

L'ETAT ET LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

Vers une administration « à accès pluriel »

Bruno Lasserre, Président

Rapporteurs

*Philippe Chantepie, Olivier Japiot, Jean-Philippe Mochon,
Laurent Sorbier*

AVANT-PROPOS

par

Jean-Michel Charpin
Commissaire au Plan

Le Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information a produit une conséquence majeure : l'administration française a rejoint le niveau d'équipement (micro-ordinateurs, réseaux Intranets, accès à Internet) du secteur privé et des administrations d'autres grands pays occidentaux. Ce résultat exprime autant la dynamique propre des technologies de l'information que

l'efficacité du programme gouvernemental. Est-ce suffisant pour mettre l'administration en phase avec les attentes des citoyens et des acteurs socio-économiques ?

Si la France est en bonne voie, c'est notamment en raison de l'adhésion des agents au mouvement de modernisation par les technologies de l'information. Le facteur humain, l'appropriation des technologies et la formation aux usages revêtent un caractère central dans la réussite d'une « administration en réseaux ». Ils sont au cœur de la mission de réflexion et de prospective que le Premier ministre a confiée sur ce sujet au Commissariat général du Plan. Le groupe de travail réuni à la demande du Premier ministre et présidé par Bruno Lasserre a bénéficié des contributions d'ateliers thématiques spécialisés. Je remercie vivement Bruno Lasserre et les présidents de ces ateliers, Alain d'Iribarne, Yves Lasfargue, Dominique Dubois, Gilbert Santel et Bernard Longhi d'avoir animé efficacement ces réflexions.

Les technologies de l'information induisent une transformation des organisations. À long terme, ce sera un changement en profondeur. Sur le moment, explique le rapport, les technologies de l'information ont pour principal effet d'amplifier les qualités ou les défauts des organisations antérieures. Il se crée une dynamique du changement : d'un côté les utilisateurs expriment des exigences croissantes (rapidité, interactivité, simplicité, personnalisation, etc.) ; de l'autre, les services publics disposent de moyens nouveaux et peuvent déployer une volonté d'innovation qui les transforme. Les technologies de l'information et de la communication favorisent les gains de productivité. Elles permettent aussi une amélioration de la qualité du service final rendu aux utilisateurs. À condition toutefois que l'administration intègre dans son fonctionnement tous les impacts positifs de ces technologies par la redéfinition du rôle de la hiérarchie, la réorganisation et le décroisement des services, de nouvelles relations entre *back-office* et *front-office*. Le rapport relève à juste titre la nécessité de dissiper certaines inquiétudes. Souvent plus supposées que vécues, les craintes en matière d'emploi, de perte de convivialité, d'accroissement des exigences pourront être apaisées en présentant clairement les enjeux de ces technologies et en débattant des changements des organisations.

Prospectif, le rapport prévient du risque que l'on courrait à créer un accès spécifique aux services publics, se substituant aux modes d'accès traditionnels. Il recommande le développement d'une « administration à accès pluriel » qui offre aux utilisateurs le choix du mode d'accès aux services publics : soit par des technologies modernes, soit par les voies traditionnelles du courrier ou du

contact direct. Plus interactive, accessible et transparente, l'administration se doit d'offrir aussi des garanties de fiabilité, d'efficacité et de protection des données personnelles. C'est dans ce cadre que la dématérialisation des procédures et le développement de téléprocédures peuvent être accélérés.

Le grand public entretient souvent des préventions à l'endroit de la modernisation de l'administration. Cette attitude a pu se cristalliser dans le discours sur le « retard français », que ce rapport vient périmer, ayant fondé ses analyses sur des comparaisons internationales. La France et la plupart des pays occidentaux en sont aujourd'hui au même point : une fois les questions techniques réglées et l'impulsion lancée, tous les pays doivent relever le défi d'une transformation en profondeur de leur administration. Pareil enjeu implique une mobilisation des agents et une progression de l'accès de tous aux technologies. En explicitant ces deux facteurs clés de réussite, le rapport de Bruno Lasserre identifie les conditions essentielles pour permettre à l'administration française de se placer à la pointe du mouvement.

SYNTHÈSE

Commandé par le Premier ministre dès la publication du Programme d'action gouvernemental pour préparer l'entrée de la France dans la société de l'information (PAGSI) en 1998, le présent rapport offre pour la première fois un panorama complet de l'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration. Il ne se cantonne pas aux administrations de l'État mais englobe également les établissements publics administratifs et les collectivités locales.

Issu de travaux d'analyses et d'études, de questionnaires largement diffusés, d'échanges d'expériences nationales et locales, françaises et étrangères, ce rapport présente le diagnostic d'une démarche en cours, qui s'est développée tout au long de son élaboration. Il décrit les larges effets de la démarche engagée, qu'ils portent sur l'organisation, les perceptions et les usages de ces technologies par les agents publics ou sur la nature des nouveaux services

d'accès à l'administration. À partir du regard porté sur les expériences concrètes, leur élaboration, leur cheminement et leur réalisation, il s'efforce d'apporter des recommandations générales et des propositions concrètes.

Ce rapport s'inscrit ainsi dans une réflexion touchant à la modernisation de l'État et de l'ensemble des services publics. Car de nouveaux modes de management s'introduisent, sous la pression que créent les nouvelles attentes des citoyens à l'égard d'une administration en réseaux.

1. Le diagnostic d'une mutation en cours

Relayant des initiatives, souvent locales, la manifestation d'une volonté politique forte en faveur d'une modernisation de l'État par l'introduction des technologies de l'information et de la communication a permis l'émergence d'un nouveau mode d'accès aux services publics.

L'administration française a rejoint le niveau d'équipement du secteur privé et des autres grands pays occidentaux

L'ensemble de l'administration a rattrapé en peu d'années le retard qu'elle avait pu accumuler dans l'utilisation de l'informatique par rapport au secteur privé. Désormais, les trois quarts des agents de l'État utilisent l'informatique, et les deux tiers des postes de travail équipés de micro-ordinateurs sont reliés à un réseau, au moins local, mais aussi de plus en plus souvent un Intranet ministériel ou départemental et Internet. En termes d'équipements informatiques, de connexion en Intranet et d'accès à Internet, l'administration a ainsi engagé une profonde mutation vers le fonctionnement en réseaux. Cette mutation tient au dynamisme de certaines collectivités locales qui ont souvent joué un rôle de pionnier. Elle repose sur la mise en œuvre ordonnée de développement d'Intranets, de sites sur Internet de la part des administrations centrales, mais aussi de services déconcentrés. Elle repose aussi sur le lancement de grands projets de mise en réseau de l'administration : AdER (administration en réseaux) pour l'ensemble des administrations et SIT (systèmes d'information territoriale) dans chaque département. Mais la mutation demande maintenant à être achevée, en comblant les disparités qui subsistent.

La forte adhésion des agents publics s'accompagne encore d'inquiétudes

Pareille mutation de l'administration n'est pas possible sans l'adhésion des agents publics. Les études réalisées dans le cadre de la mission confiée au Commissariat général du Plan sont parfaitement concordantes : les agents sont très motivés par l'introduction des technologies de l'information et de la communication. Pour leur propre compte, ils trouvent plus d'autonomie et de responsabilité. Ils y voient aussi une nouvelle façon de travailler au sein d'un service public plus moderne.

En corollaire, les agents publics s'interrogent sur ce que deviendra leur travail au sein d'une administration en réseaux. À l'instar de tous les salariés qui vivent des changements comparables dans les entreprises, ils redoutent parfois une perte de convivialité ou des exigences accrues en termes de rapidité et de réactivité. Ils regrettent que les enjeux du changement ne soient pas suffisamment expliqués et affichés.

Ainsi, le sentiment est largement répandu qu'une mutation est en train de s'opérer, ce qui est porteur d'espoirs, mais aussi d'interrogations.

Les technologies de l'information amplifient les défauts et les qualités des organisations

L'analyse des usages montre que l'introduction des technologies de l'information et de la communication amplifie les défauts et les qualités des modes de fonctionnement des services. Elles accroissent la transparence, la circulation de l'information, l'efficacité du travail dans les organisations ouvertes. Inversement, elles tendent à replier davantage sur eux-mêmes les services peu perméables au travail coopératif.

Le rapport préconise de compléter l'actuel déploiement des technologies de l'information par un réel accompagnement du changement pour remettre clairement les hommes et les femmes qui composent l'administration au cœur de cette révolution socio-technique.

La dynamique impulsée par l'offre de services profite de l'expression des attentes des utilisateurs

Alors que l'analyse de la demande des utilisateurs n'a pas toujours été suffisante jusqu'ici, elle doit être désormais au centre des démarches de

définition des nouveaux services de l'administration en réseaux. Or, il apparaît déjà que le niveau d'exigences augmente à de pluriels titres : simplification d'accès, plus grande transparence, réduction des délais de réponse, suivi et personnalisation du contact.

Cette évolution construit une dynamique importante capable d'améliorer significativement les services offerts. Elle favorise une logique d'innovation de services parce qu'elle impulse une logique de modernisation de l'administration.

2. De nouvelles voies pour l'administration en réseaux

Deux ans après le lancement du PAGSI, il est nécessaire de mettre l'accent sur de nouvelles priorités. Il faut en effet mieux définir le projet d'une organisation de l'administration en réseaux et le faire partager par tous, en organisant sa mise en œuvre et en généralisant les expériences réussies.

Un projet d'administration en réseaux est un projet de transformation de l'administration

Loin d'être un objectif en soi, l'introduction des technologies de l'information et de la communication ne prend de sens que dans la perspective des objectifs du service public. Elle doit d'abord permettre une amélioration de la qualité du service rendu, ce qui passe par la mise en ligne d'informations pour les citoyens et les entreprises, par le recours à de nouvelles formes d'interactivité ou par l'apparition, avec les téléprocédures, de nouveaux accès du public à l'administration.

Le fonctionnement interne de l'administration doit également être amélioré, grâce à la messagerie, aux Intranets, à l'Internet et au travail coopératif à distance. Il en résultera un gain d'efficience qui résidera avant tout dans des progrès de qualité et de productivité.

C'est tout le mode de fonctionnement de l'administration qui devrait s'en trouver renouvelé, avec par exemple une redéfinition du rôle de la hiérarchie. En même temps, il apparaît possible de faire tomber les cloisonnements entre services. Alors que l'administration est traditionnellement organisée sur le principe du « clonage », avec une direction dans chaque département, on peut maintenant repenser complètement le modèle administratif en s'affranchissant

des limites liées à la spécialisation ou la localisation géographique des services. On peut également envisager de spécialiser les services dans le traitement de tel ou tel dossier. À terme, le *back-office* de l'administration pourra engendrer de réels gains de qualité et de productivité qui pourraient être mis au service d'un accueil du public, le *front-office*, qui doit plus que jamais rester au centre des priorités.

Faciliter l'appropriation des technologies de l'information et de la communication par les agents

La modernisation en cours suppose une véritable appropriation par les agents publics et la mise en œuvre d'un projet stratégique de changement parce que l'administration en réseaux est bien plus un projet qu'un outil. L'ensemble de la hiérarchie administrative doit être impliqué pour conduire des projets de *management* alliant réorganisation et développement des usages des technologies de l'information et de la communication.

La conduite de ce changement implique de prendre en compte l'évolution des métiers parce que certains sont renforcés, d'autres sont en mutation et que l'ensemble des compétences évolue. La formation apparaît donc comme un enjeu essentiel. Elle doit être largement offerte, dans tous les services, et elle doit être centrée sur la longue durée, car son véritable enjeu n'est pas dans l'apprentissage de quelques logiciels au fond assez simples, mais plutôt dans l'aide à la banalisation de nouveaux modes de travail. Au-delà de cette formation, tout doit être fait pour intégrer les technologies de l'information dans la vie des services, notamment en permettant l'accès des organisations syndicales aux Intranets et en organisant le dialogue social sur ces sujets.

