité, de fiabilité, d'accès aux données, se posent à grande échelle. Même si les informaticiens étaient jusqu'ici un peu méfiants vis à vis d'Internet, en souhaitant protéger les investissements informatiques qui ont l'obligation de tourner sans failles, ils semblent dorénavant décidés à jouer pleinement la révolution numérique. Mais il faut les aider.

Ceci ne veut pas dire qu'il faille soumettre tous les développements Internet à la bonne volonté des services informatiques. Comme on l'a dit, les priorités de ceux-ci resteront dans les prochaines années l'euro, l'an 2000 et la réécriture des applications anciennes. Les décisions à prendre relatives à Internet sont du ressort d'une politique de modernisation qui dépasse en grande partie les préoccupations des services informatiques. Reste qu'il faut aussi aider l'informatique, sans laquelle rien ne se fera de solide.

Or, nous devons sur ce point tirer très fortement la sonnette d'alarme. L'informatique administrative actuelle est en péril. Aucune entreprise conséquente du secteur privé ne traiterait son informatique comme le fait l'État. Si l'on refuse, à juste titre selon nous, l'externalisation (c'est-à-dire la gestion sur le mode privé de services informatiques entiers, comme cela a été fait en Grande Bretagne), il faut en accepter les conséquences.

Les problèmes se posent à tous les niveaux, et d'abord à celui des hommes. A quelque grade que ce soit, l'organisation des carrières ne permet pas d'encourager la stabilité et l'accroissement des compétences et des responsabilités qui s'imposent.

L'enjeu est énorme et le besoin de professionnalisme considérable. L'administration a recruté ces dernières années de jeunes informaticiens très diplômés, à qui elle pourra faire appel. Mais cela ne suffira pas. Il faut dans beaucoup de cas remotiver et proposer d'autres méthodes de travail aux informaticiens plus anciens. Face enfin aux tensions sur le marché mondial des informaticiens, il va falloir prochainement assurer un avenir attirant à ceux des fonctionnaires tentés de prendre le large (avenir attirant ne signifiant pas nécessairement rémunérations spécifiques, mais surtout possibilités de carrière au moins équivalentes à celles des non-informaticiens, accompagnées de tâches plus enrichies, dans des équipes favorisant les initiatives et la mobilité).

Viennent ensuite les procédures budgétaires. L'annualité impose déjà des contraintes nuisibles à une gestion réactive. Ne pourrait-on passer à un vrai régime d'autorisations de programme ? Mais qui peut de surcroît prétendre mener une démarche de type industriel en étant menacé en cours d'exercice par des gels ou diminutions inattendues de crédits, portant parfois sur 30 % des budgets ? Il faut « sanctuariser » les budgets informatiques et de télécommunications. Il faut aussi globaliser autour des TIC un certain nombre de budgets de fonctionnement, afin de permettre de faire des arbitrages internes favorables à l'informatique. Dans de nombreux cas, il faut se donner les possibilités d'achats en grande masse permettant des économies importantes (sans pour autant penser que l'appel à des centrales d'achat externes évitera aux services acheteurs de se doter d'une compétence à laquelle beaucoup ont préféré renoncer).

C'est enfin l'inadaptation du Code des marchés publics et des procédures en Commissions de contrôles qui multiplient les difficultés inutiles, et les délais qui s'en suivent. La technologie a évolué plus vite, et que les règlements, et que les connaissances de ceux qui sont chargés de contrôler les gestionnaires. L'actuelle peur de poursuites, salubre en principe mais excessive en fait, qui s'est généralisée, contribue encore à retarder des décisions vitales.

Il s'agit de questions difficiles, qui ne peuvent faire l'objet de réformes précipitées. Néanmoins, des mesures d'urgence s'imposent dans ces trois domaines : gestion des hommes, procédures budgétaires, procédures d'achat. Nous proposons de les étudier et surtout de les mettre en oeuvre dans les mois qui viennent.

En contrepartie, les services informatiques, comme les maîtres d'ouvrage (les directions) doivent admettre qu'il est possible de réécrire la plupart des applications anciennes, ou tout au moins modifier leurs interfaces, afin d'adopter des solutions modernes, génératrices d'importantes économies, tant au plan des ressources techniques que de la maintenance. Il faut commencer à remodeler rapidement les anciennes applications, autour de plates-formes distribuées normalisées, pour les rendre plus flexibles et plus ouvertes, à l'heure de l'Internet et des progiciels. Ceux-ci devront, après le temps de migration nécessaire, être utilisés systématiquement au coeur des grandes applications.

Dans le même esprit, les réseaux propriétaires actuels, à base de lignes spécialisées souvent peu utilisées reliant les ordinateurs et les terminaux des applications traditionnelles, pourront être redessinés afin de mettre en commun certaines lignes, et utiliser chaque fois que possible les ressources des réseaux publics. Des économies substantielles en résulteront - ou bien, pour les mêmes coûts, des trafics beaucoup plus importants pourront être écoulés.

Par ailleurs, la négociation avec les fournisseurs, sociétés de service notamment, doit privilégier ceux qui offrent des solutions économiques inspirées des progiciels, des datawarehouses, de l'intranet et de l'Internet moderne, plutôt que ceux continuant à profiter des architectures « en usines à gaz » encore trop répandues.

Mais ceci n'empêchera pas qu'il faille contredire l'espoir, entretenu par les budgétaires, de pouvoir faire face aux investissements de la société de l'information (et de l'euro) sans une croissance substantielle du pourcentage du budget de fonctionnement consacré aux technologies de l'information. Celui-ci, comparé à ce qu'il est dans le privé ou dans d'autres administrations du monde, est insuffisant. Les inégalités entre ministères sont flagrantes, ce qui ne veut pas dire que les ministères les mieux pourvus soient suffisamment dotés. Il suffit de regarder comment sont équipés -nous voulons dire sous-équipés- certains services déconcentrés du ministère de l'Économie et des Finances, chargés de tâches essentielles à l'équilibre budgétaire.

De plus, partout, la part consacrée aux technologies Internet n'atteint pas encore un pourcentage significatif. Les pourcentages ne changeront pas sensiblement si rien n'est prévu. Dans les services dits pauvres, qui ne sont pas les moins utiles, le taux de dotation en micro-ordinateurs modernes ne dépasse guère (les chiffres précis sont inconnus) 1 pour 10 à 15 agents. La plupart de ces machines ne sont pas connectées à Internet.

Nous ne citerons pas de chiffres ici, mais une étude sérieuse et objective s'impose. Quant aux dépenses à consentir, dans l'état des technologies du marché en 1998, l'on ne peut tricher avec les chiffres. Pour équiper à neuf 100 personnes, aujourd'hui, il faut compter globalement 1,8 à 2 millions de francs*. Les coûts baisseront, les matériels existants pourront être éventuellement reconditionnés, mais l'ordre de grandeur ne changera sans doute pas dans les 3 ans à venir, où l'effort le plus substantiel est à consentir.

* matériels et câblage 15 000x100, logiciels 10 000x100, serveur 80 000, sécurité 100 000 et divers. L'appel ultérieur à des solutions économiques, terminaux de réseaux, logiciels libres, pourra peut-être diminuer ces coûts, mais il supposera du temps et beaucoup de savoir-faire.

Ceci ne veut pas dire qu'il ne faille pas redéployer dépenses et économies, au sein d'un budget global stabilisé, afin de ne pas augmenter les dépenses de l'État, mais le redéploiement ne peut se faire, dans l'immédiat, à l'intérieur du seul chapitre 37-95 consacré aux technologies de l'information.

Inutile de dire que le voeu de quelques esprits conservateurs, consistant à renvoyer l'Internet à plus tard, n'entraînerait aucune économie. Ce serait la plus mauvaise solution, car Internet se ferait de toutes façons, par la base, et sans informaticiens. Mais en ce cas, il se ferait mal, avec des achats "sauvages" et mal compatibles, et en s'ajoutant sans les réformer aux anciennes procédures. Il faut au contraire dès maintenant (dès 1998) organiser la nécessaire convergence entre technologies (1.1.1.), support elle-même de la convergence des applications et des acteurs.

L'informatique n'est pas seule en cause. Il faut aussi rajeunir les méthodes. Nous avons dit que l'informatique, il y a vingt ans, avait paru tuer les services dits d'organisation et méthodes. Aujourd'hui, la nécessaire refonte des processus exige leur remise en service, sous de nouvelles formes, mais avec une partie de l'ancien esprit : toucher tout le monde, favoriser la polyvalence, l'horizontalité, etc.

De même, les services, beaucoup plus jeunes, dits de la communication, doivent coopérer avec les précédents. La communication, sous cet angle, ne signifiera pas seulement savoir s'adresser intelligemment au public. Elle voudra surtout dire apprendre à l'ensemble des fonctionnaires l'utilisation de technologies reposant sur le dialogue et l'échange, y compris en interne. Avec l'Internet, chaque agent sera potentiellement en contact, non seulement avec le public, mais avec tous les autres fonctionnaires.

Le mot d'ordre doit désormais être : informatique, organisation, communication, gestion ...et Internet.. tous et tout ensemble ! La synergie à réaliser ne concerne pas seulement les administrations centrales. Dans les services territoriaux, des équipes mixtes rassemblant ces quatre profils peuvent parfaitement être mises en place.

C'est cette volonté de rapprochement qui a justifié la création d'une structure de gestion inter-directions en matière de TIC, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il sera intéressant pour les autres ministères d'en évaluer le moment venu les résultats.

1.3.3. S'appuyer sur les fonctionnaires de terrain

Internet est généralement considéré comme devant supprimer des emplois. C'est une accusation portée depuis longtemps contre l'automatisme et l'informatique. Il est vrai que beaucoup de tâches faites actuellement à la main disparaîtront avec le développement des réseaux et du télétraitement. Il en est ainsi des ateliers de saisie, des services de comptabilité traditionnelle, et de bien d'autres travaux d'ailleurs pénibles. Mais Internet va tout aussi certainement créer de nouveaux besoins, et donc exiger de nouveaux emplois. Il ne s'agit pas en effet seulement d'automatiser, mais de communiquer en dialoguant, et plus généralement de travailler l'information, une matière première où les besoins d'apports en valeur ajoutée sont inépuisables.

Il faut évidemment organiser le transfert des compétences et des hommes des anciennes fonctions vers les nouvelles. Aujourd'hui, c'est la rareté des personnels connaissant Internet qui constitue un frein. L'on ne fait pas allusion ici aux seuls services informatiques et d'organisation, mais à l'ensemble des administrations, puisque dorénavant tout le monde doit devenir un utilisateur d'Internet.

Au-delà du déploiement et de l'utilisation courante, qui supposent des effectifs importants de formateurs et agents de maintenance, Internet nécessite la mise en place de nombreuses activités et métiers liés à la communication et au contact. Il ne supprime pas d'emplois, il en crée. Les rudiments de services actuels, connectés à Internet, sont aujourd'hui sous-dotés en personnels, par exemple pour répondre avec pertinence aux courriers électroniques. A terme, des tâches de plus en plus riches, découlant de la nécessité de travailler en réseau, ou de traiter en temps réel les requêtes des administrés, apparaîtront nécessaires.

Un rapport récent avait évoqué des centaines de milliers d'agents publics en trop. A supposer que cela soit vrai aujourd'hui, ce ne le serait plus dans une administration s'attaquant en profondeur, grâce à Internet et aux réformes de structures rendues possibles, aux problèmes de la société actuelle.

En fait, comme les temps de reconversion des agents et des postes de travail traditionnels sont longs, et comme les effectifs de la fonction publique ne peuvent pas augmenter sensiblement, un goulot d'étranglement apparaît.

Il faut y faire face, sans quoi tout progrès s'arrêtera. L'on doit sans attendre organiser le dialogue entre les hiérarchies, les agents et les organisations syndicales, afin d'assurer au plus vite la dotation en personnels des nouveaux services, et créer de nouvelles activités enrichies, à partir des activités traditionnelles qu'Internet allégera. Il faudra aussi expérimenter de nouvelles conditions et modalités de travail (télé-travail, partage d'affectations, etc.). Le rapport récemment confié à M. Roché par le ministre de la Fonction Publique abordera sans doute ces questions.

Une plus grande souplesse dans les modalités de la formation (auto-apprentissage ou parrainage des agents débutants par ceux qui sont formés), l'acceptation d'une certaine improvisation dans la mise en place des télé-services (innover c'est aussi essayer), faciliteront le franchissement des échéances difficiles, celles des 3 à 5 prochaines années.

L'expérience montre que les agents éprouvent un véritable enthousiasme pour Internet, car il permet à leur dynamisme de s'y exprimer. Il suffit de les initier pour qu'ils s'approprient non seulement la technique, mais les réformes de fond que celle-ci rend possibles.

Si la « gestion des ressources humaines » est devenue une priorité, elle doit, sans renoncer à s'exercer dans les cadres statutaires, trouver de nouvelles voies pour mobiliser la créativité et l'enthousiasme des individus et des équipes. Rien n'est plus triste que voir des agents se résigner à la passivité, après avoir cru en leur mission.

C'est par des opérations-pilotes de terrain, menées (grâce à Internet) avec la publicité nécessaire, qu'il faut commencer. La mise en place de telles opérations-pilotes, dans des administrations différentes, doit faire partie des mesures immédiates à prendre. L'appel à des concours d'idées en provenance de la base permettra de les choisir en privilégiant le volontariat et la coopération avec la société civile.

1.3.4. Rénover, voire changer complètement les méthodes de coordination

De ce qui précède découlent des changements à apporter aux méthodes de la coordination interministérielle. L'informatique administrative traditionnelle, coûteuse et à cycle d'évolution lent, justifiait des procédures de planification et de contrôle centralisées, tant au niveau interministériel que ministériel. Aujourd'hui, l'Internet, qui touchera l'ensemble des fonctions, des postes de travail et des agents, ne pourrait être centralisé et « coordonné » par des méthodes lourdes et bureaucratiques. Dans beaucoup de cas, les prescripteurs traditionnels (ministère de l'industrie, direction du budget, commissions interministérielles composées de personnes peu au fait du changement) doivent s'effacer au profit de la responsabilité des ministres.

Le problème posé par l'activité des Commissions interministérielles, telles que la Commission de coordination de la documentation administrative ou la Commission interministérielle des matériels d'imprimerie et de reproduction (arrêté du 9 avril 1981) est beaucoup moins anecdotique qu'il ne pourrait paraître. Ces commissions avaient été créées du temps des technologies du papier, dans le louable souci d'éviter un gaspillage par les administrations de ressources rares. Aujourd'hui, elles sont des facteurs non négligeables de contre-performance, car elles continuent à fonctionner comme le précisent les textes dont elles relèvent, alors que les technologies ont radicalement changé, d'une part, et qu'une approche globale du processus de la communication s'impose, d'autre part.

Rien ne justifie aujourd'hui de traiter de façon spécifique la documentation administrative ou le matériel de reprographie, mais rien ne justifie non plus que l'une ou l'autre de ces commissions se saisisse d'un contrôle sur l'ensemble d'un processus, auquel elles ne peuvent qu'imposer des délais et des difficultés inutiles. Les métiers qui sont censés par ailleurs être représentés par ces commissions : les documentalistes, les imprimeurs, etc., n'ont aucun intérêt à ne pas affronter l'évolution des techniques et du marché, évolution à laquelle ils ne pourront échapper.

Les ministres eux-mêmes doivent déconcentrer leurs services, et faire confiance systématiquement aux échelons subordonnés et aux agents. L'ego de fortes personnalités ministérielles s'oppose parfois à cette exigence de bonne gouvernance. C'est dommage, et les dégâts apparaissent très vite. C'est toute une chaîne à valeur ajoutée d'irresponsabilité et d'attentisme qui s'organise du haut vers le bas.

Faut-il rappeler une évidence : si le rôle des cabinets est utile pour initialiser les processus de passage à la société de l'information, ou en contrôler les résultats, il ne saurait être substitué durablement à celui des services, dès qu'il s'agira de gestion quotidienne - ceci plus particulièrement si le cabinet coopère directement avec des sociétés de conseil extérieures. Il faut savoir en ce cas identifier et soutenir au sein du ministère les agents ou bureaux compétents et motivés, afin de ne pas les décourager.

L'une des solutions, purement pragmatique, par lesquelles se manifesterait la confiance des chefs, solution qui sous-tend d'ailleurs toutes les philosophies de passage à l'Internet, consiste à ne pas attendre d'avoir réglé toutes les difficultés, ni planifié toutes les démarches, pour commencer à adopter des solutions Internet. Il est très recommandable au contraire de se jeter à l'eau (en prenant sans doute quelques risques contrôlés, chose que personne n'aime), lorsque l'on ne peut faire autrement. L'on décidera donc de laisser faire des expériences limitées, au coup par coup, progressivement et sans programme systématique a priori, quitte à rechercher le plus tôt possible les couvertures et appuis nécessaires.

Soit dit sans insister, l'on ne peut pas dire que la circulaire 4597/SG du 9 avril 1998 relative à la création de sites Internet par les services déconcentrés s'inspire de cette volonté de se jeter à l'eau, en prenant quelques modestes « risques » calculés.

C'est ainsi que, dans un service territorial encore non-équipé, l'on se bornera à mettre en place un seul poste connecté à Internet, chargé d'un service réduit, par exemple répondre à quelques courriers électroniques ou recevoir quelques transactions simples. Les fonctionnaires du service et leurs correspondants s'habitueront progressivement à l'outil, et le développement des transactions sur Internet se fera en douceur, par la base. L'administration centrale régulatrice interviendra a posteriori, lorsque les nécessités d'élargir le service l'imposeront.

Les procédures de planification et d'évaluation stratégiques sont par ailleurs entièrement à revoir, notamment pour prendre en compte les besoins des usagers et celle des personnels, tout en réagissant très vite aux modifications de l'environnement. Le contrôle, qui reste indispensable, doit trouver de nouvelles voies afin de conserver son rôle de garde-fou. Ceci veut dire que des méthodes de prévision et de contrôle tout à fait différentes de ce qui se fait actuellement sont nécessaires. Ces méthodes paraissent d'usage courant aux États-Unis, si l'on en croit les informations fournies sur le web. Il serait facile de les transposer.

On rejoint là les problèmes de gestion précédemment évoqués. Décider d'études de cas associant le secteur privé ou des universitaires émérites, doit faire partie des mesures immédiates.

Ces études de cas, réalisées sous forme de dossiers multimédia, pourraient servir aussi à la formation initiale des jeunes fonctionnaires, notamment à l'ENA.

Le problème de la coordination par le budget mériterait une étude à lui seul. Il ne concerne d'ailleurs pas seulement les technologies de l'information. Nous en avons déjà parlé à propos des crédits informatiques. Il est posé depuis longtemps en ce qui concerne la gestion du fonctionnement de l'État, l'évaluation des politiques publiques, la prise en compte du domaine patrimonial, la comptabilité analytique, la gestion par objectifs, etc.

Disons seulement que si le respect des grands équilibres doit être respecté au niveau central, les méthodes de globalisation, de déconcentration, voire de gestion pluriannuelle, mais aussi de reporting, devraient devenir la règle, non seulement dans les domaines touchés par les nouvelles technologies, mais surtout

dans ceux faisant l'objet d'une gestion demeurée encore traditionnelle, dont l'opacité ne permet pas de faire apparaître les améliorations qu'apporteraient ces technologies.

Dans la plupart des cas, sinon dans tous, les grandes règles de la comptabilité analytique d'entreprise et de la gestion patrimoniale privée pourraient être transposées, avec les progiciels informatiques modernes permettant d'en faire des instruments efficaces de pilotage. Il suffira de les « customiser » à la marge, c'est-à-dire de les paramétrer différemment, en y introduisant quelques valeurs spécifiques à l'État.

Souvent proposés, jamais réalisés, les rapprochements entre modalités de gestion des grands groupes industriels et gestion administrative, méritent plus que jamais d'être étudiés, en n'hésitant pas à y faire participer les représentants des gestionnaires et personnels des divers types d'organisation.

Dans un tout autre domaine, les règles permettant, sur les réseaux, d'associer l'action de l'État avec celle des collectivités locales et des intérêts privés, devront être repensées. Les risques de confusion entre missions existent, comme ceux de dérapage dans l'application. Mais là encore, la transparence permise par l'Internet servirait de sauvegarde. Il n'est plus acceptable de ne pas favoriser la coopération entre État et collectivités locales, chacun des associés conservant évidemment ses spécificités.

Dans l'immédiat, nous recommandons d'étudier à partir de cas concrets les problèmes, tant juridiques que comptables et même déontologiques, posés par la coopération entre administrations de l'État, collectivités locales et associations, en se focalisant évidemment sur ceux naissant de la pratique des réseaux Internet. La participation de l'État à des réseaux territoriaux d'initiative de télé-travail pour l'aménagement du territoire, permettrait de tester des besoins et des solutions.

Au plan européen, le problème de la coordination se pose en termes différents. Ni les traités, ni les politiques communes, ni la pratique, n'ont encore véritablement fait émerger des formes de coopération et de coordination administrative satisfaisantes. Il s'agit d'un chantier auquel il conviendrait de s'atteler sans attendre, non au plan des principes, mais sur la base de micro-projets de coopération administrative, en dépassant les domaines actuels des programmes européens, trop limités par le souci de ne pas enfreindre un principe de subsidiarité qui est devenu l'excuse pour ne pas travailler ensemble. Accessoirement, l'Internet pourra faire sauter l'incompréhension entre citoyens et Institutions européennes. Mais il faudra des efforts de part et d'autre.

1.3.5. Des sites « off » où coopéreront fonctionnaires et citoyens

L'expérience de certaines listes de diffusion (isoc-vie publique) ou celles d'associations telles que Vecam, Admiroutes ou Adminet, montrent l'intérêt de sites Internet où fonctionnaires et citoyens dialoguent librement sur la modernisation de l'information. L'administration doit encourager de telles initiatives, qui peuvent la stimuler utilement. Il serait souhaitable, sans préjudice de sites généralistes, que se créent des associations en charge de sites de cette nature par grandes fonctions administratives (en ne cherchant pas à recouvrir strictement le découpage ministériel).

Mais il se trouvera de nombreuses autres occasions où les agents publics rencontreront d'autres personnes pour conduire des activités de service, par exemple les maisons de l'Internet évoquées ci-dessous (2.2.1.).

Tout ceci supposera la définition de nouvelles règles déontologiques (jusqu'où doit aller la « réserve » du fonctionnaire face à l'exigence de communication, par exemple ?), ainsi que le réexamen (si nécessaire) des modalités de travail en commun avec le secteur privé.

Les associations (adminet, admiroutes, Isoc.fr, vecam...) ont déjà une certaine pratique de ces questions. Nous proposons qu'elle soient appelées à formuler des propositions. Une étude sur les contraintes et les possibilités du dialogue et de la coopération entre administrations et associations s'impose de toutes façons, dans la perspective de l'Internet. Peut-être l'État pourrait-il aller jusqu'à reconnaître une certaine portée « officielle » à l'action de quelques associations ayant fait preuve de leur efficacité dans le monde de l'Internet.

1.3.6. Résoudre les problèmes plus généraux de l'Internet en France

En dehors du champ de l'administration stricto sensu, l'Internet pose en France des problèmes qui font d'ailleurs l'objet de propositions du Programme gouvernemental. Il faudra les résoudre rapidement, si l'on veut que les détracteurs de l'Internet n'en prennent prétexte pour justifier l'attentisme :

- la persistance de points bloquants dans le domaine juridique, qu'il faudra faire disparaître sans délai.