L'administration doit mieux faire circuler l'information

Dans un modèle d'organisation administrative cloisonnée, l'information était un enjeu de pouvoir que les services ne partageaient qu'avec réticences. Le développement des réseaux permet au contraire de nouvelles circulations de l'information, à partir du moment où quelques grands principes seront définis pour la valider et la diffuser. Les messageries permettent des échanges plus fréquents et plus informels : il faut en tirer parti, mais aussi en organiser le fonctionnement par l'adoption de charte d'usages.

La circulation de l'information entre les ministères et leurs services sur le terrain doit être améliorée. Par le recours à des foires aux questions (FAQ) ou à des forums, les services ministériels, qui se trouvaient traditionnellement en situation de commandement vis-à-vis de tous leurs interlocuteurs dans les départements, peuvent inventer de nouvelles relations avec les services, plus interactives et plus égalitaires. Les préoccupations du terrain peuvent remonter plus rapidement vers les ministères, et ceux-ci peuvent plus facilement partager leurs informations avec tous les services.

Dans chaque département, l'information devient un bien commun entre les différentes administrations. Les systèmes d'information territoriale, Intranets des services de l'État dans le département, sont en cours de généralisation. La logique du portail est utilisée pour accéder à l'information. Sur des politiques interministérielles, comme l'emploi, la politique de la ville ou la gestion de l'eau, des bases de données partagées sont aussi constituées.

La généralisation des expériences réussies exige une démarche de projet

Les procédures administratives de décision apparaissent encore trop lourdes pour assurer la mise en place de l'administration en réseaux. Il n'est certes pas question de revenir sur l'application du code des marchés publics. Mais il faut développer des fonctions de conseil auprès des porteurs de projet, voire adapter la jurisprudence de la Commission centrale des marchés qui pourrait être plus prévisible et intervenir plus en amont. Plus encore, il convient de rénover le rôle des Directions informatiques, qui ne doivent plus être les pilotes exclusifs des projets, mais qui doivent évoluer vers une philosophie de conseil aux porteurs de projet et de cellule de soutien technique.

La généralisation des expériences réussies passe par l'adoption des standards techniques de l'Internet. Les administrations doivent mettre au premier plan un souci d'interopérabilité et d'accessibilité. Elles ne doivent pas hésiter à recourir aux logiciels libres. Mais, comme dans tous les domaines, elles ne doivent pas s'enfermer dans ce choix, puisque l'essentiel doit être pour elles de rester accessibles à tous. De même, elles doivent être attentives aux enjeux de la sécurité, sans les surévaluer, en sachant distinguer ce qui est confidentiel de ce qui ne l'est pas.

La dématérialisation des procédures et la multiplication des téléprocédures reposent à présent sur la mise en œuvre d'une démarche séquencée :

- recenser, évaluer, capitaliser les innovations réussies, mais aussi les difficultés ;
- se doter des instruments de généralisation et de banalisation pour accélérer les processus de dématérialisation et de développement de services interactifs, grâce à l'échange de savoir-faire acquis.

Il est nécessaire de se doter de l'ensemble des moyens adaptés à la consolidation des expériences réussies, à l'échange notamment grâce aux technologies de l'information (forums, site, etc.) des expérimentations et de savoir-faire acquis par les responsables de projets et par leurs observateurs. Ces moyens doivent permettre de faciliter le passage de la phase d'expérimentation et d'innovation à la phase de généralisation et de banalisation.

3. Pour des services publics « à accès pluriel » au service de tous

L'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration ne doit pas se tromper d'objectif. À l'évidence, il ne s'agit pas de créer un service public de luxe destiné aux « technologiquement nantis », et le risque est maintenant bien évité, tant la croissance rapide de l'accès à l'Internet accroît chaque jour le public naturel des services en ligne. Mais il ne s'agit pas non plus de créer un service public minimal, qui chercherait à combler les carences d'une administration réelle de plus en plus difficile à joindre.

L'administration en ligne doit être au contraire un mode d'accès supplémentaire pour les citoyens vers le service public. Il faut veiller à l'accueil du public sous toutes ses formes, aux guichets, au téléphone, par courrier et en ligne.

« Changer de braquet »

La croissance de l'accès aux technologies de l'information est nette auprès des citoyens, puisque au moment de la parution de ce rapport, la France compte plus de cinq millions d'internautes. C'est aussi vrai des entreprises françaises qui ont bien compris tout l'intérêt économique que revêtent ces technologies. Malgré ces résultats positifs il est toujours prioritaire d'accélérer encore le

rythme d'équipement des Français, en veillant à l'égalité d'accès à ces technologies en termes sociaux ou géographiques.

Un tel constat périmé le discours du « retard français ». La France a largement comblé un retard qu'elle partageait avec les autres pays européens. Après une phase consacrée au rattrapage technologique, elle doit maintenant centrer son effort sur le qualitatif. Elle doit résoudre les défis qui apparaissent en France comme dans les autres pays industrialisés, et qui tiennent à la définition des usages, à l'organisation et à l'efficacité des services ou à la sécurité, et qui sont bien souvent l'affaire de choix démocratiques plutôt que d'options technologiques. La dernière partie de ce rapport met en relief l'importance de tels choix pour réaliser pleinement l'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration.

Le choix d'une administration à accès pluriel

Le rapport met en lumière un apparent paradoxe : l'introduction des réseaux, la création d'Intranets et la multiplication de services en ligne ont fait prendre conscience de l'importance de tous les modes de communication, y compris les plus traditionnels. Le développement de nouveaux services interactifs et innovants offre aux services publics une double chance qu'ils doivent saisir. Chaque administration, chaque établissement public, chaque service, chaque collectivité locale a l'occasion :

- de repenser tous les modes d'accès aux services qu'ils rendent, qui doivent être complémentaires et non substituables ;
- de tenir compte de l'ensemble des attentes de la globalité des utilisateurs et de prendre en compte ceux qui sont le moins directement concernés par les technologies de l'information et de la communication.

L'administration en réseaux repose donc sur le choix du « multilinguisme » c'est-à-dire d'une administration à « accès pluriel » capable de satisfaire les internautes les plus mobilisés, les entreprises pour lesquelles le temps de relation avec l'administration est particulièrement précieux, mais aussi tous les citoyens qui ne participent pas encore à la croissance rapide de l'accès à Internet.

Il faut également veiller à l'égalité d'accès de tous aux technologies de l'information à la fois en termes d'éducation, de niveau social et

d'aménagement du territoire. Il faut multiplier les points d'accès à ces technologies (bornes interactives, Cyberpostes...) en prévoyant des « médiateurs » chargés d'aider le public à utiliser ces nouveaux outils. Il faut aussi développer des centres d'appels téléphoniques qui constituent l'un des moyens les plus adaptés aux besoins des utilisateurs en s'assurant d'une professionnalisation de l'accueil et de la qualité des renseignements et des traitements de demandes.

L'équilibre entre l'efficacité de l'administration en réseaux et les objectifs de protection des libertés des citoyens

Les technologies de l'information et de la communication font naître de fortes attentes de la part des citoyens et des acteurs socio-économiques qui trouvent souvent que l'administration ne change pas assez vite. Mais les exigences d'accès à des services à distance en temps réel doivent également prendre en compte les objectifs d'importance au moins équivalente que sont la protection des données personnelles, la garantie du respect de la confidentialité et l'assurance d'une sécurité des échanges informatisés de données. C'est en cherchant et en éprouvant des équilibres entre ces objectifs que la dématérialisation des téléprocédures doit se poursuivre.

Par exemple, il devient techniquement possible, dans le cadre des téléprocédures, d'éviter que le citoyen n'ait à fournir à l'appui de ses demandes des versions papier de ses pièces justificatives (fiches d'état civil, attestations de non-imposition, etc.). Mais cela doit être subordonné à un accord préalable du demandeur avant toute interconnexion de fichiers.

Le rapport préconise l'accélération des téléprocédures en privilégiant des « chantiers transversaux ». Il propose aussi de répondre aux attentes que les téléprocédures ont fait naître en ce qui concerne le traitement des dossiers et des demandes. Des mécanismes déjà expérimentés de « traçabilité des dossiers » peuvent être généralisés afin d'éviter les « effets tunnels » dont peuvent se sentir victimes les citoyens et les entreprises dans leur relation avec l'administration.

Les prémices d'une mutation de l'ensemble des services publics

La logique de réseau assure un profond décloisonnement des services de l'administration, mais aussi de l'administration avec son environnement.

L'interconnexion des réseaux de l'administration avec ceux de ses partenaires devient la condition de leur efficacité et de leur utilité, à mesure que les réseaux se multiplient et que leur usage s'approfondit. En œuvre entre les administrations centrales, au sein des services déconcentrés, les réseaux auront à rejoindre ceux des collectivités locales, voire ceux d'acteurs structurants de l'environnement économique et social (institutions européennes, chambres consulaires, associations, etc.).

La dynamique des réseaux, portée par l'introduction des technologies de l'information et de la communication, implique désormais le lancement de « projets transversaux » à l'ensemble des administrations en matière de dématérialisation de la commande publique, de gestion des dossiers d'urbanisme, d'action sociale (aide sociale, gestion du logement social, etc.), de transports et d'état civil.

Cette démarche transversale exprimera la capacité de l'administration à prendre en compte l'ensemble des effets des technologies de l'information sur l'organisation : le passage de logiques verticales à des logiques horizontales au profit de la qualité des services aux utilisateurs.

Sur tous ces sujets, le rapport formule une série de propositions dont la liste est présentée en annexe.

Sommaire

Introduction générale - L'administration en réseaux : une réponse nécessaire à l'émergence d'une « société en réseaux »	16
--	-----------

Chapitre Premier - UNE MUTATION ENGAGÉE : L'ADMINISTRATION EN RÉSEAUX.....	22
---	-----------

1. Une démarche volontariste aux résultats significatifs mais contrastés ..	22
1.1 Un foisonnement d'initiatives locales souvent précoces mais difficiles à généraliser.....	23
1.2 Un programme ambitieux et mobilisateur : le PAGSI	25
1.3 Bilan d'étape d'un mouvement en cours.....	28
2. Des agents publics motivés mais parfois inquiets, des utilisateurs de plus en plus exigeants.....	41
2.1 Des agents très motivés qui souhaitent mesurer les enjeux des technologies de l'information et de la communication	42
2.2 Des attentes peu identifiées mais des exigences croissantes de la part des utilisateurs.....	48

**Chapitre II - DE NOUVELLES VOIES POUR L'ADMINISTRATION
EN RÉSEAUX..... 53**

1. Définir un projet pour l'administration en réseaux	53
1.1 Se fixer des objectifs de service public.....	53
1.2 Moderniser le mode de fonctionnement de l'administration grâce aux technologies de l'information et de la communication	63
2. Faciliter l'introduction des technologies de l'information et leur appropriation par les agents	70
2.1 Penser l'introduction des technologies de l'information comme un projet stratégique	70
2.2 Assurer l'appropriation des technologies de l'information par les agents	73
2.3 Faire émerger de nouvelles règles pour le traitement et la circulation de l'information.....	84
3. La généralisation : capitaliser sur les expériences réussies, harmoniser les démarches techniques.....	89
3.1 Lever les obstacles à la généralisation des expériences réussies.....	89
3.2 Harmoniser les démarches techniques	95