Le Programme gouvernemental a mis en place plusieurs groupes de travail juridiques dans le domaine de l'Internet. Ces groupes ne couvriront peut-être pas l'ensemble des besoins de déverrouillage découlant d'une généralisation de l'Internet dans les administrations. Rien ne garantit par ailleurs que, confiés à des juristes perfectionnistes, peu soucieux du temps qui s'écoule, ou du pragmatisme sauvage qui fait la loi dans certains domaines de l'Internet, ils aboutissent rapidement. Un ou plusieurs textes-balais s'imposeront sans doute, s'appuyant notamment, mais non exclusivement, sur les droits et devoirs des usagers, entreprises et particuliers ;

- la nécessité de migrer rapidement du Minitel et du système kiosque vers le service Internet, que celui-ci soit gratuit ou payant ;
- les problèmes du nommage dans les administrations ;

Un groupe de travail est en charge de cette question. Elle est à résoudre au plus vite, en relation avec les questions d'annuaire et de plan d'adressage ;

- l'intérêt qu'il y aurait à ne pas dépendre entièrement de logiciels propriétaires. C'est la question des logiciels libres dans l'administration qui est ici posée.

Sans prétendre abandonner les logiciels propriétaires, nous proposons d'encourager systématiquement l'emploi des logiciels libres dans les nombreux domaines où ils peuvent apporter des avantages, ne fût-ce qu'en terme de formation des utilisateurs. Des études-pilotes et l'appel au volontariat s'imposent. Une association vient d'être créée, l'AFUL, pour la promotion de l'usage des logiciels libres, à laquelle l'administration devrait participer ;

- le peu de fiabilité des réseaux pour des applications professionnelles dans le domaine administratif, qui demandent sans doute de la part de l'État certains investissements en infrastructure, à l'exemple de ce qui a été fait pour Renater.

Ce point rejoint celui d'un éventuel réseau d'infrastructures publiques et de ses interfaces avec les infrastructures générales, ainsi que les questions générales de la sécurité. Nous ne l'aborderons pas ici ;

- l'insuffisante expérimentation d'outils multilingues, qui affecte l'ensemble des Français.

Sur ce point, la Délégation générale à la langue française et la Commission européenne proposent des solutions très intéressantes faisant appel à l'utilisation en réseau d'outils à mémoire de traduction, dont nous proposons d'encourager sans attendre l'usage dans l'administration.

CONCLUSION CONCERNANT L'ORGANISATION AU SEIN DES ADMINISTRATIONS

Rappelons en conclusion de cette première partie ce que nous avons vu concernant l'organisation des compétences au sein des administrations : trois grandes fonctions doivent systématiquement coopérer pour assurer le passage à la société de l'information, au service des directions utilisatrices, dites parfois aussi fonctionnelles ou maîtresses d'ouvrage :

- la fonction informatique et réseaux, qui assurera la mise en connexion de chacun des agents, et fournira les outils du travail en groupe. Ceux des agents qui n'en bénéficieraient pas ou ne les utiliseraient pas risqueraient de devenir très vite improductifs ;
- la fonction communication, qui assurera le bon emploi de l'Internet pour améliorer les dialogues internes et externes, c'est-à-dire une meilleure insertion de l'organisme dans son environnement ;
- et finalement, la fonction personnel et ressources humaines qui, en négociation avec les organisations représentatives, assurera l'établissement de relations humaines et de travail susceptibles de mobiliser l'énergie et l'inventivité des agents.

Comme indiqué plus haut, les directions traditionnellement en charge de l'organisation, de la gestion des moyens et de celle du budget, devront elles aussi apprendre à travailler avec les précédentes, dans des perspectives et méthodes profondément renouvelées.

Si ces diverses conditions se trouvaient parfaitement satisfaites, l'on s'apercevrait que les investissements à consentir pour s'adapter à la société mondiale de l'information seraient faibles par rapport aux coûts d'équipements informatiques et de réformes qui seraient décidées de façon autoritaire et centralisée.

2. TROIS ANNEES DE TRANSITION

L'administration française a commencé à découvrir l'Internet en 1996-97. Peut-on lui demander d'en maîtriser les principaux mécanismes en deux ou trois ans ? Peut-on surtout lui demander, dans ce délai, d'en adopter l'esprit et la culture ? Non, si l'on considère le fossé à franchir. Oui, si l'on se réfère à la rapidité prévisible du développement technologique et des usages dans les pays avancés. Oui, si l'on se

réfère aux progrès déjà faits depuis environ un an à 18 mois. Un délai de trois ans, de ce point de vue, peut paraître inutilement long.

Il y a aussi une composante psychologique qui impose de faire vite. L'exemple du passage à l'euro montre que plus l'horizon est lointain, plus l'on diffère l'ouverture des chantiers. L'on ne mobilise les hommes que sur des enjeux immédiats. La date de 2001 peut être retenue comme date au plus tard pour la mise en place des principaux changements, car elle coïncide précisément avec l'arrivée de l'euro, et obligera à traiter les deux objectifs en parallèle, et non successivement.

Trois années de transition s'ouvrent ainsi, où se juxtaposeront l'ancienne culture administrative en voie de disparition, et la nouvelle.

A l'initiative du Premier ministre, différentes orientations ont déjà été données aux administrations pour organiser et accélérer le passage à l'Internet. Citons les principales :

- diffuser sur internet les données publiques essentielles,
- doter chaque service administratif d'une adresse internet,
- généraliser la messagerie et l'intranet dans l'Administration,
- former et sensibiliser les agents aux nouvelles technologies,
- dématérialiser les procédures administratives.

La réalisation du programme, accompagné de plannings d'exécution impératifs (commencer sans délais, et viser un premier niveau d'achèvement en 1998, et en tous cas avant 2 à 3 ans), incombe autant aux services de gestion qu'aux services informatiques et techniques. Elle suppose, outre la mise en place d'outils, une refonte et un allégement des méthodes de gestion. Plus de vingt ministères sont concernés, il faut agir autant dans les administrations centrales que sur le terrain.

Dans le même temps, nous l'avons dit, s'imposent d'autres objectifs, également incontournables, le passage à l'euro, qui lui aussi touche également la gestion et l'informatique, et le passage à l'an 2000, qui concerne plus particulièrement l'informatique. Si l'on ne prend pas de précautions, la réalisation de ces derniers objectifs, évidemment prioritaires, conduira les gestionnaires et les informaticiens à repousser au delà de 2002 les modifications liées à la prise en compte de l'Internet.

Ajoutons que les travaux déjà menés dans le cadre du PAGSI par certains ministères, tels ceux relatifs au commerce électronique par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ont également abouti à des programmes et des échéanciers qui devraient prendre valeur impérative, s'ajoutant aux précédentes.

Une démarche rigoureuse s'impose donc pour mettre en oeuvre tous ces objectifs à la fois. La priorité concerne évidemment le déploiement des outils et pratiques de l'Internet dans l'ensemble de l'administration, déploiement sans lequel les services ne pourraient évidemment participer à la société de l'information. Nous appellerons cela : « donner à l'administration des outils et méthodes de qualité professionnelle » (2.2.1.).

Mais il faudra, dans le même temps, amorcer le processus de dialogue critique visant à moderniser en profondeur l'insertion des administrations dans le milieu social, aux plans national et européen. Les grandes réformes administratives, différées par les précédents gouvernements, devront être entreprises à cette occasion. Nous appellerons cela « imaginer une administration plus participative et plus démocratique » (2.2.2.).

Dans les deux cas, il faudra insister, à la mode américaine, sur le service rendu aux citoyens et à la nation. Il importe peu aux citoyens que les fonctionnaires disposent ou non d'un micro-ordinateur et d'une adresse électronique. Ce qui les intéresse est d'obtenir, par cette voie, plus rapidement les services qui les intéressent.

Mais il faudra insister aussi, dans une tradition plus typiquement française, sur le dialogue avec les personnels et leurs représentants syndicaux. Sinon, Internet apparaîtrait comme une fuite en avant pour éluder des problèmes de démocratie dans le travail et dans la nation.

2.1. Donner à l'administration des outils et méthodes de qualité professionnelle

Pour les fonctionnaires, comme pour tout utilisateur en général, une utilisation professionnelle d'Internet signifie disposer d'un ordinateur pour, non seulement accéder au web, mais surtout pour correspondre et travailler par messagerie avec des correspondants dûment identifiés, notamment grâce à des annuaires. Tout ceci suppose des équipements, une assistance technique, une formation, bref une logistique. Il faut désormais que cette dernière se concrétise et s'étende à l'ensemble de l'administration, sinon les fonctionnaires, ou les citoyens, n'y verraient qu'un effet d'annonce. C'est là ce que l'on pourrait appeler un programme basique, visant à mettre les administrations au niveau des autres utilisateurs de l'Internet.

Aussi simples soient-ils à formuler, les objectifs se noient facilement dans la complexité des pas à franchir pour les réaliser. Très vite, l'enthousiasme réformateur se perd au contact des difficultés matérielles et de la complexité des processus de réalisation. C'est donc par là qu'il faut commencer, en mettant en place une démarche simple, compréhensible par tous, et susceptible d'aboutir rapidement (2.1.1.).

Les autres applications de l'Internet, qui s'interfacent avec l'informatique, relèvent d'une démarche presque plus traditionnelle, et partant plus facile. Encore faut-il l'aborder de front (2.1.2.).

Les difficultés reviennent quand il s'agit de prévoir les guichets de proximité, assistés par Internet, où le contact avec l'administré sur le terrain, la nécessité de coopérer avec d'autres acteurs, comme les collectivités locales, imposent à nouveau d'innover radicalement (2.1.3.).

2.1.1. Priorité à la généralisation de la messagerie et des annuaires

L'urgence aujourd'hui, celle sur laquelle les fonctionnaires informés de l'Internet attendent le gouvernement aux actes, notamment dans les services déconcentrés mal équipés, est la généralisation de réseaux locaux de messageries, dotées de matériels connectables à l'Internet. Si le câblage et l'équipement de beaucoup d'administrations centrales peuvent paraître satisfaisants ou en bonne voie, il n'en est pas de même pour les services déconcentrés. Ce sont eux pourtant, dans les interventions de terrain, qui pourront faire le plus vite un bon usage de ces outils de communication et de travail en groupe, tant en interne qu'entre services et avec les citoyens. Il ne faudrait pas laisser s'accroître la césure entre les administrations centrales et territoriales. Un signe fort doit donc être donné dès maintenant.

Pour cela, un processus complet devrait être officialisé dans les prochaines semaines. Sans entrer dans les détails, l'on pourrait le présenter comme suit :

1. Phase de réalisation de spécifications (2 à 6 mois selon les domaines).

- Cahier des charges d'une messagerie aux standards SMTP commune aux divers ministères. Cette messagerie ne serait évidemment pas fournie par une seule entreprise. Elle résulterait de la mise en connexion de messageries SMTP en natif, ou des messageries propriétaires ayant intégré SMTP.
- Le cahier des charges devrait prévoir une plate-forme de test permettant de valider l'interopérabilité des messageries retenues par les administrations.
- Le cahier des charges d'un annuaire de référence interministériel aux normes LDAP.
- Le cahier des charges d'une ou 2 solutions de signature électronique, sans et le cas échéant avec une carte à puce, dont les avantages à terme seront considérables.

2. Phase de mise en place d'une plate-forme d'expérimentation à grande échelle (1 an à 18 mois).

Le temps n'est plus aux expériences-pilotes portant sur quelques dizaines de postes. Il faut travailler en vraie grandeur, dans des conditions d'exploitation et d'utilisation territoriale normale. Pour cela, l'on décidera d'une ou plusieurs circonscriptions où les outils précédemment définis et livrés seront organisés en plate-forme de test et développement associant plusieurs services, avec un nombre suffisamment important d'utilisateurs connectés (plusieurs centaines de postes si possible, dans un ou plusieurs département par exemple). Dès le début la plate-forme fera l'objet d'évaluations, non seulement techniques, mais organisationnelles, au plan des conditions de travail, etc. Il faudra y associer les syndicats.

Un crédit spécifique, qui devra être distinct de ceux consacrés à l'informatique (afin de n'être pas absorbé par les besoins du passage à l'euro et à l'an 2000), devrait dès 1998 être consacré à la réalisation de cette plate-forme.

3. Phase de généralisation ou déploiement sur l'ensemble du territoire (horizon 2001-2002).

Pour réaliser un tel programme, un ou deux ministères-maîtres d'oeuvre devraient être désignés, à choisir parmi ceux ayant déjà engagé, ou se préparant à engager une telle démarche pour leur propre compte. Les autres ministères pourraient réaliser des opérations en miroir avec quelques semaines de décalage, afin que l'ensemble de l'administration atteigne à peu près simultanément l'objectif final.

Le Groupe des Écoles de Telecoms propose de participer à la formation en ligne, tant des cadres que des utilisateurs et des informaticiens. C'est une très bonne initiative, à retenir.

Au-delà du financement de la première plate-forme, les investissements à consentir sur 2/3 ans seront importants, même en cherchant à rationaliser au maximum les processus d'acquisition. Il s'agira des dépenses à accepter pour mettre l'administration, notamment les services déconcentrés, à l'heure de la société de l'information. Les coûts pourraient être gagés par les économies susceptibles d'être enregistrées ensuite, notamment sur l'ancienne informatique et les réseaux propriétaires existant actuellement, sans parler du fonctionnement papier. Encore faudrait-il accepter de se placer dans une optique pluriannuelle (cf. ci-dessus.1.3.2.).

L'on évitera de se placer dans la perspective d'équiper systématiquement les services, en plaquant des réseaux et des micro-ordinateurs sur les structures existantes. Il faudra donner la priorité aux projets de services, de préférence à l'initiative des services déconcentrés, pour lesquels l'équipement apparaîtra comme la condition incontournable. Il reste que des crédits nouveaux seront à dégager.

2.1.2. Les autres applications de l'Internet

La mise en place de machines et messageries communicantes ne prendra tout son intérêt que lorsque, à partir de cette infrastructure et des premiers usages la justifiant, se développeront des applications qui s'interfaceront convenablement avec l'informatique et les réseaux existants, en se substituant aux méthodes manuelles et en devenant de ce fait le véritable outil de travail généraliste nécessaire à une administration moderne.

L'on est encore loin, même dans les administrations centrales relativement bien équipées, de la façon dont les grandes entreprises performantes se servent des technologies du réseau. Chez elles, le poste de travail, fixe ou portable, est connecté et utilisé en permanence par les salariés, cadres supérieurs compris. De moins en moins d'opérations utilisent encore le papier ou le téléphone.

L'examen de ce que font ces entreprises, ou les administrations de pays ayant intégré les TIC depuis longtemps dans leur stratégie, montre que pour y arriver les ministères doivent s'engager, parallèlement à l'équipement des utilisateurs, dans une remise à niveau plus radicale de leurs politiques technologiques et organisationnelles :

- conforter les services informatiques et progicieliser au maximum l'informatique lourde, de façon à en faire un partenaire et non un frein à la démarche de passage à l'internet,
- généraliser l'intranet de qualité professionnelle, c'est-à-dire l'outil de travail interne de chaque agent, ministre compris,
- compléter la dématérialisation des procédures, notamment dans le domaine prioritaire de l'achat public et de la gestion de la dépense (Cf. le rapport Commande publique et commerce électronique). Ceci supposera, entre autres, la mise en place de services d'intermédiation à valeur ajoutée entre l'administration (back office/front office) et les usagers. Il s'agit d'offrir les moyens pratiques de dématérialiser les procédures administratives aux moindres coûts pour les partenaires à l'échange,
- généraliser l'édition électronique et la diffusion sur le web. Cette question est particulièrement complexe. Elle concerne tous les domaines du savoir et de la culture. En ce qui concerne l'information administrative, l'expérience montre que les réticences des services à communiquer les données ou documents qu'ils produisent est considérable. Si l'on veut aller au-delà des premières mesures (établir un plan de numérisation...) il faudra sans doute organiser l'expression des besoins des usagers, notamment auprès des directions de la communication.

Dans ces divers domaines, chaque ministère devra évidemment faire pour sa part le travail de réorganisation qui lui incombe, compte tenu de ses missions spécifiques : finances, éducation, équipement, culture, etc. Dans certains cas cependant, par exemple la relation normalisée avec les entreprises ou les citoyens, des approches coordonnées s'imposent. Mais celles-ci à leur tour peuvent difficilement, tout au moins en France, être décidées par un échelon central unique, le Premier ministre ou tel ministre plus important ou plus avancé que les autres.

Il faudra faire appel à la coopération interministérielle en systématisant les techniques très innovantes du travail coopératif en réseau, qui peuvent sans peine mobiliser des centaines de responsables au sein d'espaces-projets communs, tout en répartissant de façon décentralisée les fonctions directrices d'animation, de prise de décision et de contrôle. Sans tomber dans la rigueur impossible à mettre en oeuvre d'une gestion d'entreprise, ces techniques devraient offrir à l'action interministérielle une portée sans commune mesure avec ce que permettent le fax ou les circulaires.

2.1.3. Les télé-guichets de proximité

Agir au niveau des administrations centrales, ou rester confiné sur le terrain dans les frontières entre services, ne suffira pas. Il faut lier la mise en ligne des formulaires administratifs et la dématérialisation des procédures déclaratives, organisée au niveau des ministères, avec la création de téléguichets de proximité. Ceux-ci permettront d'assister les usagers dans l'accomplissement des formalités leur incombant, tout en assurant un premier travail de recueil et de contrôle avant envoi des documents vers les services appelés à les traiter.

Le concept de télé-guichet est souvent cause de malentendus. L'on y voit une machine dépourvue de toute présence humaine, semblable à un distributeur automatique de monnaie. Ce n'est pas ainsi que les administrations doivent l'envisager. Le télé-guichet doit être un guichet classique, avec le personnel habituel, mais disposant des diverses ressources des réseaux, afin de mieux répondre aux demandes d'information, permettre le déclenchement des téléprocédures, offrir des aides au dialogue (par exemple le recours à l'image ou aux langues étrangères) quand l'utilisateur ne comprend pas bien le langage administratif

classique. Il ne doit pas exclure le téléphone, comme le montre le succès des centres d'appels qui se généralisent dans le secteur privé.

Le télé-guichet posera aux administrations de nombreux problèmes d'organisation. Pour atteindre le but, les implantations devront être multipliées et démultipliées, éventuellement sous forme de guichets mobiles (bus). Il faudra trouver des volontaires plus nombreux qu'actuellement, les former à une certaine polyvalence, coopérer le cas échéant avec les communes et les autres services publics.

La mise en réseau des experts consultés, dès qu'il s'agira de traiter des questions un tant soit peu complexes, sera également à réaliser.

Le récent Festival du télétravail et des télé-activités (2-4 avril 1998) a montré qu'aujourd'hui, de nombreuses initiatives de terrain (par exemple Parthenay ou Vercors-connect) auraient besoin d'être appuyées par la mise en place de téléguichets polyvalents de cette nature. Il faut soutenir ces projets, le cas échéant avec l'accompagnement d'un appel à projet ministériel, analogue au récent appel à projets sur le télétravail qui, n'ayant pas utilisé Internet, est resté trop confidentiel. Un programme national de téléguichet ou maison des téléservices, pourra ensuite être élaboré, afin d'en doter en 3 ans l'ensemble des services déconcentrés de l'État ou des organismes satellites.

Dans l'immédiat, nous proposons que les ministères les plus avancés se rapprochent des quelques téléguichets mis en place par des collectivités locales numérisées, afin d'étudier in situ les problèmes de la télétransmission et de l'aide à apporter aux déclarants. Le district de Parthenay, par exemple, a lancé une expérience en ce sens. Citons aussi, sans exclusive, la sous-préfecture de Chalon et la préfecture de Grenoble. La question de l'acceptabilité des télédéclarations par les services préfectoraux ou des finances y est posée, notamment en ce qui concerne la signature électronique. Ces deux ministères devront être saisis du problème, afin d'y apporter des solutions d'urgence. Ceci permettra d'établir les termes de référence pour la généralisation de téléguichets à d'autres circonscriptions et à d'autres administrations.

2.2. Imaginer une administration plus participative et plus démocratique

Les exigences de l'adaptation de l'État à la société de l'information, nous l'avons dit en première partie, supposent que les administrations s'inquiètent en permanence des besoins sociaux, afin d'y apporter par avance toutes réponses utiles.

Une démarche dans l'esprit de l'Internet consisterait à encourager l'appel à idées, provenant non seulement des services eux-mêmes (ou de leurs agents), mais aussi des innombrables correspondants ou intérêts souhaitant que l'État se modernise. Bien que la formule paraisse un peu usée, l'on pourrait envisager pour ce faire des Carrefours ou États Généraux, qui utiliseraient largement les ressources de la consultation et de la diffusion par Internet. Un suivi et une mise en oeuvre des propositions ainsi faites, si possible avec quelques crédits ou soutiens publics, seraient indispensables pour assurer la crédibilité de semblables consultations.

La démarche repose sur le postulat -volontairement un peu idéaliste- qu'à chaque problème sociétal doit exister une réponse appropriée de l'administration, et que cette réponse elle-même doit plus ou moins faire appel aux ressources du dialogue et de la communication démocratique permises par un bon usage de la société de l'information.

Sur le modèle déjà cité adopté par l'administration fédérale américaine, Reinventing Government dont il n'y a pas de raison en l'espèce de vouloir se distinguer, l'on pourra prévoir des mécanismes situés à plusieurs niveaux, faisant largement appel, mais pas exclusivement, aux techniques de l'Internet et de la communication par les médias numériques.

On pourra ainsi prévoir au plan national, annuellement (par exemple pour la fête de l'Internet au printemps de chaque année), un Colloque national «Notre administration» ou quelque intitulé de cette nature, comportant trois jours de débats, propositions, comptes-rendus, sur les thèmes de l'administration au service des entreprises, des citoyens, de l'Europe, de l'emploi, etc. Les collectivités locales, le secteur privé, les associations, les industriels du secteur des TIC seraient invités à contribuer. Des appels à idées seraient lancés et leurs résultats évalués. Un secrétariat général permanent, associant quelques personnalités dynamiques, préparerait le travail, en se coordonnant avec le groupe d'experts évoqué au 2.1.3. ci-dessus.

Parallèlement, auprès de chaque ministère ou grand organisme public serait créée une cellule sur le même modèle, ouverte largement tant aux agents et ressortissants de l'organisme qu'aux organisations professionnelles et associations s'intéressant à son domaine de compétence. Ces cellules, qui disposeraient d'une garantie de fonctionnement indépendant, auraient notamment pour mission de proposer des solutions visant le coeur même des réformes administratives ressenties comme nécessaires.

Enfin, au plan territorial, département, région, fonctionneraient des cellules analogues rapprochant tous ceux s'intéressant au fonctionnement de terrain de l'administration, et pouvant promouvoir ou conduire des projets de réforme en relation avec des initiatives citoyennes ou même commerciales.

Du désordre, des conflits, bref de la créativité, en émergeraient certainement. Mais ceci ne fera peur qu'aux bureaucrates, s'il en reste.

Les appels à idées pouvant déboucher sur des projets, il faudra d'emblée retenir des règles simples concernant ceux-ci: pas de projets coûtant plus de (2 MF par exemple) et durant plus de 18 mois, pas de projets hors normes Internet. Ceci conduirait à retenir le concept de micro-projet, lancé au plan local. Ce concept est très en faveur actuellement dans d'autres pays européens.

Observons d'ailleurs qu'avant de lancer de nouveaux projets, il serait dommage de ne pas encourager la réalisation de projets existants, qui malgré leur intérêt n'ont pu encore trouver les ressources financières et le soutien politique nécessaires (par exemple le projet très intéressant à tous égards de la DRIRE de Nord-Pas-de-Calais concernant la gestion de la procédure des établissements classés).