**Chapitre III - DES SERVICES PUBLICS « À ACCÈS PLURIEL »
POUR TOUS 102**

1. Assurer l'accès de tous à l'administration en réseau.....	103
1.1 S'appuyer sur le développement rapide de l'accès aux technologies de l'information et de la communication	104
1.2 Multiplier les points d'accès à l'administration et améliorer l'interactivité et la simplicité des services	112
1.3 Propositions.....	117
2. Accélérer la dématérialisation des procédures pour développer les services publics en ligne	123
2.1 Disposer des instruments d'évaluation pour capitaliser les expériences et les généraliser	123
2.2 Propositions pour disposer de moyens plus performants d'analyse et d'évaluation	125
2.3 Favoriser une logique de « téléguichet » interactif	126
2.4 Propositions pour poursuivre et compléter la dématérialisation des procédures	130
3. Favoriser une logique de « chantiers transversaux » pour développer des services publics interactifs	133
3.1 Le « décloisonnement » administratif doit s'opérer aussi vers l'extérieur	133
3.2 Propositions pour favoriser la mise en œuvre de chantiers transversaux.....	137
<hr/>	
CONCLUSION GÉNÉRALE	144
ANNEXES	151
Lettre de mission.....	147
Composition du groupe plénier	150
Liste des personnalités auditionnées	153
Présentation des travaux des ateliers.....	155
Liste des propositions	179

Introduction générale

L'ADMINISTRATION EN RÉSEAUX : UNE RÉPONSE NÉCESSAIRE À L'ÉMERGENCE D'UNE « SOCIÉTÉ EN RÉSEAUX »

Les technologies de l'information et de la communication sont le vecteur d'une révolution technologique sans précédent par sa rapidité et son ampleur : dans les grands pays industrialisés, il n'est aucun secteur de l'activité humaine qui ne soit aujourd'hui le lieu d'une utilisation croissante de ces technologies, qui puisse faire abstraction de leur part de plus en plus déterminante dans les gestes du quotidien. Qu'il s'agisse de notre manière de communiquer, d'échanger, de travailler, de consommer ou d'apprendre, les technologies de l'information et de la communication sont le moteur ou le support d'évolutions dont il est encore difficile d'évaluer l'impact. Les technologies de l'information et de la communication seront entendues dans le cadre de ce rapport au sens le plus large, soit toutes les technologies participant aux opérations de traitement, de production et d'échange de l'information, sous toutes ses formes : du téléphone – fixe ou portable – à l'Internet, en passant par la carte à puce ou les systèmes de visioconférence, sans oublier, demain, la télévision numérique. En pratique, ce sont souvent celles qui ont émergé avec les réseaux comme l'Internet.

Si ces technologies – dont nombre sont en voie de banalisation et de démocratisation, à l'instar du téléphone portable, ou dont l'usage connaît un progrès exponentiel, à l'exemple de l'Internet – ne déterminent rien par elles-mêmes, les modes d'appropriation, les nouveaux usages dont elles font l'objet – fruit d'une inventivité technique dont les limites paraissent encore très éloignées – sont en train de bouleverser en profondeur nombre de nos pratiques sociales, économiques et culturelles. Au point qu'il est devenu tentant de voir en cette révolution technologique le ferment de l'émergence d'une nouvelle forme de société. Une société dont le devenir sera intimement lié aux usages des technologies de l'information et de la communication. Une société où la maîtrise de l'information, de sa production et de ses modes de circulation se donne comme la matrice de la puissance, de la capacité à créer de la richesse et

des emplois, à assurer le rayonnement d'une culture ou d'une langue. Une société où les réseaux d'information, dans le système économique « mondialisé » de cette fin de 20^e siècle, semblent consacrés dans le rôle qu'avait autrefois dévolu la révolution industrielle à l'énergie et aux machines.

C'est à cette mutation annoncée de la société industrielle en une « société en réseaux », à ce « changement de paradigme socio-technique »¹ que le gouvernement français a voulu préparer la France en lançant, le 16 janvier 1998, un « Programme d'action gouvernemental pour préparer l'entrée de la France dans la société de l'information » (PAGSI). Et c'est parce que l'État ne saurait demeurer dans un superbe isolement face à une mutation qui concerne tous les pays et l'ensemble de la société que le gouvernement a souhaité que l'État soit non seulement un acteur majeur des chantiers lancés, mais aussi un lieu privilégié et exemplaire du déploiement des technologies de l'information et de la communication.

*Les enjeux de la construction de l'État
et des services publics en réseaux*

Engagés depuis deux ans dans la mutation vers la société de l'information, les administrations doivent en effet repenser leur mode d'organisation mais aussi leur place dans la société.

L'État, et à un moindre degré les autres acteurs publics, sont en effet confrontés à une remise en cause massive d'une grande part de leurs principes fondateurs. Bâti autour de structures fortement hiérarchisées, destinées à faire respecter une règle de droit édictée au niveau central, l'État n'est pas spontanément à l'aise dans le monde des réseaux, où la circulation de l'information est transversale et plus informelle. Cette nouvelle circulation de l'information le remet en question dans son fonctionnement interne en mettant à l'épreuve ses rigidités et en le contraignant à inventer de nouveaux modes de décision. Le monde des réseaux redéfinit aussi les rapports de l'État avec la société, au rythme des nouvelles exigences d'interactivité des citoyens. Ceux-ci ne veulent plus être traités anonymement et de manière égalitaire, comme l'exigerait classiquement le principe d'égalité. Ils souhaitent que leurs

(1) Selon l'expression de Manuel Castells, « *The Information Age (Economy, Society and Culture)* », tome I : « *La Société en réseaux (The Rise of the Network Society)* », Fayard, 1997.

- Introduction générale -

situations individuelles soient prises en compte par des réponses personnalisées, et ils aspirent à participer selon de nouvelles modalités à la prise de décision publique.

Ainsi questionnés sur leurs modes de fonctionnement, l'État et les services publics sont en même temps l'objet de sollicitations renouvelées. Réfutant l'utopie libertaire d'une société de « *net citizens* » se suffisant à elle-même, le groupe de travail a la conviction que la société de l'information engendre un nouveau besoin de service public. L'administration, peut-être particulièrement en France, n'est pas dans la société un intermédiaire comme les autres, que les réseaux pourraient rendre obsolète, comme ils le feront peut-être pour certains intermédiaires commerciaux ou financiers. L'administration est en effet un prestataire de service irremplaçable, dont ont besoin tous les citoyens de la société de l'information comme tous les citoyens pour organiser leur vie dans la société. Le service public est aussi une exigence qui trouve dans la société de l'information des formes renouvelées, par exemple dans la nécessité d'éviter l'apparition d'une nouvelle « fracture numérique » entre ceux qui sont connectés et les autres.

Dans cette situation paradoxale d'être à la fois contestés et sollicités, l'État et les services publics ont besoin d'une plus grande visibilité sur les évolutions qui s'engagent. La réponse à ce besoin de visibilité a été le premier objectif du groupe de travail constitué à la demande du Premier ministre sur « L'État et les technologies de l'information et de la communication »¹.

Champ d'investigation et méthode retenue par le groupe de travail

Le groupe de travail s'est attaché à définir des limites à la fois raisonnables et opératoires pour son champ d'investigation. Analyser l'impact du déploiement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration impliquait en effet qu'un certain nombre de restrictions soit initialement posées, de telle sorte que cette réflexion ne se fixe pas des ambitions excessives : il aurait de fait été illusoire, et sans doute inutile, d'espérer traiter dans le détail et séparément chacun des secteurs de l'action de l'État (santé, éducation, etc.) concerné par les chantiers du PAGSI.

(1) Cf. en annexe la lettre de mission du 18 mai 1998 du Premier ministre au Commissaire au Plan.

Une approche transversale

Le groupe de travail a donc souhaité que son approche demeure exclusivement transversale et ait pour ambition d'identifier des traits communs à l'ensemble des administrations, s'agissant du déploiement et des usages des technologies de l'information et de la communication. L'objet de ce travail est donc, à partir d'une analyse portant sur un large échantillon d'administrations aux missions et aux structures très diverses (et n'intégrant des approches sectorielles qu'à titre d'exemples ponctuels), de mieux définir les « tendances lourdes », les phénomènes constatés dans l'ensemble des services étudiés.

Une analyse qui a progressivement intégré tous les acteurs du service public

Par rapport à l'intitulé initial de la mission confiée au Commissariat général du Plan, on pourra s'étonner de la part accordée dans ce rapport à l'analyse du déploiement des technologies de l'information et de la communication dans des administrations qui ne sont pas celles de l'État, et en particulier de la place importante accordée aux expériences des collectivités locales. Cette extension du champ de l'étude résulte de plusieurs conclusions des premiers travaux de la mission :

- d'une part, il est évident, pour tous les membres du groupe de travail, que les expériences menées par les collectivités locales pour moderniser l'action de leurs services administratifs grâce aux technologies de l'information et de la communication sont riches d'enseignement pour l'État (qui peut s'en inspirer et tirer les leçons des échecs ou de succès enregistrés). Il aurait donc été regrettable que les collectivités locales soient a priori exclues du champ d'analyse ;
- d'autre part, il est apparu que le déploiement des technologies de l'information et de la communication n'est pas sans conséquence sur le périmètre de l'État et du service public, le fonctionnement en réseau de l'État se traduisant par des frontières (fonctionnelles et organisationnelles) beaucoup moins étanches entre son administration et celles des collectivités locales. Le travail coopératif en réseau entre ces dernières aboutit, lorsqu'il se développe, à des synergies nouvelles à une coopération d'un certain nombre de services publics (services traditionnellement rendus par les services déconcentrés mais auxquels le public a accès via le site Internet d'une ville, par exemple). Il est donc apparu légitime et nécessaire de

- Introduction générale -

s'engager dans une étude plus globale de l'évolution des services publics à l'heure de l'État en réseaux.

Une démarche d'échanges et d'enquête

Souhaitant balayer le plus largement possible les problématiques de la construction de l'administration en réseaux, et associer le plus grand nombre d'acteurs et d'experts, le groupe de travail s'est organisé en un groupe plénier et six ateliers thématiques. Les ateliers ont été consacrés aux sujets suivants : mutations des modes du travail et structures d'organisation du travail (atelier 1), nouvelles actions de formation et évolution des qualifications des agents (atelier 2), recommandations techniques (atelier 3), organisation de l'État (atelier 4), services aux citoyens et aux entreprises (atelier 5) et diffusion des données publiques (atelier 6). Chaque atelier a poursuivi un travail autonome qui a donné lieu à la rédaction d'un rapport particulier. Alimenté régulièrement par les travaux des ateliers, le groupe plénier a également mené une réflexion propre en organisant des auditions. L'ensemble du groupe de travail s'est appuyé sur deux enquêtes réalisées au sein de l'administration. La première de ces enquêtes a porté sur plus de 2 500 questionnaires diffusés dans l'ensemble de la fonction publique puis analysés suivant des méthodes de redressement statistique. La seconde étude a été confiée à un cabinet d'études, qui a réalisé une quarantaine d'entretiens au sein de deux administrations centrales et de deux services déconcentrés.

Vers des services publics « à accès pluriel »

Ayant pu diagnostiquer pendant un peu plus d'un an le mouvement en marche d'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration, le groupe de travail a constaté que l'entrée dans la société de l'information n'était plus un simple mot d'ordre, mais bien une réalité. Dans la mutation ainsi engagée, il reste pourtant à améliorer les méthodes de travail, en développant des projets comprenant un volet de management et une politique de concertation et de formation.

Plus encore, il reste à tirer tout le parti des chantiers de la modernisation au service des usagers, à la fois pour changer les modes de fonctionnement internes et pour mieux répondre aux attentes des citoyens et des entreprises. C'est ainsi que les technologies de l'information pourront être mises à profit

- Introduction générale -

pour bâtir une administration qui offre un accès pluriel, faisant coexister harmonieusement le téléphone, l'accueil physique et les services Internet.