L'expérience de la Fête de l'Internet, lancée sans moyens par les associations réunies au sein de l'IFI (Initiative Française pour l'Internet) montre comment, en quelques semaines, de nombreuses idées un peu théoriques au départ se transforment en projets concrets de terrain. La France offre face à l'Internet, même dans le domaine administratif, une situation d'instabilité chimique prometteuse. Un rien de catalyse et la sauce peut prendre.

Il ne s'agit pas d'affirmer que l'on peut entrer dans la société de l'information sans investissements importants. Mais à l'inverse il ne faudrait pas laisser s'installer l'idée que si l'État, les industriels, les autres en général, ne participent pas suffisamment, l'on doive en prendre prétexte pour ne rien faire.

Les dispositifs d'appels à idée et de promotion de micro-projets seront différents selon les domaines. Examinons quelques uns d'entre eux.

2.2.1. Mieux soutenir la recherche d'emploi

Nous avons dit que si les administrations ne mettent pas dès maintenant leurs réserves de puissance, en hommes et en réseaux, au service de la lutte contre l'exclusion, elles manqueront à leur rôle de service public. Les événements actuels montrent que c'est la lutte contre le chômage qui constitue la priorité.

Il paraît presque indécent encore en France de dire que l'Internet pourrait aider à lutter contre le chômage et soutenir la recherche d'emploi. Face aux difficultés que connaissent les personnes écartées du marché du travail, il n'apparaît pas politiquement correct de proposer que l'on explore les ressources de la société de l'information, symbolisées par l'Internet, que l'on croit réservé à quelques favoris. C'est, d'abord, oublier qu'aux États-Unis, et ceci depuis quelques années, la plupart des emplois nouveaux créés le sont dans le domaine des NTIC. C'est surtout refuser de voir les expériences et réflexions concrètes menées en Europe et même en France, par des associations de chômeurs décidées à utiliser l'Internet.

Comme l'ont montré les Journées Autrans '98 de l'Internet Society, l'accès à des ordinateurs connectés à l'Internet permet d'abord d'élargir le champ des offres/demandes d'emplois traditionnelles (petites annonces, ANPE), en s'adressant directement aux entreprises. Il permet ensuite d'acquérir les outils de base nécessaires à de très nombreux métiers : connaissance du micro, des logiciels de réseaux, des sites commerciaux ou culturels, etc. Des actions locales de formation, faisant largement appel à des bénévoles du secteur public ou privé, doivent être encouragées. La Fête de l'Internet de mars 1998 permettra d'identifier de nombreuses initiatives non-marchandes, qui pourront être incitées par les Pouvoirs Publics et les collectivités locales à poursuivre et étendre leur démarche.

Mais l'Internet permet également aux personnes en difficulté, par la création de pages et sites nouveaux, par l'échange généralisé avec d'autres, de récupérer une identité culturelle et sociale, et de s'insérer dans les circuits du partage bénévole de savoirs qui caractérise la société Internet non marchande. Même s'il ne s'agit pas immédiatement de nouveaux emplois, cela ne peut qu'y mener. Les emplois eux-mêmes pourront venir très vite, liés au développement de l'Internet lui-même (formation, maintenance, édition de sites, édition électronique en général) ou dans les domaines où des compétences professionnelles liées à une assistance de proximité sont nécessaires (métiers sociaux, commerciaux, etc.). En tous cas, il faut s'y préparer. Ceci est particulièrement vrai pour les jeunes.

Beaucoup de futurs « emplois-jeunes » pourront se créer dans le secteur de la communication et du multimédia. Mais ce l'est également pour les emplois-seniors, c'est-à-dire des emplois ou activités confiés à des personnes ayant une certaine ancienneté professionnelle, et susceptibles de remplir des tâches nouvelles, par exemple dans les banlieues.

Dans tous ces domaines, les ministères et leurs services déconcentrés doivent donner l'exemple, en liaison sur le terrain avec les collectivités locales, les associations de chômeurs et les organisations syndicales. Il faut d'urgence ouvrir des sites Internet gratuits mis à la disposition des chômeurs. Ceux-ci s'efforcent actuellement, par exemple, d'utiliser les bibliothèques ou centres culturels pour accéder aux petites annonces par Internet. C'est bien, mais ce n'est pas suffisant.

Parallèlement, des projets à échelle nationale (autour de l'ANPE notamment) sont à impulser sans attendre. Des solutions simples à base d'Internet auraient pu, semble-t-il, depuis longtemps être expérimentées, comme l'avait proposé le Pr. Bruno Oudet.

Il faut enfin penser à simplifier le dialogue des personnes en difficulté, dont beaucoup sont écartées du marché du travail, avec les administrations et personnes chargées de leur apporter les aides publiques. Il serait tout à fait possible de réaliser un téléguichet portable sur micro, à la disposition des fonctionnaires ou bénévoles en relation avec ces personnes, afin de leur donner immédiatement l'accès aux informations et orientations dont elles pourraient avoir besoin. Il s'agit d'un aspect particulièrement urgent du téléguichet évoqué précédemment (2.1.3.).

2.2.2. Aborder les réformes de fond

Il suffit de regarder les schémas directeurs des ministères, ou leurs projets en matière d'Internet, pour constater que de très nombreux domaines où l'emploi de solutions Internet serait utile, ne sont pas encore évoqués. L'on touche là au coeur même de la réforme de l'État, jusqu'ici non abordé sérieusement. L'intérêt d'une démarche publique de consultation serait de faire parler des gens jusqu'ici non consultés. Bien entendu, les divers lobbys (par exemple certains intermédiaires qui vivent de la complexité administrative ou de l'encombrement juridictionnel) souhaitant que l'État ne se réforme pas sérieusement, prendront sans doute la parole plus fort que les autres. Mais, comme de toutes façons, ils agissent en secret auprès des décideurs politiques et administratifs, l'élargissement du débat à tous les citoyens ne peut pas faire de mal, surtout si ce débat n'est pas "modéré" trop restrictivement par les « conservateurs ».

Pour que la démarche soit productive, elle doit ne pas hésiter à aller « là où cela fait mal », c'est-à-dire aborder les innombrables questions où les administrations, l'État et la société toute entière, apparaissent bloqués. Utopie, dira-t-on. Nous pensons qu'il ne faut pas sous-estimer la capacité d'un bon usage de l'Internet par les citoyens pour lever les couvercles qui pèsent sur de trop nombreuses marmites. Tous ceux qui croient encore à la démocratie politique doivent en tous cas s'y essayer, et ne pas craindre le syndrome de la Boite de Pandore.

De toutes façons, si explosion il doit y avoir, l'explosion se fera un jour ou l'autre, mais peut-être pas à l'initiative des démocrates.

Nous avons déjà mentionné, parmi les thèmes de vraie réforme administrative et de débat social, les questions de lutte contre les fraudes et le crime économique. Sans entrer dans les détails, et surtout sans vouloir restreindre d'emblée le champ des discussions, nous pouvons mentionner à titre d'exemple :

- les procédures judiciaires et juridictionnelles, mettant en relation les justiciables, les professions juridiques et les juridictions (pour ne pas parler de l'accès à la documentation juridique). Des procédures faisant appel à l'Internet permettraient d'économiser du temps et de l'argent, et d'amorcer les nécessaires simplifications. La Chancellerie seule ne peut proposer les solutions nécessaires, qui doivent d'ailleurs s'expérimenter au plan local. Intérêts économiques, professionnels du droit, magistrats de terrain doivent être appelés à formuler des projets.

L'on pourra joindre à ce thème, bien qu'il soit différent, celui des relations police-justice, et moyens dont les uns et les autres disposent en matière de police criminelle ;

- l'information relative à l'environnement. L'expérience quotidienne (voir l'affaire dite de la dioxine) montre qu'il convient de généraliser d'urgence les réseaux et les serveurs d'indicateurs ou d'alerte relatifs à l'environnement, utilisant Internet. La même chose peut être dite d'autres domaines de la prévention (sanitaire, vétérinaire, etc.) ;
- les politiques de mise en place de systèmes d'informations géographiques, et la mobilisation des importantes ressources nationales (par exemple le plan cadastral à grande échelle) qui pourraient efficacement lutter contre la concurrence des offres internationales ;
- la réforme de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette question intéresse tous les citoyens et ne peut être traitée par le seul ministre en charge du domaine. Nous n'en traiterons pas ici, bien qu'il s'agisse d'un aspect essentiel de l'Internet public, et de sa bonne insertion sociale ;
- la mobilisation systématique des fonds culturels français et leur mise à disposition de tous, notamment des établissements d'enseignements et des associations. La ministre de la Culture a des projets très intéressants en ce sens. Comme nous l'avons indiqué plus haut, cette démarche peut parfaitement être associée avec celle encourageant la production artistique « non professionnelle ou « amateur », c'est-à-dire l'accès de chacun à des activités que se réservent actuellement des minorités.

Dans tous ces cas, la conjonction de micro-projets et de l'accès à de grands réseaux publics ouverts, permettra de développer progressivement des applications légères, d'initiative locale, utilisant les nouveaux outils programmatiques tels que Java, dans un environnement d'échange normalisé aux standards de l'Internet, susceptible d'être étendu sans difficultés excessives sur tout le territoire national et européen. La coopération entre administrations de l'État, collectivités locales et secteurs professionnels, pourrait y être organisée systématiquement.

Les futures applications concernant la gestion budgétaire et comptable de l'État (projet ACCOR) ou la gestion des personnels, devraient nous être envisagées dans le même esprit. Ces applications concernent en effet, non seulement les administrations elles-mêmes, mais la démocratie toute entière, notamment sous l'angle de la transparence à apporter aux citoyens.

Tout ceci offre à l'informatique publique de la prochaine décennie des perspectives assez différentes des principes et des pratiques ayant eu cours dans les trente dernières années.

Ajoutons qu'Internet doit être utilisé à tous les stades de l'action politico-administrative, notamment pour faire naître des consensus sur les besoins et les solutions débouchant sur des politiques publiques. Le gouvernement britannique a mis en place récemment des débats par listes de diffusion rassemblant des

personnalités du monde politique et académique (par exemple le Club ou Think-tank Nexus). Nous proposons de faire de même en France.

2.2.3. Des maisons de l'Internet et du multimédia

Nous avons indiqué plus haut qu'à l'époque de l'Internet, et pour aider les Français à ne pas se faire exclure, les administrations se devaient d'aller au devant des besoins locaux, en mettant ses moyens à la disposition de ceux qui ne peuvent y accéder spontanément. Ceci peut se faire en coopération avec d'autres collectivités publiques, notamment les municipalités, départements et régions. Mais, dans la perspective de partage des investissements, l'on peut aussi rechercher des partenariats avec des acteurs commerciaux. C'est ce que démontre l'heureuse synthèse réussie dans quelques villes numériques, en France et surtout dans d'autres pays européens.

De telles initiatives locales pourraient être regroupées sous le terme générique de maisons de l'Internet et du multimédia. Celles-ci offriraient, aussi bien dans des lieux virtuels (galeries de service) que dans des lieux physiques, l'accès à des connexions, des activités de formation et, pour ce qui concerne les administrations, les téléguichets évoqués plus haut. Les administrations y apporteraient aussi un accueil et des aides en formation gratuite aux personnes sans emploi (espace-insertion).

Pour faire progresser cette idée, nous suggérons qu'un groupe ad-hoc définisse le cahier des charges général de ce que pourraient être de telles maisons, et lance des appels à initiative, sur le modèle de ce qui est engagé par l'Initiative Française pour l'Internet.

La démarche pourrait intéresser directement le ministère de la fonction publique, de la décentralisation et de la réforme de l'État, ainsi que la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Nous l'avons schématisée ici sous le concept d'Initiative Fr@nce en ligne.

2.2.4. Des modèles pour l'espace administratif européen

Nous avons indiqué qu'il serait irresponsable aujourd'hui de réfléchir à l'avenir de l'administration, au sein d'un État membre de l'Union Européenne, sans évoquer les liens qui s'établiront inévitablement avec les autres administrations nationales, et surtout les nouveaux services de type fédéral qui prendront en charge un nombre croissant de fonctions communes.

Les initiatives en ce domaine sont bloquées par les Traités, qui déterminent strictement, en application du principe de subsidiarité, les compétences nationales et communautaires. En dehors des programmes de recherche (Télématiques-Administrations et collectivités locales, Info 2000), qui intéressent plus les industriels que les administrations proprement dites, tout au moins en France, il n'existe qu'un programme, IDA, où l'on puisse évoquer des applications entre administrations sur une base légale existante.

Si pourtant l'on consulte les experts européens, ou simplement l'opinion, il apparaît que les citoyens ne se satisferont plus de la non-compatibilité des compétences et applications administratives nationales, à une époque où l'euro, le commerce électronique et le grand marché intérieur auront concrétisé pour tous le concept d'Euroland, déjà une réalité pour les stratèges industriels. A côté de l'Europe de la monnaie, il faudra mettre en place une Europe sociale, administrative et politique. Celle-ci ne se fera que si les citoyens en éprouvent le besoin, et militent pour la faire apparaître.

Heureusement, Internet permet de sortir des cadres établis pour anticiper, en démontrant concrètement aux gens ce qui pourrait être fait. Autant les projets abstraits développés dans les programmes européens actuels (par exemple MUSIC pour la lutte contre les contrefaçons), ne parlent guère à l'opinion, autant de petites applications sur Internet, par exemple pour montrer l'état des pollutions dans le bassin rhénan, seraient susceptibles de susciter des initiatives.

Il faudrait imaginer un dispositif permettant de faire apparaître les besoins d'harmonisation ou de convergence entre administrations européennes, tels que les ressentent les euro-actifs. A partir de ces

besoins, il serait facile d'esquisser des solutions administratives faisant appel à l'Internet, qui apporteraient des débuts de réponse. Selon la technique précisée ci-dessus, des micro-projets pourraient être engagés, entre partenaires français et européens, nationaux ou régionaux, pour faire progresser ces idées.

Dans ce but, pourquoi ne pas proposer à la Commission Européenne l'organisation d'un groupe de travail informel sur ces questions ? L'essentiel serait de ne pas s'enfermer dans le langage officiel des représentants des États, ou des experts habituels de la Commission, mais d'ouvrir des espaces de libre-parole sans lesquels la coopération européenne ne progressera que lentement. Le cadre de l'ISPO (Information society project office) pourrait être utilisé.

Afin d'aller plus loin dans la recherche des besoins et des solutions, le Commissariat au Plan, ou bien une Fondation à créer, pourrait héberger un groupe de travail constitué de représentants de divers intérêts, économiques, financiers mais aussi administratifs et citoyens, souhaitant voir se développer l'Europe administrative dans la foulée de la mise en place de l'euro. Ce groupe devrait se trouver des correspondants dans d'autres États européens.

2.2.5. Une véritable présence internationale

Les administrations françaises doivent, ministère par ministère ou de façon collective, assurer une présence internationale, dans les cercles de l'Internet et de la société de l'information, qui soit à la hauteur des ambitions culturelles et politiques de notre pays.

Ceci se fera par de nombreuses voies, qui ne sont qu'esquissées ici :

- participer aux groupes d'étude ou de pression du monde de l'Internet : nommage, évolution des standards, évolution des solutions et usages (notamment au sein du World Wide Web Consortium, définition des nouvelles générations de l'Internet), etc. Ces travaux intéressent directement les ministères utilisateurs. Leur suivi ne peut donc être délégué à un organisme technique ;
- participer aux activités du G7/G9 consacrées aux applications administratives de la société de l'information. Loin d'être inutiles, comme semble le penser les autorités françaises, ces activités permettent de connaître les réalisations et les acteurs des administrations étrangères. Ce sont aujourd'hui des expériences dont on ne saurait se passer. Une délégation française volontariste devrait donc être mandatée ;
- offrir sur le Web des images attrayantes de l'administration française, susceptibles d'attirer l'intérêt des étudiants ou stagiaires étrangers, et d'amorcer des relations de coopération. Dans un premier temps, il faut prendre en charge la direction, partagée avec l'École Nationale d'Administration Publique du Québec, du Secrétariat du Réseau des administrations publiques francophones. L'on devra également donner une suite au projet évoqué par des responsables du MAE : Centre culturel français virtuel, en y présentant notamment les services publics français.
- mettre en place des offres de coopération technique administrative, dans les grands domaines de l'administration publique, adaptée aux besoins et possibilités des pays en développement. Ces offres feront un large appel aux réseaux pour faciliter leur mise en place et les relations de formation qui en constituent un aspect essentiel. A cette fin, des organismes tels que l'ADETEF au MEFI devraient revoir systématiquement leur offre de coopération technique.

Au-delà de cette approche diplomatique, les administrations, en liaison avec les collectivités locales et les associations, devront encourager les actions de co-développement par Internet, notamment avec les pays africains, où le réseau permettra d'assurer à coûts modérés et sans déplacements trop fréquents de personnes, d'intéressants échanges et transferts de technologies et savoir-faire.

2.3. Organisation et coordination

Pour mener toutes ces actions, il n'est plus possible, nous l'avons dit plus haut (1.3.4.), de s'en remettre aux méthodes traditionnelles de l'impulsion et de la coordination, qui restent cantonnées, d'une part dans le domaine technique, et d'autre part à quelques personnes par ministère.

Il est évident qu'aucune structure interministérielle ne peut à elle seule prendre en charge les responsabilités de chaque ministère. L'expérience montre que les organes interministériels actuels : CCDA, Cosiform-Cerfa, ne disposent pas de l'information, de l'autorité ni des moyens nécessaires pour jouer un rôle d'impulsion. Dans beaucoup de cas, la volonté de les faire intervenir, ou leurs initiatives propres, constituent des facteurs de retard. Des organes même rajeunis et renforcés, auraient à peu de choses près les mêmes difficultés. Ils se heurteraient sans doute à la volonté d'indépendance des administrations, qui se trouvera de toutes façons encouragée par la philosophie du « Faites-le vous-mêmes » inspirant l'Internet. Plus immédiatement, ils se trouveraient dans l'impossibilité matérielle d'embrasser en temps utile tous les problèmes.

C'est chaque ministère, ou groupe de ministères, qui doit définir sa politique de passage à l'Internet, et mettre en oeuvre les applications complexes qui en découleront.

Mais dans le même temps, l'inégal niveau de développement des ministères face à l'Internet, comme de préparation du passage à l'euro et à l'an 2000, suppose un mécanisme d'entraide. Il ne faut pas sous estimer les difficultés des petits ministères : information très inégale des responsables techniques ou administratifs, budgets restreints et largement engagés, manque de personnels informaticiens qualifiés, insuffisance des infrastructures, mobilité excessive de certains responsables, incompatibilités techniques des solutions envisagées. L'entraide entre ministères a, jusqu'ici, assez mal marché. Il n'est pas exclu d'espérer que, face à des questions complexes se posant en termes simples à tout le monde, comme la mise en place de messageries et d'annuaires, évoquée plus haut, elle puisse susciter davantage d'intérêt.

Mais il faudra pour ce faire renoncer à la concertation par réunions longues, mal préparées et privilégiant finalement les non-solutions des services les plus hostiles à la coopération. Nous avons dit qu'un véritable travail collectif en réseau pourrait peut-être au contraire apprendre aux services à coopérer plus efficacement, si les travaux en sont suivis et impulsés à un niveau suffisamment volontariste.

Le rôle du Premier Ministre, ou du ministre de la Fonction Publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, reste indispensable, mais il doit surtout s'affirmer au plan politique, pour exprimer les grands objectifs et faire les gestes ou donner les signes montrant que de nouvelles politiques sont engagées.

2.3.1. Rôle des ministres

Dans l'idéal, il conviendrait que chaque ministre (certains l'ont déjà prévu) décide et mette en oeuvre un véritable programme interdirections de passage à la société de l'information, conjuguant les approches fonctionnelles et techniques. Ce programme tiendrait compte des inévitables et nombreux changements apportés par l'euro, mais aussi et dans le même temps de ceux résultant de la généralisation de l'Internet. Il lui faudrait aussi prendre en compte les adaptations de structures (nombre et compétences des directions, coopération entre celles-ci) repoussées depuis de nombreuses années, et qui aujourd'hui s'imposent pour alléger et rendre plus réactive l'action des administrations centrales.

Les ministres s'organiseront de façon différente selon la configuration de leurs services, l'histoire et la culture de ces derniers, mais d'une façon générale, en dehors de leur implication personnelle, ils pourront prévoir de :

- désigner un ou plusieurs fonctionnaires responsables de la modernisation, choisis pour leur connaissance du terrain, mais aussi leur expérience de l'Internet et leur motivation (aux États-Unis, l'on parle de « champions ») qui seront responsables du projet « Internet-société de l'information », en liaison avec les services les plus directement concernés (informatique, personnel et administration générale, communication - sans oublier le responsable euro du ministère). Un plan précis de passage à l'Internet, et plus généralement de modernisation, sera arrêté, avec évaluation de risques, points de contrôle, échéanciers précis et délais courts. Il faudra réussir à donner la parole, sans court-circuiter les directeurs, aux échelons intermédiaires connaissant bien les arcanes des services - et les difficultés souvent ignorées au plan supérieur, les chefs ne s'étant pas souvent mis « les mains dans le cambouis » ;
- mobiliser les directions et organiser précisément le travail des différents responsables, en valorisant les bons éléments s'ils ne l'ont pas été jusqu'à présent. Dans chaque ministère, il sera en effet nécessaire d'identifier et de responsabiliser les services gestionnaires et les services informatiques compétents en administration centrale et au niveau local, les chargés de la communication interne et externe, les services de personnel, les documentalistes, les agents en charge de l'accueil et des relations avec le public, les responsables de formation.

Chaque domaine fera l'objet de projets distincts, aussi légers que possible, et confiés aux spécialistes du domaine. La dématérialisation sur Internet d'une procédure déclarative ne fera pas exactement appel aux mêmes solutions que celle d'une application intégrant plusieurs procédures distinctes (par exemple la gestion électronique d'un contrat). Par contre, elles devront s'articuler sur des éléments communs :

- dégager les ressources humaines, les moyens techniques et les budgets adaptés. C'est là que des arbitrages favorables aux technologies de l'information s'imposeront d'urgence à l'intérieur d'enveloppes budgétaires qui ne changeront pas sensiblement à court terme, mais devront être globales, afin de ne pas être limitées aux seuls crédits informatiques.

Sur la base des propositions opérationnelles des services, il conviendra de recenser les équipes en charges des projets, de déployer les infrastructures nécessaires, en y consacrant les budgets appropriés :

- constituer des plates-formes d'intégration et de test pour valider les programmes, vérifier la cohérence d'ensemble et la tenue des délais ,
- passer le plus tôt possible, sinon à la généralisation sur tout le territoire, du moins à des opérations-pilotes portant sur plusieurs départements. Rien n'est plus démobilisant que la succession de prototypes en « laboratoire », imaginés puis abandonnés aussi vite, par des directeurs trop tôt mutés ailleurs ;
- suivre l'ensemble des plannings de réalisation des projets, organiser des contrôles d'avancement et de qualité, faire émettre des fiches d'alertes, conformément aux processus Qualité aujourd'hui indispensables ;
- veiller en permanence au respect des standards techniques et des interfaces nécessaires pour garantir la compatibilité et l'interopérabilité des solutions mises en oeuvre, en interne et avec les autres ministères ;
- ouvrir le dialogue avec les organisations syndicales sur la base d'une présentation détaillée de l'ensemble des mesures et des conditions de mises en oeuvre. Cet aspect est loin d'être secondaire. Une incompréhension des personnels, informaticiens ou gestionnaires, aurait des conséquences difficilement réparables ;
- mobiliser l'Inspection Générale du ministère, quand celle-ci existe, afin de faire porter partout la bonne parole, évaluer les résultats et proposer des remèdes aux difficultés.