Chapitre Premier

UNE MUTATION ENGAGÉE : L'ADMINISTRATION EN RÉSEAUX

Depuis la publication du « Programme d'action gouvernemental pour préparer l'entrée de la France dans la société de l'information » (PAGSI), adopté lors du Comité interministériel pour la société de l'information du 16 janvier 1998, le déploiement des technologies de l'information et de la communication dans les services publics répond à une double dynamique de foisonnement des initiatives sur le terrain et d'impulsion gouvernementale. Cette double dynamique a permis à l'administration de réaliser un important effort de rattrapage, aussi bien par comparaison avec le secteur privé qu'au regard de la situation des principaux partenaires internationaux de la France. Pourtant, au-delà de ce constat factuel, le mouvement de déploiement des technologies de l'information et de la communication laisse ouvertes de pluriels questions qui tiennent aussi bien, pour les agents aux perspectives de la mutation du travail qui s'est engagée, que, pour les citoyens et les entreprises, à des attentes nouvelles et des exigences croissantes.

1. Une démarche volontariste aux résultats significatifs mais contrastés

Le déploiement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration française résulte d'un double mouvement : d'abord, depuis le milieu des années 1990, une multiplication d'initiatives locales nées grâce à l'implication personnelle d'élus locaux ou d'agents motivés par ces nouveaux outils, et ensuite, l'implication progressive du Gouvernement, particulièrement depuis le discours du Premier ministre à Hourtin en août 1997, qui vise à accélérer et généraliser la mutation des administrations vers la société de l'information, notamment dans le cadre du Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI).

1.1 Un foisonnement d'initiatives locales souvent précoces mais difficiles à généraliser

On assiste depuis le milieu des années 1990 à une multiplication d'initiatives et de projets expérimentaux au niveau local faisant appel aux technologies de l'information et de la communication, en particulier à Internet. Les collectivités locales, y compris en zone rurale, s'y sont investies et, de manière plus mesurée, les services déconcentrés de l'État.

Certaines collectivités locales ont eu un rôle pionnier. Même si le déploiement des technologies de l'information et de la communication concerne avant tout les grandes villes, les initiatives prises par les collectivités locales prennent une ampleur croissante. On peut en particulier relever la mobilisation d'un certain nombre de petites communes, souvent avec le soutien des départements ou des régions, comme le souligne le rapport du député Henri d'Attilio, « Le développement des nouvelles technologies d'information et de communication dans les collectivités locales : de l'expérimentation à la généralisation », remis au Premier ministre en juillet 1998.

Une étude réalisée durant l'été 1998 par l'Observatoire des télécommunications dans la ville (OTV) recense 84 réalisations significatives de collectivités locales dans le secteur des technologies de l'information et de la communication, par exemple :

Cybercommunes en Bretagne

211 sites « cybercommunes » sont financés par le Conseil régional de Bretagne. Le Conseil régional prend en charge 80 % du coût d'acquisition des matériels et des logiciels (avec un plafond de 80 000 francs). Il participe aussi à la rémunération et à la formation des animateurs des « cybercommunes » recrutés par les collectivités dans le cadre des emplois-jeunes. Ces points d'accès publics à Internet concernent 1,8 million d'habitants.

Même s'ils ne doivent pas masquer l'attentisme d'un nombre important de collectivités locales, notamment de petites communes, en matière de technologies de l'information et de la communication, ces exemples illustrent la richesse et la diversité des initiatives prises par les collectivités locales.

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

Des services de l'État sont très en pointe, surtout au niveau déconcentré. Les nombreuses initiatives prises par les services de l'État, notamment au niveau déconcentré, ont parfois précédé l'adoption du PAGSI et doivent aujourd'hui encore souvent davantage à l'implication personnelle d'agents motivés qu'à l'exécution disciplinée des plans d'action ministériels.

Trois exemples : l'Essonne, l'Isère et Strasbourg

On peut en particulier citer ici les initiatives prises par différentes préfectures. Par exemple, le réseau « Accueil 91 », dans le département de l'Essonne, met à la disposition du public un ensemble de 320 fiches d'informations locales portant sur des thèmes essentiels de la vie courante (carte grise, emploi, lutte contre la toxicomanie, etc.), qui sont regroupées sur un fichier informatique. La plupart des services publics et organismes concernés du département (services déconcentrés, mairies, associations, etc.) ont reçu ce fichier sur disquette. Une borne interactive consultable par le grand public a également été installée dans hall d'accueil de la préfecture. La préfecture de l'Eure a pris une initiative du même ordre.

La préfecture de l'Isère s'est dotée très tôt d'un Intranet et d'un serveur de formulaires expérimental qui permet de remplir en ligne des demandes de cartes grises sur son site Internet.

Enfin, dans un registre différent, on peut signaler l'installation d'une borne interactive à la Maison d'arrêt de Strasbourg qui abrite une base de données concernant les démarches relatives à la réinsertion des détenus sortant de prison (hébergement, formation, situation administrative, emploi, santé, etc.). Cette borne, installée en 1998, résulte d'un important travail engagé dès 1995 sur les dispositifs de préparation à la sortie de prison.

Il est important de souligner, dans tous ces exemples et dans beaucoup d'autres qui sont recensés notamment sur le site *Innovations-services-publics.gouv.fr*, que l'initiative est venue des responsables locaux et non d'une directive de l'administration centrale.

Des établissements publics administratifs ont pris des initiatives intéressantes. Compte tenu de leur autonomie de décision, les établissements publics ont souvent pu être des lieux d'expérimentation importants.

Ainsi, les établissements scolaires et universitaires ont pris de nombreuses initiatives. Le réseau RENATER, créé en 1990, a été le principal introducteur de l'Internet en France. À une plus petite échelle, les établissements scolaires

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

ont constitué des réseaux, par exemple sur le plateau du Vercors. Dans de nombreuses communes, le soutien, voire l'initiative, des municipalités a été déterminant (Besançon, Marly-le-Roi).

De même, les grands établissements publics nationaux ayant une activité de relation avec le public ont tous développé des services en ligne de plus en plus performants. Ainsi, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) a mis en place des services d'offres d'emplois et de listes de diffusion sur Internet et qui dispose d'une plate-forme téléphonique nationale.

Une mutation reste délicate : assurer la coordination et l'essaimage des expériences. La multiplication de plus en plus rapide de ces initiatives sur le « terrain » est extrêmement encourageante, mais il faut toutefois souligner deux limites importantes.

D'une part, l'essaimage et la généralisation des expériences réussies demeurent rares. On a donc pu avoir le sentiment que le déploiement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration était subordonné à la motivation particulière des élus locaux ou de quelques agents.

D'autre part, les résultats du déploiement des technologies de l'information et de la communication, au-delà des initiatives souvent citées en exemple, sont encore très contrastés selon les administrations concernées.

1.2 Un programme ambitieux et mobilisateur : le PAGSI

A Hourtin, le 25 août 1997, le Premier ministre a affirmé la « *nécessaire présence de la puissance publique pour aider au développement des technologies et des services nouveaux* ». Le 16 janvier 1998, le Comité interministériel pour la société de l'information a en conséquence adopté un « *programme d'action gouvernemental pour préparer l'entrée de la France dans la société de l'information* ».

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

Le Programme d'action gouvernemental

Le PAGSI a distingué six chantiers prioritaires : éducation, culture, commerce électronique, recherche et innovation, régulation et modernisation de l'administration.

Le chantier de la modernisation de l'administration se voit assigner trois objectifs prioritaires : un recours plus systématique aux standards de l'Internet, l'amélioration des services publics à l'utilisateur et la formation des agents publics.

Le PAGSI a prévu que des moyens budgétaires significatifs seraient dégagés pour généraliser l'usage des technologies de l'information et de la communication dans les administrations. Il a également assigné à celles-ci des objectifs ambitieux en matière d'usage des formulaires numériques et des téléprocédures, de mise en ligne gratuite des données publiques essentielles, de formation des agents aux technologies de l'information et de la communication et de mise en réseau de l'État, à la fois au niveau central et dans chaque département. Il est par ailleurs prévu de multiplier les points d'accès du public à l'Internet et aux services de l'administration.

De réelles avancées ont été réalisées dans le déploiement des technologies de l'information et de la communication. À l'issue du Comité interministériel pour la société de l'information du 19 janvier 1999, un bilan d'étape de l'état d'avancement du PAGSI a été rendu public. Il en ressort qu'au total, 153 mesures décidées dans le PAGSI ont été réalisées sur 218, les autres sont majoritairement en cours de réalisation.

L'effort financier de l'État en matière de nouvelles technologies

Sur un plan financier, l'effort budgétaire consenti en faveur du PAGSI atteint 5,76 milliards de francs (878 M euros) sur deux ans, dont 2,12 milliards de francs en 1998 (323 M euros) et 3,6 milliards de francs en 1999 (549 M euros). Sur cette somme, un tiers est consacré à la modernisation des services publics. Un autre tiers de ces sommes est consacré à encourager l'usage des technologies de l'information dans les entreprises et à développer l'innovation. Le dernier tiers bénéficie à l'école et à la culture, afin que les futurs citoyens maîtrisent les nouveaux outils de communication et que la France développe sa propre offre de contenus numériques.

Au-delà même de ces crédits consacrés au PAGSI, ce sont au total 7 milliards de francs par an qui sont consacrés au développement et à l'entretien des systèmes d'information des administrations civiles de l'État (auxquels il faut ajouter

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

3,8 milliards de francs de rémunération des personnels informaticiens). Le rythme réel de progression de ces dépenses a été proche de 10 % entre 1997 et 1998, grâce aux redéploiements de crédits opérés au profit des technologies de l'information et de la communication et en accompagnement du PAGSI. Dans le projet de loi de finances pour 2000, les lignes budgétaires consacrées à l'informatique augmenteront encore de 5,6 %, et, à l'intérieur de cette masse, celles consacrées aux projets nouveaux de 27 %. Il faut également souligner les efforts importants des collectivités locales (environ 7 milliards de francs en 1997 et des établissements publics en matière de déploiement des technologies de l'information et de la communication ¹).

L'impulsion gouvernementale a été continue. Lors du Comité interministériel pour la société de l'information du 19 janvier 1999, le Gouvernement a confirmé le maintien d'un effort budgétaire soutenu (doublement des dotations du Fonds de réforme de l'État et du Fonds interministériel de modernisation, qui passent de 60 MF à 130 MF).

Le Gouvernement a annoncé sa décision de généraliser à l'ensemble du territoire, dans les deux prochaines années, la constitution de systèmes d'information territoriaux (SIT). Ces Intranets réunissent les services de l'État au niveau déconcentré, dans une même région ou un même département. Cette mise en réseau vise à permettre des échanges transversaux, un partage d'informations ainsi qu'un travail coopératif afin d'améliorer le fonctionnement des administrations et les services rendus aux usagers. D'ici la fin de l'année 2000, dans chaque région et chaque département, un SIT devra être en place, avec au minimum une messagerie entre les différents services de l'État et une base de données utile à la mise en œuvre locale d'au moins une politique ou une action interministérielle.

Enfin, le CISI a annoncé le lancement du réseau AdER (« Administration en réseaux »), destiné à assurer l'interconnexion des Intranets ministériels, la modernisation de l'application « ACCORD » de gestion des crédits budgétaires et la mise en place du dispositif « ADELE », visant à faciliter le travail partagé des administrations élaborant des lois et des décrets.

(1) *Budget global informatique et télécommunications (source : rapport OTV-IDATE, 1998).*

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

Tout au long de l'année 1999, le Gouvernement a montré sa volonté de poursuivre les chantiers du PAGSI. Ainsi, au début de l'été a été réalisée la mise en ligne du bulletin des annonces de marchés publics.

Le Comité interministériel pour la réforme de l'État du 13 juillet 1999 a confirmé la décision de généraliser les systèmes d'information territoriale et a approuvé un plan d'accompagnement de ces SIT (architecture technique et de communication, analyse des bases d'information et des procédures qui ont vocation à être mises en œuvre dans la démarche du SIT, diffusion d'un guide de mise en place d'un SIT, organisation de journées régionales d'information et de retour d'expériences). Le même Comité interministériel a également décidé la mise en œuvre d'un nouveau portail de l'administration ainsi que le lancement d'études d'analyse de l'impact des technologies de l'information et de communication dans l'organisation du travail et des services.

Enfin, dans son nouveau discours du 26 août 1999 à Hourtin, le Premier ministre a réaffirmé sa volonté de construire un État moderne, qui donne l'exemple en matière d'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Au total, ce volontarisme politique apparaît nécessaire pour mobiliser l'administration et dégager les moyens humains et financiers nécessaires. Mais force est de constater, encore aujourd'hui, la très grande hétérogénéité du déploiement des technologies de l'information et de la communication dans les différentes administrations.

1.3 Bilan d'étape d'un mouvement en cours

Sous le double effet des initiatives locales et de l'impulsion gouvernementale, les services publics français ont entrepris un important effort de rattrapage. L'équipement matériel des administrations françaises est en cours de mise à niveau et – tout aussi important – elles achèvent leur mue culturelle en développant sur l'Internet des services qui atteignent un niveau comparable à celui de leurs homologues des grands pays européens, voire parfois meilleur.

Grâce aux progrès réalisés, on peut en effet maintenant réfuter la thèse du retard français. Si l'on met à part le cas des États-Unis et celui de certains pays nordiques, où les taux de connexion à l'Internet sont sensiblement plus élevés, l'offre des services Internet publics français soutient parfaitement la comparaison internationale. Diverses études internationales ont montré que le développement des services publics en ligne se pose désormais dans les mêmes

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

termes en France et dans les principaux pays occidentaux¹. De nombreuses questions restent à résoudre, aussi bien juridiques qu'organisationnelles, mais les priorités sont identifiées et la mutation est engagée.

La qualité des sites Internet publics français reconnue par une étude européenne

Consacrée à un échantillon de quatre sites Internet publics de chacun des pays de l'Union européenne (un site parlementaire, deux sites ministériels et le site du Premier ministre ou du président de la République), une étude de l'université d'été d'Amsterdam a placé la France en tête des Quinze. Cette enquête a été réalisée par un panel d'internautes européens. Elle a salué les qualités particulières d'ergonomie des sites publics français et leur qualité très homogène².

Une prise de conscience des enjeux est en cours dans les ministères mais les résultats sont encore inégaux. En application du PAGSI, qui a fait l'objet de programmes particuliers de déclinaison par chaque ministère, tous les départements ministériels ont mis les technologies de l'information et de la communication au premier rang des priorités de leur réorganisation interne. La rédaction récente des programmes pluriannuels de modernisation (PPM) a encore été l'occasion pour tous les ministères de préciser leurs attentes et les conditions de mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication.

Plusieurs administrations ont décidé de traiter ce sujet en définissant une organisation spécifique. Les évolutions attendues intéressent d'abord la circulation de l'information entre les directions verticales, ce qui a nécessité la

(1) Voir notamment le rapport de l'OCDE, « Les technologies de l'information en tant qu'instrument de réforme de la gestion publique : étude de cinq pays de l'OCDE », décembre 1998, le rapport de M. Baquias sur « L'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la modernisation de l'administration », juin 1998, et le rapport des élèves de l'ENA, « Comment mieux utiliser les technologies de l'information et de la communication pour améliorer les relations entre les administrations et les usagers ? », décembre 1997, publié par La Documentation française in « La réforme de l'État », rapport de séminaires établi par la promotion Valmy, tome 2, 1999.

(2) Cf. *The Amsterdam Maastricht summer university : France finished on top in the first Internet intelligence test of EU Governments*, 1^{er} août 1999 (www.amsu.edu/JAC).

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

mise en place d'une coordination par un haut fonctionnaire, tout en laissant la responsabilité de la définition et de la mise en œuvre aux différentes directions pilotes.

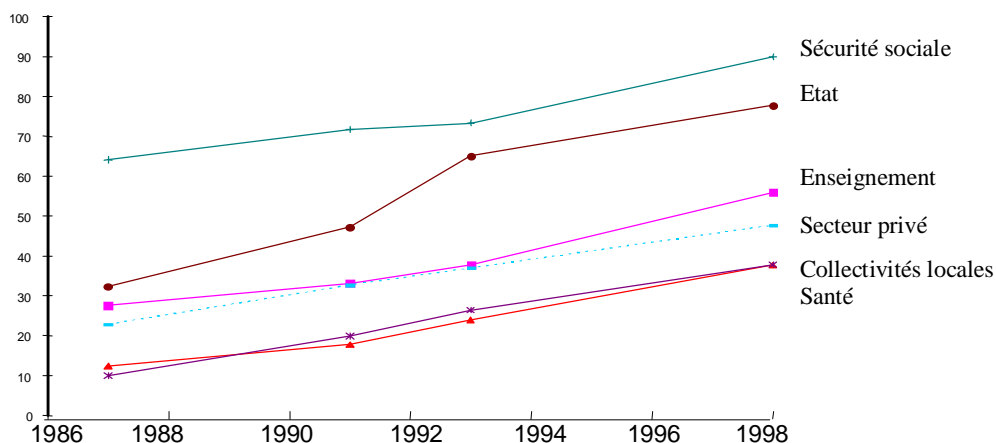
La réflexion sur le décloisonnement des structures internes apparaît comme le premier acquis important du PAGSI même si, dans un premier temps, cette évolution a surtout concerné les administrations centrales. À signaler toutefois que pour plusieurs ministères (Équipement, Finances, Affaires étrangères) les services déconcentrés sont au cœur de la réflexion sur l'usage des réseaux. En outre, les avancées en matière de décloisonnement aux niveaux déconcentrés passent aussi par la participation aux projets de systèmes d'information territoriaux (SIT).

Un niveau d'équipement dans la fonction publique comparable à celui du secteur privé

Une étude récente de la Direction de l'animation, des études et de la statistique (DARES - ministère de l'Emploi et de la Solidarité) permet de comparer l'utilisation de l'informatique dans la fonction publique avec celle dans le secteur privé¹. Globalement, au cours des dix dernières années, la fonction publique a rattrapé son retard sur le secteur privé. Même si le temps moyen d'utilisation de l'informatique des salariés du secteur public est inférieur à celui du secteur privé, l'étude montre en effet que le secteur public a rattrapé son retard initial sur le secteur privé en termes de proportion d'utilisateurs. Dans les deux cas, les réseaux se développent rapidement.

(1) « Les nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'administration », note pour le Commissariat général du Plan, août 1999, étude effectuée à partir des enquêtes « Conditions de travail et techniques et organisation du travail ». Voir aussi Cézard M. et Vinck L. : « En 1998, plus d'un salarié sur deux utilise l'informatique dans son travail », in « Premières Synthèses » n° 98-12, DARES, décembre 1998.

Proportion de salariés qui utilisent l'informatique



Cependant, les modes d'usage de l'informatique apparaissent plus rigides dans la fonction publique que dans le secteur privé, notamment quant au choix des programmes ou logiciels utilisés. Les utilisateurs sont plus nombreux dans la fonction publique à estimer leurs logiciels peu adaptés à leurs activités.

- *Les outils du travail en réseau se mettent en place.* En premier lieu il convient de relever que, si le préalable que constitue une bonne infrastructure de communication a bien été intégré par les ministères (projets de réseaux internes sécurisés mais ouverts sur l'extérieur), le câblage de nombreux services déconcentrés n'a pas encore pu être déployé. Par conséquent, les cultures « réseau interne » n'ont pas encore pu se généraliser. Globalement, on constate néanmoins qu'après une période d'augmentation rapide du nombre d'ordinateurs dans l'administration, la priorité est aujourd'hui à leur mise en réseau, au moins locale. C'est aujourd'hui le cas des deux tiers des postes de travail équipés de micro-ordinateurs.

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

Les réseaux internes dans les administrations de l'État ¹

Erreur! Liaison incorrecte.

- Les outils de messagerie sont en cours de généralisation. Tous les ministères affichent des projets d'Intranet assez avancés, avec pour premier objectif la mise en ligne d'informations d'administration générale mais aussi parfois déjà avec l'évocation d'approches par métiers. En général la conception reste centralisée mais l'émergence d'Intranets dans les services déconcentrés est parfois bien anticipée et l'enjeu en est bien identifié.

Le développement de l'Intranet du MEFI

La politique du ministère vise à moderniser, grâce à un Intranet fédérateur, les méthodes internes de travail de l'ensemble des 180 000 agents avec le double objectif de renforcer l'efficacité interne et de répondre aux attentes du public.

Un Intranet ministériel, l'Intranet Alizé, réalisé à l'initiative de la Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration, est opérationnel depuis le 1^{er} juillet 1998 et intéresse l'ensemble des agents du ministère. Il propose des annuaires, de la documentation professionnelle (code général des impôts, réglementation des marchés publics, etc.), des informations sur la formation, de l'actualité, (euro, revue de presse, etc.) et des accès directs sur des sites Internet. Le développement d'Alizé est très rapide, puisque 25 000 agents y ont accès, et il concernera à terme les 180.000 agents du ministère.

Des Intranets directionnels correspondant aux besoins propres de chaque Direction sont également mis en place sous la forme d'espaces au sein d'Alizé. La plupart des Directions en seront dotées à la fin de l'année 1999. Ils présentent tous des fonctions de messagerie et de mise en ligne de documentation ou d'actualités sur les missions. Ainsi, l'Intranet du Trésor public mis en place par la Direction générale de la comptabilité publique doit relier en décembre 1999 la Direction générale aux 4 000 trésoreries. En outre, des Intranets par métiers ou régionaux, souvent expérimentaux, sont destinés à se fédérer dans ce dispositif d'ensemble.

En revanche, les accès à Internet depuis les postes de travail existants sont encore peu nombreux, même si les taux de progression annoncés sont très élevés.

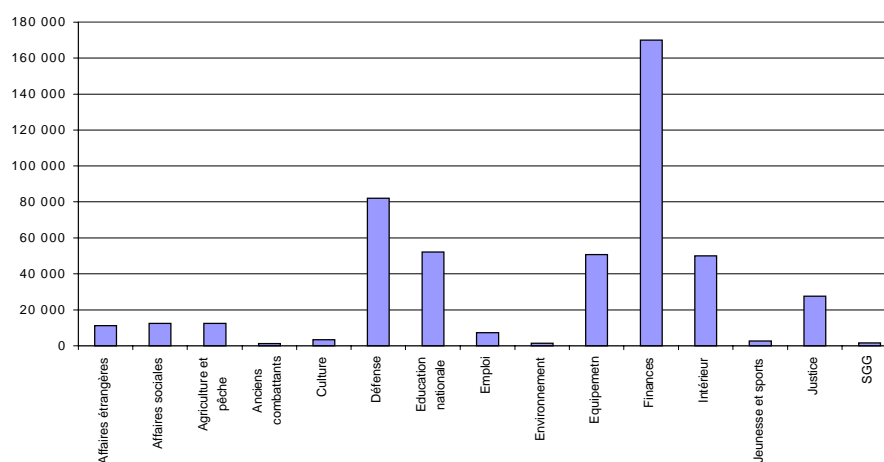
(1) Source : Délégation interministérielle à la réforme de l'État, mission « Utilisation des technologies de l'information et de la communication dans l'administration ».

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

Les réseaux de communication externe dans les administrations de l'État ¹ Erreur! Liaison incorrecte.