Les recommandations qui précèdent paraîtront utopiques à ceux qui doutent de la possibilité des administrations à se gérer comme des entreprises responsables, faute de concurrence externe ou d'autres stimulants. Pourtant, dans des administrations étrangères, en dehors de toute menace de recours aux « plans sociaux » ou à l'externalisation, des processus de cette nature semblent se dérouler régulièrement. Mais beaucoup d'administrations françaises, connaissant mal ce qui se fait en dehors d'elles (ignorant le benchmarking international), peinent à s'engager dans des programmes volontaristes et continus d'adaptation aux besoins nouveaux, avec des méthodes et des moyens qualifiés de professionnels dans le monde anglo-saxon ou scandinave.

2.3.2. Rôle et moyens du Premier Ministre et du Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation

Dans les semaines à venir, un mixte de décisions politiques et techniques attendent, selon nous, une décision gouvernementale, afin de poursuivre et concrétiser les bonnes orientations données par le PAGSI :

- l'abrogation des dispositions réglementaires imposant des restrictions ou contraintes inutiles à l'utilisation de l'Internet dans l'administration, le rôle devenu obsolète de certaines commissions (CCDA, CIMIR, déjà citées) et la publication rapide de textes nouveaux beaucoup plus volontaristes. Il pourra s'agir dans un premier temps d'une simple circulaire interministérielle dont nous donnons ici un exemple ;
- la validation de propositions présentées par divers ministères, chacun dans son domaine, qu'il faut transformer en chantier de travail avec les partenaires extérieurs adéquats, et faire connaître à l'opinion. Citons par exemple le programme élaboré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dans le domaine du commerce électronique. Il est indispensable maintenant d'annoncer clairement, y compris au plan international, ce que comptent faire ou non les Pouvoirs Publics dans ce domaine essentiel de l'Internet ;

L'on dira la même chose du programme dit Educnet en matière d'équipement Internet et multimédia des établissements d'enseignements. Les décisions à prendre, qui ne peuvent être menées à bien sans la participation des collectivités locales, font l'objet comme on le sait de nombreuses demandes aujourd'hui, émanant non seulement des enseignants mais des parents d'élèves, c'est-à-dire de la société « civile ».

- régler définitivement, si besoin par des solutions temporaires, ce qui mérite encore de l'être dans le domaine plus général de l'Internet : droit, sécurité, etc. Il n'est pas sain de voir toutes les propositions innovantes se heurter aux objections de personnes, généralement d'ailleurs mal informées, disant que ces innovations ne sont pas possibles, compte tenu de tel ou tel obstacle réglementaire.

Nous ajouterons à cela que le Premier ministre ou le ministre de la Fonction Publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, devrait, selon nous, provoquer des groupes de travail à haut niveau afin de régler rapidement les différentes difficultés évoquées dans ce rapport, ou dans les propositions concrètes jointes, notamment,

- faire débloquer et affecter les crédits nécessaires, sans préjudice de nouvelles méthodes de gestion et de contrôle,
- adapter aux nouvelles exigences techniques et contractuelles les dispositions du Code des Marchés.

Ajoutons que, pour l'opinion, les divers programmes ministériels et interministériels destinés à faire entrer l'administration dans la société de l'information, doivent continuer à relever de l'attention et de l'impulsion personnelle du Premier ministre, comme le sera le Programme Gouvernemental en général. Cette exigence paraîtra peut-être excessive, en accroissant inutilement les responsabilités du chef du Gouvernement. Nous sommes persuadés du contraire. L'expérience des Etats-Unis, comme celle d'autres pays, montre que le suivi de la pénétration de l'Internet dans les administrations doit constituer une responsabilité gouvernementale permanente.

Un rôle important incombera au ministre de la Fonction Publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, qui, dans beaucoup de cas, devra se faire le bras armé du Premier ministre. Mais ceci ne doit pas retirer au Chef du gouvernement la mission de « grande voix mobilisatrice » qui a été la sienne depuis le discours fondateur d'Hourtin.

Le gouvernement pourrait peut-être décider que la suite du Programme d'action gouvernemental s'appliquant aux administrations fasse, pour les trois ans à venir, l'objet d'un programme spécifique intitulé « Administration 1998-2001 ». L'ambition politique d'un tel programme entraînerait qu'il soit décidé, présenté à l'opinion publique et dirigé personnellement par le Premier ministre. La plupart des points le composant, fussent-ils apparemment techniques, méritent d'être connus et suivis par lui, quel que soit l'ampleur par ailleurs de ses tâches.

Les comités interministériels consacrés à ces questions doivent cependant travailler sur des dossiers convenablement préparés. Si des groupes de travail sont créés, des opérations-pilotes décidées, il faut en évaluer les résultats. Pour assister le Premier ministre et, comme on le ferait dans un grand groupe industriel confronté à des échéances impératives, l'on pourrait mettre en place un dispositif d'assistance à la demande au travail gouvernemental, susceptible d'approfondir le détail de certaines des actions entreprises, ou suggérer de nouveaux développements, compte tenu de la rapidité de l'évolution technologique et économique.

Nous ne souhaitons pas ici entrer dans le détail du ou des dispositifs qui seraient nécessaires pour constituer un système de pilotage et de contrôle léger mais efficace.

Indiquons seulement que les personnes en charge de ces fonctions de conseil au gouvernement, devraient être des experts connaissant parfaitement l'administration et l'Internet, mais aussi les pratiques des entreprises. Elles proviendraient de diverses origines publiques et privées, et devraient être convaincues de la nécessité d'aller de l'avant très vite. Il serait bon qu'elles conservent un lien avec leurs activités professionnelles antérieures, afin de ne pas se trouver enfermées trop vite dans une vision artificielle du monde administratif.

Ce serait un dispositif d'extrême urgence dont le mandat serait limité dans le temps, soit 1998-2001, éventuellement prolongeable jusqu'à la fin de la période intermédiaire de passage à l'euro. Nous ne prétendons pas que ceci résoudrait à plus long terme le problème difficile de la fonction d'impulsion à l'adoption des bonnes pratiques administratives et gouvernementales pour la société de l'information, qui suscite bien d'autres questions.

CONCLUSION : UN BANC D'ESSAI POUR LES NOUVEAUX ROLES ET MODES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT.

Nous avons vu qu'Internet, prologue de la société mondiale de l'information, pose aux États nationaux des problèmes d'adaptation que ceux-ci doivent surmonter s'ils veulent continuer à être de quelque utilité à l'avenir.

Face à ceux qui pensent que les États peuvent disparaître, la grande majorité des démocrates continuent à croire qu'il conserve un rôle, direct ou par structures fédérales interposées, pour établir et faire respecter le droit, défendre le faible contre le fort, proposer des stratégies de convergence entre intérêts disparates, veiller au long terme et finalement, dans cette perspective, prendre en charge des investissements dont le marché ne se soucierait pas : recherche scientifique, éducation, grands programmes d'infrastructure, etc.

Mais pour ce faire, les administrations, qui sont son bras séculier, ne peuvent continuer à travailler comme hier. Elles doivent étudier de nouveaux processus de contrôle, de coordination, d'incitation et de dialogue.

Le domaine que nous avons examiné, celui de l'Internet dans le secteur public, offre un excellent banc d'essai pour ces nouveaux processus. Mais le sujet est difficile. Toutes les questions s'y rencontrent, tous les conflits s'y nouent, toutes les faiblesses s'y révèlent.

Nous avons essayé d'ouvrir quelques pistes. Le groupe de travail prévu au sein du Commissariat Général au Plan y reviendra sans doute. Mais les universités, les associations, les citoyens préoccupés de la chose publique, doivent sans attendre se saisir aussi de ces perspectives, qui valent bien autant d'efforts que la réflexion juridique ou diplomatique à laquelle les Français se complaisent.

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS

☞ INTRODUCTION DE METHODE : DEVELOPPER LE TRAVAIL COOPERATIF EN RESEAU

Travailler à plusieurs, aujourd'hui, suppose de faire appel aux technologies en plein développement du « groupware » ou travail coopératif en réseau. Les différentes phases de l'activité décisionnelle sont concernées : communiquer - collaborer - coordonner - décider - évaluer - rétroagir.

La plupart des groupes de travail proposés ici, comme d'ailleurs ceux mis en place par le Programme d'action gouvernemental (PAGSI) auront intérêt à opérer de cette façon. Un pilote serait chargé, au sein d'un espace-projet, d'animer et faire la synthèse des contributions de correspondants désignés par les divers ministères et organismes intéressés par le thème. Un espace commun de communication ferait régulièrement l'état d'avancement des différents groupes, pour l'information de l'ensemble de la communauté administrative. Un Plan-programme d'ensemble, géré par un logiciel simple, informerait le public de l'avancement des différents projets.

☞ DONNER A L'ADMINISTRATION DES OUTILS ET METHODES DE QUALITE PROFESSIONNELLE

Les administrations ne pourront pas faire face aux exigences de la société de l'information si elles ne maîtrisent pas rapidement les divers outils et usages de l'Internet. Domaine par domaine, il faudra se donner des objectifs, prendre des décisions et les mettre en oeuvre sans défauts ni délais.

État des lieux permanent : il est rigoureusement impossible de parler d'Internet dans les administrations sans une connaissance fine et à jour de l'état des lieux. Les formules classiques (enquête parc, par exemple) ne sont plus efficaces. Il faut mettre en place des méthodes d'information en temps réel, utilisant Internet. Ces méthodes supposent la participation de tous, à la base, qui ne se motivera que par un bon retour d'information. Il faut donc monter un système coopératif (voir à titre d'exemple les propositions de l'Observatoire des Usages d'Internet dit OUI). L'on devrait aussi participer à des enquêtes internationales (voir <http://w3.arizona.edu/~cyprg>), ou en susciter au niveau européen.

Micro-ordinateurs ou équivalents : préparer un programme d'équipement en 3 ans, sous la responsabilité des ministères, de l'ensemble des fonctionnaires. Y associer l'expérimentation des logiciels libres, et les conséquences à en tirer en matière de recherche d'économies d'achat et de fonctionnement.

Logiciels libres : expérimenter concrètement les différents logiciels (linux, messagerie, travail en groupe, etc.) en associant à cette problématique celle des matériels de réseau (networks computer).

Messagerie : généraliser la mise en place de messageries, mais ne plus acquérir que des messageries aux standards de l'Internet, libres de préférence.

Interconnexion des messageries aux standards Internet : il s'agit d'une priorité absolue : mettre en place dans une circonscription territoriale large, associant si possible plusieurs ministères, une plate-forme de messageries communicantes aux standards Internet, puis généraliser. La plate-forme comportera également un annuaire de référence et une ou plusieurs modalités de signature électronique.

Annuaire : priorité absolue, à développer à l'occasion de la mise en place de la plate-forme de messagerie communicantes évoquée ci-dessus.

Signature électronique : priorité absolue, à développer à l'occasion de la mise en place de la plate-forme de messagerie évoquée ci-dessus.

Édition hyper-texte (web) : généraliser les sites web y compris au niveau des services déconcentrés, et habituer les services à y publier le maximum d'informations et documents, en réservant l'intranet aux documents véritablement confidentiels.

Intranet, extranet, travail coopératif : généraliser les intranets à tous niveaux, en les faisant évoluer vers le travail coopératif en réseau.

Intranet interministériel « professionnel » : développer des espaces protégés de travail coopératif en réseau dans les ministères et entre administrations, y compris au niveau territorial, à partir de besoins fonctionnels dûment identifiés. Interconnecter progressivement l'ensemble si besoin est.

Normes et standards créer des bureaux des normes et standards Internet dans les principaux ministères. Les faire fonctionner en réseau, avec appel éventuel à l'expertise de l'INRIA.

Sécurité : constituer des groupes de travail d'utilisateurs réfléchissant eux-mêmes aux problèmes.

Formation à Internet : mettre en place des sites coopératifs en réseau offrant des références et outils de formation.

Formation aux nouvelles technologies et par les nouvelles technologies : développer par divers moyens l'incitation à la formation coopérative en réseau.