Les différents états d'avancement. Malgré la rapidité des progrès enregistrés pour la mise en place des outils du travail en réseau au cours des trois ou quatre dernières années, de réels décalages subsistent entre ministères. Le graphique ci-après illustre cette diversité, tant dans le nombre de postes de travail raccordés à des réseaux que dans l'usage des différents outils ².

Nombre de micro-ordinateurs par ministère (situation fin 1998)



Utilisation des NITC dans les différentes administrations (situation fin 1998, en pourcentage)

Erreur! Liaison incorrecte.

Ainsi, le PAGSI a permis un important effort de mise à niveau des administrations, puisque la plupart d'entre elles se sont engagées dans d'importants efforts de mise en réseau. Mais les ministères dont les parcs sont les plus importants présentent une « inertie » plus grande dans la mise

(1) Source : Délégation interministérielle à la réforme de l'État, mission « utilisation des technologies de l'information et de la communication dans l'administration ».

(2) Source : Délégation interministérielle à la réforme de l'État, mission « utilisation des technologies de l'information et de la communication dans l'administration »,.

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

en place des nouveaux outils que sont les messageries, les Intranets ou l'accès au Web. Pour ceux-ci, des développements particulièrement importants de ces nouveaux usages se concrétisent en 1999.

- *Les administrations centrales finalement plus avancées que les services déconcentrés.* Alors même que les premières initiatives en matière de technologies de l'information et de la communication sont souvent apparues dans des services déconcentrés, le bilan de la mise en réseau des administrations montre que les administrations centrales sont aujourd'hui plus avancées que les services déconcentrés. Du point de vue de l'équipement comme des usages, elles ont atteint un niveau plus homogène que les services déconcentrés, qui sont quant à eux parfois très en pointe, mais qui restent en moyenne moins avancés.

Cette différence de rythme explique d'ailleurs une bonne part des différences entre ministères : les ministères qui ont d'importants services déconcentrés sont souvent ceux qui présentent les résultats les plus modestes quant à l'installation des outils les plus modernes.

Dans l'introduction des technologies de l'information et de la communication, les administrations centrales ont en effet toujours été privilégiées par les ministères. Elles le doivent à leurs fonctions, qui en font un passage obligé pour la constitution d'un réseau avec les services, mais aussi à leurs dimensions relativement modestes, qui en font un bon terrain d'expérimentation.

Après la phase d'équipement des administrations centrales et des services déconcentrés les plus importants et les plus dynamiques, la mise en réseau de l'ensemble des services de l'État est en cours en 1999-2000. On passe ainsi de l'expérimentation à la généralisation.

Les technologies de l'information et de la communication tardent à se développer dans le travail interministériel.

- *Au niveau central,* force est de constater que peu d'actions communes ont encore été mises en œuvre, alors même que l'apport des technologies de l'information et de la communication à un bon fonctionnement interministériel paraît très clair, notamment pour la préparation et les comptes rendus des réunions. Les quelques applications interministérielles

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

ont jusqu'à présent été en nombre très limité, et répondaient à des besoins ponctuels.

Le projet italien G-NET

En Italie, le projet G-NET de réseau gouvernemental vise à réunir l'ensemble des ministères, des organes interministériels et des instances parlementaires. Ce réseau doit permettre l'accès sécurisé à des bases de données et à Internet ainsi qu'une messagerie électronique. Alors que la seule information sur l'ordre du jour des Conseils des ministres nécessite chaque mois la transmission de 20 000 pages en version papier, le réseau G-NET permettra de passer à une procédure entièrement électronique plus simple, plus sûre et plus rapide.

Mais cette situation est progressivement en train d'évoluer, notamment grâce aux projets d'infrastructures décidés par le CISI de janvier 1999 :

- avec une maîtrise d'ouvrage interministérielle, le projet ACCORD sera, à partir de 2001, l'outil commun à l'ensemble des acteurs de la dépense de l'État au niveau central. Il facilitera également le pilotage et le suivi de la dépense au niveau déconcentré ;
- pilotée par le secrétaire général du Gouvernement, l'application SOLON reliera les cabinets ministériels et le secrétariat général du Gouvernement pour la préparation des lois et décrets.

Le projet SOLON

Le projet SOLON (système d'organisation en ligne des opérations normatives) est né de la volonté de tirer profit des technologies de l'information et de la communication, et notamment d'AdER pour moderniser le cadre dans lequel s'élaborent les textes normatifs (80 lois et 3 000 décrets chaque année). L'objectif est d'améliorer le suivi des textes en cours d'élaboration en allégeant les procédures de gestion, qui impliquent aujourd'hui de lourdes tâches de transmission de documents. L'amélioration du processus d'élaboration normative sera rendue possible grâce à

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans trois directions :

- l'accélération de la transmission d'informations par la réduction des temps de transfert et la réduction progressive des flux papier ;
- la simplification de l'accès à l'information et à l'expertise par la mise à disposition des utilisateurs d'une bibliothèque de documents propre à déduire le temps consacré à l'indexation et à la recherche de documents ;
- la sécurisation du travail normatif, par la gestion de l'accès à l'information des seules personnes autorisées.

Le Comité interministériel pour la société de l'information (CISI) de janvier 1998 a engagé plusieurs projets interministériels destinés d'abord à un usage externe, mais qui sont également utiles pour le fonctionnement interne de l'administration (*Legifrance* surtout, pour la consultation des principaux textes législatifs et réglementaires, mais aussi *Admifrance* pour le guide de l'administration).

- *Au niveau déconcentré*, les systèmes d'information territoriaux ont constitué un exemple intéressant de démarche interministérielle locale. Dans plus de la moitié des départements, une expérimentation de SIT a été engagée. Il s'agit généralement d'opérations partielles, tant en termes de fonctions offertes que du nombre de services concernés. Ces expérimentations présentent globalement un bilan positif en facilitant l'analyse et le traitement interministériel des dossiers locaux. Le CISI de janvier 1999 a donc décidé la généralisation des SIT en deux ans. À l'avenir, l'organisation en « portails » devrait permettre une large appropriation de la démarche par l'ensemble des services déconcentrés et ainsi améliorer la communication entre eux.

D'autres projets concernant les services déconcentrés peuvent être cités, comme le projet PROCOPE d'amélioration de la communication déconcentrée des services de l'État ou l'application informatique « NDL ». Celle-ci constitue l'outil commun d'exécution des dépenses de l'État pour les ordonnateurs secondaires, les contrôleurs financiers déconcentrés et les trésoriers-payeurs généraux. Elle couvre aujourd'hui l'ensemble des services départementaux et régionaux de l'État. Son déploiement aux ordonnateurs secondaires de la défense sera achevé fin 1999. La Direction de la comptabilité publique propose en outre aux ordonnateurs l'accès à un

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

« infocentre INDIA » qui est une vaste base de données recensant toutes les opérations comptables de l'État au niveau local.

Même s'il fait également apparaître son hétérogénéité et les difficultés rencontrées au niveau interministériel, ce bref état des lieux fait bien ressortir l'importance de l'effort actuellement consenti par l'État pour déployer les technologies de l'information et de la communication dans ses services, en vue de les amener à un niveau équivalent voire supérieur à celui du secteur privé.

Un déploiement hétérogène subsiste dans les collectivités locales. Si l'équipement des collectivités locales en matière de réseaux reste encore très hétérogène, les technologies de l'information et de la communication apparaissent pour certaines d'entre elles comme un projet politique fort.

- *Un équipement hétérogène.* Une étude de l'Observatoire des télécommunications dans la ville (OTV), réalisée en collaboration avec l'IDATE, montrait en 1998 que le nombre de postes informatiques dans les collectivités locales avait augmenté de 40 % entre 1995 et 1997, pour atteindre 370 000. Ce document mettait toutefois en lumière les grandes disparités de déploiement des technologies de l'information et de la communication non seulement entre les communes, mais également entre les départements et même les régions. Ainsi, si 30 % des conseils régionaux étaient équipés d'un Intranet, moins de 10 % des conseils généraux l'étaient et les disparités entre communes restaient très grandes. Cette étude indiquait également que la totalité des Conseils régionaux et plus de 80 % des Conseils généraux et des communes de plus de 100 000 habitants disposaient d'accès à Internet. En revanche, moins de 1 % des mairies des communes de moins de 2 000 habitants en étaient dotées.

Deux ans après, le mouvement de déploiement des technologies de l'information et de la communication a réalisé des progrès sensibles. En l'absence d'étude transversale sur l'ensemble des collectivités locales, on peut en trouver l'illustration dans l'enquête réalisée sur les grandes villes

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

par l'Association des maires de grandes villes de France à l'occasion du congrès « Multimédiaville » de juin 1999 ¹.

Cette enquête montre que 47 % des villes interrogées ont un site Internet, au lieu de 11 % deux ans auparavant et que 20 % disposent d'un Intranet (au lieu de 3 %). En outre, 76 % accordent une importance grande ou très grande aux télécommunications et aux services multimédia en matière de développement économique.

Tous les indicateurs montrent ainsi une accélération du déploiement des technologies de l'information et de la communication dans les collectivités locales, mais également les inégalités entre celles-ci. Ces différences résultent parfois d'un manque de moyens, notamment pour les petites communes, mais elles semblent surtout refléter l'inégale mobilisation des élus locaux.

- *Les technologies de l'information et de la communication comme projet politique.* Comme le montre l'exemple de Parthenay, les technologies de l'information et de la communication ne sont pas seulement un outil de travail pour les collectivités locales. Tandis que certaines d'entre elles ont appréhendé les services en ligne comme un simple outil supplémentaire de leur communication, d'autres en ont fait un axe important de leur action.

En effet, ainsi que le souligne le député Henri d'Attilio dans son rapport déjà cité sur « *Le développement des nouvelles technologies d'information et de communication dans les collectivités locales : de l'expérimentation à la généralisation* », « *les collectivités locales ont un rôle déterminant à jouer dans l'accélération de la mise en place de la société de l'information. Elles sont un catalyseur important de l'accès « grand public » aux réseaux via Internet mais également au développement des usages et de leur logique, au service du développement de la cohésion sociale par la modernisation des services publics (éducation, santé, démocratie, culture...)* ». Ce rapport fournit de nombreux exemples de réalisations de collectivités locales, notamment des conseils généraux et des communes.

(1) *Étude réalisée de février 1999 à mai 1999 auprès de 362 villes, soit 42 % des villes de plus de 10 000 habitants. Voir aussi le rapport réalisé dans la perspective de ce congrès et disponible sur le site multimediaville.tm.fr*

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

Les collectivités locales les plus actives dans ce domaine ont, comme l'État l'a fait avec le PAGSI, conçu leur action comme une façon d'aider les citoyens à se préparer à l'entrée dans la société de l'information.

Le projet Marly-Cyber-le-Roi

La municipalité de Marly-le-Roi a ainsi lancé le projet Marly-Cyber-le-Roi pour donner à chaque habitant les clés de la future société de l'information. Au-delà de l'attribution d'une adresse de courrier électronique à tous les citoyens, il a été décidé d'ouvrir six cyber-lieux publics (bibliothèque, Maison des associations, espace jeunes, service emploi, chronique de Marly et foyer des personnes âgées).

La mairie a développé les conditions d'interactivité (messagerie) qui permettent des relations directes avec les élus et l'administration municipale et a commencé à proposer des téléprocédures (état-civil, urbanisme, social...). Marlypuce, un porte-monnaie électronique, permet d'assurer le règlement des prestations des services municipaux.

Enfin, en direction de l'activité économique, des bureaux de voisinage ont été mis en place pour assurer, à titre expérimental, des conditions favorables au développement du télétravail. De même, pour les entreprises, un lieu de promotion multimédia a été ouvert et chaque entreprise ou commerçant peut présenter son activité sur l'Internet.