Informatique : outre la modernisation des procédures budgétaires, de gestion des personnels informaticiens et des procédures d'achat, élaborer un guide méthodologique et des études de cas (en ligne) pour la modernisation de l'informatique administrative et la réécriture des applications existantes, dans la quadruple perspective de l'euro, de l'an 2000, du passage aux architectures distribuées et à l'Internet. Y associer les représentants du secteur privé intéressés par la modernisation des approches informatiques des administrations.

Investissement : mettre en place avec la participation d'experts du secteur privé, un groupe de travail sur le thème du financement et des procédures d'achat intéressant les investissements de micro-ordinateurs, réseaux et logiciels (voir la question des logiciels libres, qui est essentielle).

AUTRES SUJETS D'ETUDE OU D'EXPERIMENTATION

Nouvelles méthodes de planification des développements technologiques et applicatifs. L'ancienne formule des schémas directeurs doit certainement être adaptée, mais on ne peut se passer d'outils de planification. En matière d'Internet, l'on pourrait envisager des formules analogues aux Plans de passage à l'euro.

Nouvelles méthodes de gestion liées au développement d'Internet et des réseaux dans les administrations.

Indispensable compte tenu de l'absence quasi générale d'outils d'analyse, de prévision, de suivi et de contrôle. L'objet principal serait de comparer les coûts/performance de l'administration traditionnelle, et ceux de différentes solutions de mise en réseau. Il faudrait en déduire différentes stratégies de modernisation. Mais le projet, qui se heurtera à des résistances considérables, demande une forte volonté politique, ainsi qu'une coopération avec le secteur privé (entreprises et consultants), où avec l'université (universités étrangères comprises), de façon à en obtenir des références transposables.

La gestion des personnels et des services en charge des technologies de l'information et de l'organisation. Recommandations aux services.

Sujet sensible à aborder sous l'angle de la valorisation des compétences.

Internet et conditions de travail dans l'administration. Recommandations aux services. Sujet demandant, plus que tous les autres, un dialogue avec les organisations syndicales. Les divers problèmes découlant de la nécessité de satisfaire rapidement aux besoins de la généralisation de l'Internet (nouveaux métiers et emplois, mobilité, encouragement de l'expertise, travail et formation à distance, etc.) devront être abordés dans une perspective volontariste. Il conviendra également de préciser les "droits et devoirs" des agents publics sur Internet.

RELATIONS ENTRE LES ADMINISTRATIONS, LES ENTREPRISES ET LES PARTICULIERS

NB: pour ne pas faire double emploi, les thèmes de travail proposés par le rapport de Francis Lorentz sur le commerce électronique n'ont pas été repris directement ici. L'importance de certains d'entre eux, notamment en ce qui concerne la dématérialisation de la Commande publique et du commerce électronique, la sécurité, la facilitation des formalités incombant aux créateurs d'entreprises, n'échappera pas. Il serait indispensable que les travaux les concernant puissent commencer sans attendre, avec des délais courts, et que leurs objectifs, méthodes et résultats fassent l'objet d'une publication systématique sur Internet.

Publier une **Circulaire interministérielle** relançant la dynamique de l'Internet dans l'administration. Ce texte devrait rappeler, en termes instrumentaux, les objectifs du PAGSI, notamment en ce qui concerne les relations avec les administrés, indiquer comment seront levés les obstacles juridiques à la dématérialisation qui peuvent demeurer, et dessaisir en tant que de besoin les organes traditionnels de la coordination interministérielle qui se sont révélés inopérants en matière d'Internet. Il faudra aussi simplifier les procédures d'ouverture des sites web public, afin d'en faire de véritables outils de travail avec le secteur privé et les usagers.

Traitement du courrier électronique du public mettre en place dans quelques ministères-pilotes, à titre expérimental, un réseau d'accueil et d'information du public en ligne, en liaison avec les CIRA. Élaborer une méthodologie.

Mise en ligne d'informations et politique de numérisation : de nombreuses mesures et initiatives, non détaillées ici, sont à prendre pour accélérer la mise en ligne par les organismes publics, à titre gratuit ou payant, des contenus réglementaires, administratifs et culturels.

Téléprocédures. Services d'intermédiation : réaliser, sous la responsabilité d'un groupe de ministères-pilotes les plus générateurs de procédures administratives, le cahier des charges d'un service d'intermédiation auxquels ces ministères pourraient éventuellement faire appel. Les procédures de la commande et de la dépense publique seront incluses dans le cahier des charges. Les offreurs de service du secteur privé seront invités à participer au projet, afin que les administrations et les entreprises puissent juger concrètement des avantages à en attendre. Mettre en place une plate-forme expérimentale associant un nombre significatif d'utilisateurs. Évaluer. Généraliser sur 3 ans.

Télé-guichets pour le grand public : lancer un appel à projets pour la réalisation de télé-guichets. Tester, généraliser.

Télétravail dans l'administration : encourager les applications-pilotes par diverses mesures.

Nouveaux emplois, nouveaux métiers : la question va se poser avec acuité : recenser, évaluer, encourager les opportunités de nouveaux emplois et métiers.

☞ AUTRES SUJETS D'ETUDE OU D'EXPERIMENTATION

Modalités juridiques, budgétaires, déontologiques, en matière de personnels, pour favoriser la coopération avec les collectivités locales et les associations en cas de travail coopératif sur Internet. Demande une coopération étroite avec les secteurs concernés.

☞ IMAGINER UNE ADMINISTRATION PLUS PARTICIPATIVE ET PLUS DEMOCRATIQUE

Se poser les bonnes questions : un agent doté d'Internet, quelque soit son grade et ses responsabilités, devra se poser les questions qui lui permettront d'optimiser le service rendu.

Promouvoir les initiatives des services de terrain : les administrations doivent apprendre à dialoguer et innover avec leurs personnels et avec leurs partenaires, sur la base de projets de terrain. Sans attendre de nouveaux projets, il faut en priorité compléter le financement des projets innovants existants, tel ceux de la DRIRE Nord-Pas-de-Calais (gestion de la procédure des installations classées en matière d'environnement, par exemple).

Encourager la création de bouquets de télé-services de proximité : la Datar, en liaison avec les ministères, peut jouer un rôle déterminant pour la diffusion de services Internet sur le territoire, à l'intersection des administrations de l'État (services déconcentrés, des collectivités locales et des entreprises privées). Une note particulière propose une démarche originale, sous l'intitulé d'Initiative Fr@nce en ligne.

Organiser la participation française à l'Autoroute francophone des administrations publiques, en décidant avec le soutien du ministre de la Fonction Publique, la réalisation d'un ensemble de contenus et d'un dispositif de participation au projet.

Internet et le multilinguisme dans l'administration. Des réseaux de traducteurs utilisant des outils d'aide en ligne seront encouragés.

Ouverture à intervalles réguliers, **dans les ministères** et dans certains services déconcentrés (préfectures) **de salles de réunion de type Cyber-cafés**, où se rencontreraient les fonctionnaires et membres d'associations s'intéressant à la modernisation des administrations par Internet, en vue d'échange d'idées et projets. Le ministre de la Fonction Publique pourrait inaugurer la formule, et prendre ainsi la tête d'un réseau de telles cellules informelles.

AUTRES SUJETS D'ETUDE OU D'EXPERIMENTATION

Réformes administratives en profondeur (à étudier avec les ministères ou services concernés, mais aussi avec les citoyens intéressés).

- Internet public, transparence, vie publique.
- L'accès à l'information juridique. Les premières réformes obtenues en 1998 ne sont pas suffisantes, et doivent être poursuivies.
- Les procédures juridictionnelles.
- Les procédures de contrôle et de lutte contre les fraudes et le crime économique.
- L'environnement.
- Les systèmes d'information géographiques et leurs applications. Voir sur ce point le site du Conseil national de l'information géographique. L'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la Recherche.
- L'accès à la Culture et à la mémoire collective.

Relations administrations/société

- L'apport des administrations à la lutte contre le chômage et pour l'insertion
- L'apport des administrations à la diffusion de l'Internet, notamment dans le domaine non marchand : participation aux Fêtes de l'Internet, à la commémoration de l'An 2000, etc.
- L'apport des administrations à la construction d'une citoyenneté européenne.
- L'apport des administrations à la transparence du débat politique. Exemple : étude de besoin ou d'impact par liste de diffusion.

Les échanges et la coopération entre administrations de l'Union européenne. Propositions à destination des divers programmes communautaires. Créer des groupes de travail français informels et proposer la même démarche aux partenaires européens (notamment l'Information Society Project Office). La participation de représentants des entreprises et usagers de l'administration sera indispensable.

Les échanges et la coopération entre administrations étrangères à l'Union européenne. Propositions à destination des divers programmes internationaux. Créer des groupes de travail français informels. La participation de représentants des entreprises et usagers de l'administration sera indispensable.

**Chacune des propositions fait l'objet d'une fiche consultable,
comme le rapport,
sur le site du Premier Ministre :
<http://www.premier-ministre.gouv.fr/DOSACTU/ELEMENTB4RAP.HTM>**

**ou sur le site d'admiroutes:
<http://www.admiroutes.asso.fr/mission>**

**ou sur le site internet.gouv.fr
<http://www.internet.gouv.fr/francais/servpub/textesref.htm>**

LA METHODE : LE TRAVAIL COOPERATIF EN RESEAU

Le travail coopératif en réseau s'est généralisé dans les entreprises modernes. Il est indispensable dans les structures à établissements multiples au plan international ou national. Mais ses avantages sont tels qu'il s'impose dans toutes les organisations, dès lors que l'on veut faire participer à la décision et à la gestion les différents acteurs de l'entreprise.

Le travail coopératif en réseau, au sens strict, suppose la mise en place de logiciels et méthodes développés à partir d'outils existants du commerce (par exemple Lotus Notes). Il existe également des logiciels libres aussi efficaces et plus souples à cette fin, aux standards Internet de bout en bout.

Mais le travail coopératif en réseau peut s'exercer selon des formules plus lâches. L'essentiel est d'utiliser les possibilités de la connexion et du travail en commun qui découlent tout naturellement d'un emploi professionnel de l'Internet et de l'intranet : messagerie électronique, forums, transferts de documents, etc.

Il faut évidemment commencer par des formules souples dans les structures complexes où l'on ne peut imposer une méthode rigoureuse de travail coopératif. C'est ainsi que les responsables des associations qui ont animé le groupe de pilotage de la Fête de l'Internet ont procédé. Tout a été fait par Internet, mais d'une façon improvisée. Rien n'empêchera pour l'avenir d'adopter un mode de travail plus méthodique.

Le maillage entre administrations est suffisamment complexe pour que le travail coopératif en réseau ne puisse y être introduit selon un modèle unique, et avec des logiciels et méthodes identiques. Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas dès maintenant monter des « espaces projets » à configurations variables, dans les nombreux domaines où le travail coopératif en réseau s'impose.

Pour la suite de ces propositions, nous préconiserons donc la méthode générale du travail coopératif en réseau et des espaces-projets, mais sans évidemment prétendre en définir ici, ni la configuration, ni les modalités.

Il est par contre facile de préciser ce qu'il ne faudra plus faire, surtout quand il s'agira de mettre en application les orientations du programme gouvernemental :

- le groupe de travail interministériel à participation aléatoire, à rendez-vous épisodiques, sans ordre du jour ni suivi d'exécution précis, dont les participants ne pratiquent pas Internet et donc ne connaissent pas exactement ce dont ils sont censés délibérer,
- l'étude sous-traitée à une société de service qui consacrera 6 mois en interviews de personnalités choisies un peu au feeling et 3 mois à collationner les propos recueillis. Le rapport d'étude ne sera évidemment pas appliqué, ni même lu par les « décideurs » auxquels il devrait s'adresser. Il pourra par contre être revendu avec profit ailleurs.

PROPOSITION : expérimenter le travail coopératif en réseau au sein des groupes de travail chargés de la mise en oeuvre des propositions du présent rapport, si elles sont retenues, et plus généralement de celles du PAGSI.