Au-delà même de ces stratégies mises en œuvre dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, certaines collectivités locales se sont engagées dans la construction de réseaux à haut débit. Il s'agit pour elles d'offrir à leurs administrés une infrastructure de communications de pointe.

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

La « Plateforme numérique 2000 » du district de Castres-Mazamet

Le district de Castres-Mazamet a mis en place un projet d'infrastructures et de services sous le nom de « Plateforme numérique 2000 » afin de stimuler le développement local. Trois niveaux de services sont envisagés : des services de réseaux (Internet et voix), de l'accueil de fournisseurs et d'opérateurs et des téléservices. Un réseau métropolitain à haut débit est mis en place et géré par une société d'économie mixte tandis qu'une association a pour objet de stimuler le développement d'applications répondant aux besoins des entreprises, des collectivités et des citoyens.

Le conseil général du Rhône s'est également engagé dans un projet de réseau à haut débit dans une double optique de développement économique et d'aménagement du territoire. Visant à relier tous les habitants du département qui ne sont pas connectés au réseau de Lyon, il s'appuie sur une infrastructure à haut débit qui fournira une large bande passante à tous les abonnés pour un coût de 1,3 milliard de francs. Les principaux usages prévus touchent à l'accès au savoir (développement d'un serveur éducatif départemental en liaison avec l'Éducation nationale), à la santé (télémédecine), à la modernisation des services publics, à la vie économique et à l'information.

L'utilisation des technologies de l'information est en progression soutenue dans les établissements publics administratifs. Malgré l'hétérogénéité de cette catégorie d'établissements publics administratifs, on peut constater un mouvement général de rapide diffusion des technologies de l'information et de la communication.

Concernant les *établissements hospitaliers*,¹ plus de la moitié d'entre eux ont élaboré des schémas directeurs de l'information. La totalité des centres hospitaliers régionaux et universitaires (CHRU), 79,7 % des centres hospitaliers (CH) et 87,3 % des centres hospitaliers spécialisés (CHS) disposent d'un réseau informatique. Le pourcentage des réseaux d'établissements ouverts sur l'extérieur est de 83,8 % pour les CHRU, 53,3 % pour les CH et 60 % pour les CHS. La part prédominante des réseaux internes constitue un fait nouveau en rupture avec la précédente enquête de 1993. Les intentions d'évolution à deux ans en matière de haut débit (31,2 % d'intention d'acquisition), de progression des prises Internet et de mise en place de serveurs Web dédiés à

(1) Source : ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

chaque établissement (222 Web sur Internet à 2 ans) confirment l'accélération des communications tant internes à l'établissement qu'externes avec le public et les partenaires de l'hôpital (médecins, Caisses de Sécurité sociale, fournisseurs, etc.).

En ce qui concerne les *établissements scolaires et universitaires*, le ministère de l'Éducation nationale a lancé, en novembre 1997, un plan de développement des technologies de l'information et de la communication dans l'éducation. L'objectif est que, en l'an 2000, chaque élève, de la maternelle à l'université, puisse accéder, dans un cadre pédagogique, à une activité sur support numérique : manipulation et dessin informatique dès la maternelle, courrier électronique dès le cours élémentaire, accès au Web dès le cours moyen, travail en réseau dans le collège, adresse personnelle dès le bac. Chaque étudiant, chaque enseignant, chaque classe, devrait à terme disposer d'une adresse électronique. Grâce à l'engagement des collectivités locales et à l'aide de l'État, le nombre d'établissements connectés à Internet a crû considérablement en un an : au début de l'année 1999, 85 % des lycées (contre 40 % un an auparavant), 70 % des collèges (contre 20 %) et plus de 15 % des écoles (contre 1 %) sont connectés¹. À l'été 1999, le réseau RENATER a laissé la place au réseau RENATER 2 à très haut débit, et les études sont déjà en cours pour la mise en place de RENATER 3. Tous les rectorats ont désormais leur site Web ainsi que plusieurs centaines d'établissements et écoles.

En définitive, cet état des lieux illustre les inégalités fortes, voire croissantes, à la fois entre les différents ministères, à l'intérieur des ministères, et entre les collectivités locales. Il met surtout en lumière la rapidité du déploiement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration.

2. Des agents publics motivés mais parfois inquiets, des utilisateurs de plus en plus exigeants

Le déploiement rapide des technologies de l'information et de la communication dans l'administration suscite espoirs et inquiétudes tant parmi les agents que parmi les usagers (citoyens, entreprises, etc.). La mission s'est appuyée sur plusieurs études récentes qui tendent à montrer que ces sentiments contradictoires sont le plus souvent présents au sein d'une même personne, y

(1) Source : ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

compris parmi celles qui sont particulièrement motivées par les technologies de l'information et de la communication¹. Il faut néanmoins relativiser les conclusions de ces travaux dans la mesure où la situation sur le terrain évolue extrêmement rapidement.

2.1 Des agents très motivés qui souhaitent mesurer les enjeux des technologies de l'information et de la communication

Les études fournissent de véritables représentations de l'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration, parce qu'elles ont porté sur des administrations centrales et des services déconcentrés, à Paris comme en province ; parce qu'elles procèdent soit de méthodes quantitatives – questionnaire diffusé dans les administrations – soit de méthodes qualitatives – entretiens approfondis avec les agents dans un échantillon de services de l'administration.

Les agents ont une perception très positive de l'introduction des technologies de l'information et de ses impacts sur les modes de travail. Bien que les questionnaires reçus par le Commissariat général du Plan ne proviennent pas d'un échantillon totalement représentatif de la fonction publique, le nombre de réponses reçues et la variété des administrations représentées confèrent une valeur certaine aux principaux résultats. Il en ressort quatre éléments très encourageants :

- *les agents apparaissent très favorables à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans le service public.* À la question « Que pensez-vous spontanément de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans le service public ? », 84,5 % des réponses sont positives ou très positives et l'on compte moins de 1 % d'opinions défavorables ;

(1) Enquête de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) en liaison avec l'INSEE, sur les conditions de travail en 1998, mais aussi de l'étude sur « La perception des technologies de l'information et de la communication dans l'administration », Terra Nova Studio, 1999 à partir de questionnaires et d'entretiens dans deux administrations centrales (la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et la Direction générale de la santé) et deux services déconcentrés relevant de celles-ci.

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

- *la grande majorité (72,5 %) a l'impression que l'introduction des technologies de l'information et de la communication a été accompagnée par des évolutions positives (à 59 %), voire très positives (13 %), des modes de travail dans la fonction publique. La part de réponse manifestant une impression très négative est sensiblement absente (0,34 %) ;*
- *ils estiment également que les conditions d'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans leur service sont bonnes (à 61 %), même si 16 % manifestent leur mécontentement et 20 % n'ont pas d'opinion ;*
- *ils pensent que les évolutions liées aux technologies de l'information et de la communication du service public vis-à-vis des citoyens sont aussi largement favorables. En effet, ces évolutions sont jugées à 49,4 % positives, 16,5 % très positives. De nouveau, les jugements négatifs (2,35 %) et très négatifs (0,34 %) sont très minoritaires.*

Pour la grande majorité des utilisateurs de la fonction publique, l'introduction encore récente des technologies de l'information et de la communication recueille un assentiment quasi consensuel et nourrit beaucoup d'espoirs quant à l'évolution des modes de travail. Les technologies de l'information et de la communication sont banalisées dans l'esprit de la plupart des agents et les attitudes de rejet, même si elles ne peuvent être négligées, sont très minoritaires.

Cette logique volontariste d'offre qui tranche avec le déploiement progressif des outils bureautiques dans les années 1980/1990 constitue une base particulièrement solide à l'appropriation rapide des technologies de l'information et de la communication. Cependant, parce qu'il s'agit d'une perception initiale entretenue par l'espoir de voir changer les modes de travail et d'organisation, la traduction des impacts des technologies de l'information et de la communication dans ces domaines doit impérativement suivre rapidement pour éviter toute déception et rejet futur.

Les agents s'approprient les nouveaux outils malgré certaines inquiétudes. Vécue favorablement comme instrument de modernité de l'administration, l'introduction des technologies de l'information et de la communication se traduit par une appropriation plutôt rapide des fonctionnalités offertes, mais encore différenciée selon les outils. En même temps, le caractère encore récent de l'introduction des technologies de l'information et de la communication ou bien le sentiment d'être encore dans une phase d'apprentissage entretiennent

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

certaines inquiétudes sur la généralisation des technologies de l'information et de la communication.

- *La messagerie* qui est l'outil le plus répandu est aussi le plus apprécié. D'usage relativement aisé, elle introduit des possibilités d'échanges à la fois efficaces et informelles, y compris avec une partie de la hiérarchie. Pour la plus grande part des agents, l'utilisation de la messagerie a pour effet de leur faire sentir leur inclusion dans un service et leur participation à ses missions. En revanche, surtout lorsque la boîte aux lettres est collective, les agents soulignent la difficulté de lire et de répondre à l'ensemble des messages et ont le sentiment d'un risque de « surinformation ».
- *Les Intranets* apparaissent très utiles, bien que les agents n'en aient encore souvent qu'un usage limité à la consultation des textes de lois et de circulaires. Les Intranets sont perçus en même temps comme très riches et utiles mais n'apportant pas toutes les informations qui mériteraient d'y figurer. Ces services sont parfois ressentis comme des instruments contrôlés par les administrations centrales, dont les utilisations possibles sont peu connues, et que les services déconcentrés ont du mal à s'approprier. Ils mériteraient sans doute des actions de communication interne spécifiques pour contribuer à un usage plus large. Fort de ce constat, leurs évolutions futures doivent davantage prendre en compte l'avis des agents utilisateurs qui en sont les destinataires et sont souvent mieux à même de juger l'information dont ils ont besoin dans l'accomplissement de leurs fonctions.
- *L'usage d'Internet* suscite à la fois une certaine méfiance et un grand intérêt chez les agents qui souhaiteraient pouvoir l'utiliser davantage, notamment dans les services déconcentrés. La relative méfiance face à l'Internet tient à la crainte de ne pouvoir trouver et plus encore traiter l'information pertinente ; elle s'amointrit avec l'utilisation. Plus spécifiquement, dans les services de documentation, l'Internet commence à devenir une ressource documentaire banalisée.
- *Les usages en réseau* se développent mais peuvent rester à un stade encore élémentaire, limité au partage de documents. Un développement du travail coopératif, notamment pour l'élaboration, la capitalisation, la diffusion de l'information, est attendu mais engage souvent un changement une action de management. Cette dimension est ressentie comme un impact très positif de l'introduction des technologies de l'information et de la communication, mais n'est pas encore suffisamment mise en œuvre.

Les technologies de l'information et de la communication amplifient qualités et défauts des services. Les agents soulignent que les technologies de l'information et de la communication amplifient l'existant en matière de méthodes de travail mais ne permettent d'engager le changement qu'avec une évolution du management. Les services qui fonctionnent déjà de façon cloisonnée, selon un mode très hiérarchique, avec une faible fluidité de l'information voient leur cloisonnement renforcé. À rebours, les services qui fonctionnent sur un mode d'autonomie deviennent encore plus ouverts. Les technologies de l'information et de la communication sont un révélateur des organisations pour le moment, bien plus qu'un agent opérationnel du changement.

Alors même que les réponses aux questionnaires témoignent d'une approche très positive de la part des agents, il apparaît que, dans certains services, les agents regrettent que le déploiement des technologies de l'information et de la communication n'ait pas systématiquement fait l'objet d'une concertation préalable suffisante. Déployées au plan technique de manière satisfaisante et souvent accompagnées de formations techniques sur les fonctionnalités des logiciels nouveaux, les technologies de l'information et de la communication n'ont pas encore induit une réflexion partagée sur leurs enjeux présents et futurs. C'est vrai des enjeux généraux dont l'absence de présentation laisse croire qu'il s'agit de nouveaux éléments de bureautique. C'est aussi vrai des enjeux pour le travail, l'organisation du travail, etc. qui permettent à la fois de réduire les inquiétudes exprimées par certains agents et de fournir davantage de « sens » et de lisibilité aux missions de chaque service ou de chaque emploi.

Dans le même sens, les agents ont mis en avant l'implication très inégale, parfois très forte mais parfois très faible, de leur hiérarchie dans la mise en place des nouveaux outils et surtout des nouvelles méthodes de travail. Ils ont souvent regretté le manque d'explication et d'accompagnement de la part de la hiérarchie. Cette attitude d'un certain nombre de cadres freine la mobilisation de leurs collaborateurs et peut engendrer des inquiétudes sur le « sens » du déploiement des technologies de l'information et de la communication. On constate la prise de conscience, parfois confuse mais réelle, d'un écart profond entre les instruments de bureautique et les technologies de l'information et de la communication, qui appelle sans doute des formations sur les enjeux réels des technologies de l'information et de la communication, plus que telle ou telle fonctionnalité commandée par les applications logicielles.

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

Les agents publics ont des perceptions contradictoires des technologies de l'information et de la communication.

- *De manière négative*, les technologies de l'information et de la communication sont parfois ressenties comme étant à la source d'un *stress* accru. Elles seraient porteuses de davantage de temps passé devant l'écran, de nouvelles exigences en termes de délai, d'accroissement de la charge de travail et de la quantité d'informations à traiter, etc. En particulier, corollaire de l'amélioration du dialogue au sein de l'administration, les services déconcentrés ont le sentiment que les administrations centrales leur demandent de plus en plus de travail et d'informations. Apparaissent également des inquiétudes quant à l'emploi, les effectifs, l'avenir de certains services et surgit souvent la crainte d'une diminution de la convivialité au travail. Les agents regrettent, enfin, que les formations soient surtout tournées vers la maîtrise technique des outils informatiques sans les éclairer véritablement sur les nouveaux usages des technologies de l'information et de la communication, en particulier le travail en réseau. Ces perceptions sont accrues quand la mutation est vécue comme imposée sans explication, et quand le service manifeste déjà des situations de crise.
- *En termes positifs*, les agents estiment que ces outils peuvent leur offrir de nouveaux horizons professionnels, un travail de meilleure qualité, un accès plus facile à l'ensemble de la hiérarchie et à d'autres agents ou services. En outre, ils estiment que l'administration française n'est plus véritablement en retard par rapport aux entreprises privées ou en comparaison avec d'autres pays. Au contraire, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication au service des usagers peut très fortement contribuer à améliorer l'image de l'administration auprès du public ; par-là, les technologies de l'information et de la communication contribuent à la valorisation des missions des agents.

De même la maîtrise des outils et la capacité à être compétents dans ce domaine neuf sont des éléments de revalorisation des agents les plus disponibles, curieux et volontaires face à la mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication. La question de la reconnaissance institutionnelle de ces capacités méritera d'être reposée dans le cadre d'une réflexion plus large sur les métiers, les missions et les méthodes d'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les administrations.

Quel que soit son jugement, positif ou négatif, chaque agent perçoit qu'il s'agit d'évolutions profondes des métiers et des compétences. Perçue globalement

comme inéluctable, l'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration apparaît comme un moyen efficace de mettre bien en phase l'administration avec la société, les usagers, les entreprises, et de disposer des moyens de répondre à leurs attentes. À cet égard, les technologies de l'information et de la communication sont clairement des instruments de valorisation des missions de l'administration dans la société de l'information.

Accompagner le changement apparaît nécessaire. L'appréciation positive de la plupart des agents laisse clairement apparaître de nouveaux besoins de formation et d'adaptation au changement que recèle l'introduction des technologies de l'information et de la communication, même et peut-être surtout parce qu'elle est relativement récente. Il est en effet indispensable de distinguer l'introduction d'applications bureautiques qui n'ont pas toutes été d'ailleurs intégrées, de l'introduction des technologies de l'information et de la communication. Les secondes engagent, y compris dans les perceptions des agents, des transformations des modes de travail, des cloisonnements d'organisations, et paraissent en mesure de poser les questions d'efficacité et de performance en d'autres termes que de productivité appréciée de manière quantitative. Les usages traduisent de proche en proche de tels impacts à mesure qu'ils se développent et que les agents y trouvent un intérêt (messagerie, en particulier).

La formation au travail en réseau mérite d'être fortement développée en favorisant la réduction des cloisonnements de services, des relations hiérarchiques, des procédures quand elles ne correspondent pas aux missions générales des services grâce auxquelles les agents trouvent une référence pour leurs métiers et un ancrage socioprofessionnel. En outre, l'appropriation des nouveaux outils par l'ensemble des agents suppose qu'aucun relais, en particulier auprès des cadres intermédiaires, ne soit négligé. Autant l'usage des technologies de l'information et de la communication peut être aisément optimisé grâce à une appropriation engageant une réflexion sur les missions de tel ou tel service, autant il peut être réduit à très peu de choses, s'il n'est pas partagé par l'ensemble des personnels d'encadrement.

Pour les agents, la prise en compte de la dimension managériale d'une introduction des technologies de l'information et de la communication apparaît naturelle et souvent le complément indispensable. À l'inverse, l'absence trop répandue d'une réflexion et d'une transformation du management est mal reçue. Grâce à la concertation, une formation plus générale aux enjeux des technologies de l'information et de la communication, une appréciation plus

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

fine des usages et des ressorts de transformations attendues par l'introduction des technologies de l'information et de la communication, les agents se montrent prêts dans l'ensemble à voir disparaître leurs inquiétudes et à voir croître leur capacité de changement.

L'attention portée aux besoins de formation des usagers

Le ministère de la Culture dispose d'un service de formation continue spécialisé sur les technologies de l'information et de la communication. Il se compose d'un responsable de secteur et de 10 agents thématiques chargés d'identifier et de recenser les besoins et de proposer des modules de formation. Les formations existantes ont alors été adaptées et de nouvelles formations ont été proposées. Cette expérience témoigne de la volonté du ministère de proposer des formations qui s'adaptent aux besoins des services et des utilisateurs. Le bureau de la formation continue des personnels de l'administration centrale du *ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie* s'appuie dans chaque Direction sur le réseau de conseillers en formation. Ces derniers participent à l'élaboration des plans de formation en recensant les besoins en formation de leur Direction et informent l'ensemble des personnels de leur Direction sur les actions de formation qui leur sont offertes.

2.2 Des attentes peu identifiées mais des exigences croissantes de la part des utilisateurs

La demande réelle des usagers de l'administration, s'agissant de services faisant appel aux technologies de l'information et de la communication, reste encore mal connue car leur mise en place a d'abord résulté principalement d'une logique d'offre qui doit désormais être complétée par des analyses systématiques des besoins des citoyens ou des entreprises. On peut toutefois constater, au moins de manière empirique grâce aux fonctionnalités d'échanges en ligne, l'apparition d'exigences nouvelles à l'égard de l'administration.

La demande sociale n'est pas encore assez analysée. Dans un premier temps, les éventuelles attentes du public à l'égard de « l'administration en réseaux » n'ont pas été identifiées par des instruments classiques de sondages d'opinion précis ou d'enquête qualitative ou quantitative. Elles ne sont donc pas encore connues avec précision ou de façon certaine. Les études dont on dispose à ce jour pour évaluer cette demande sont issues d'études parfois anciennes et

menées à une époque où la problématique des technologies de l'information et de la communication n'était pas encore prise en compte en tant que telle. Ce sont donc les souhaits plus généraux d'évolution du service public, notamment en termes de transparence, d'accessibilité et d'efficacité, qui servent actuellement de principaux « guides » aux responsables de projets. Ce faisant, la satisfaction de ces souhaits est très directement possible grâce au développement de la logique d'innovation de l'offre de services en ligne de l'administration.

Depuis quelques mois, ce diagnostic est en cours de profonde modification. En effet, *La Documentation française* a lancé une consultation publique sur l'Internet pour apprécier les attentes des utilisateurs en ce qui concerne le chantier majeur du site/portail qui constituera le « guichet unique » de l'administration et succédera au site *Admifrance*. À côté de travaux d'analyses, cette consultation publique traduit la capacité très nette des citoyens à formuler leurs attentes concernant la nature et la forme de ce service ; un tel résultat engage à une participation très en amont des utilisateurs à l'élaboration de l'offre de services en ligne et de passerelles régulières d'appréciation sur l'évolution des services.

La consultation préalable peut exprimer les attentes potentielles des utilisateurs. Elle ne peut se substituer au profit retiré d'un usage régulier des nouvelles technologies pour s'assurer de l'adaptation régulière des services aux besoins (traitement des réclamations, forums de qualité de services en ligne, etc.) c'est-à-dire sur la dimension interactive de ces services qui donne la voix aux destinataires.

La consultation publique sur le portail de l'administration

L'administration a jusqu'à présent développé ses sites Internet selon une démarche d'offre plus qu'une approche « usages » qui privilégie les démarches administratives. L'utilisateur ne distingue pas les services de l'État des services des collectivités territoriales ou d'autres organismes exerçant des missions de service public et souhaite un accès à l'ensemble des services.

Le portail devrait offrir des informations associées à des services, l'actualité et un espace « archives » (textes, cartes, listes de sites). La page d'accueil thématique doit guider l'utilisateur, disposer d'un moteur de recherche, et offrir des accès personnalisés en fonction des besoins : « mon administration », un accès par région et département, pour qui veut connaître et contacter les services de proximité, un accès par langue pour les étrangers, un plan du site. Il faut aussi une ou plusieurs boîtes aux lettres,

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

pour contacter une personne ou un service ; des foires aux questions (FAQ), un service d'abonnement à une liste de diffusion, des forums.

Les participants décrivent majoritairement leur futur portail de l'administration comme devant être le guichet de l'administration sur l'Internet ce qui suppose d'organiser un réseau interne à l'administration pour garantir le traitement efficace des demandes des usagers, la fraîcheur des informations mises en ligne et l'adaptation du site aux besoins de ses utilisateurs. L'effort d'organisation entre le site portail (*front-office*) et le réseau de l'administration (*back-office*) doit être « conséquent » et demandera « beaucoup de matière grise » pour parvenir à « une grande réactivité » vis-à-vis de « chaque internaute ».

Un niveau d'exigence accru : délais de réponse, transparence, etc. Deux types d'exigences émergent à l'égard des technologies de l'information et de la communication dans l'administration : d'une part, les exigences déjà connues mais qui trouvent une actualité renforcée ; d'autre part, des exigences nouvelles qui se font jour dès lors que les relations entre l'administration et les usagers s'inscrivent dans le cadre de services « interactifs » fondés sur les technologies de l'information et de la communication.

Le déploiement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration donne une nouvelle actualité à certaines exigences.

- *Une simplification de l'accès à l'administration* : l'extrême complexité et la démultiplication des échelons et des responsabilités dans l'administration française suscitent un appel à la simplification depuis de nombreuses années. Conscients que les technologies de l'information et de la communication peuvent permettre de faire un pas décisif vers le « guichet unique » (sites Web, bornes interactives), citoyens et entreprises expriment une demande de plus en plus précise en ce sens. Les perspectives ouvertes à la fois par la mise en réseau de l'État et le développement des téléprocédures viennent à l'appui d'une exigence de plus grande rapidité et d'une meilleure efficacité dans le traitement des demandes.
- *Un meilleur accès à l'information publique et une plus grande transparence de l'action administrative* : les technologies de l'information et de la communication permettent un accès plus simple et moins coûteux à l'information publique et un suivi beaucoup plus transparent des modalités de décision et d'action de la puissance publique. On constate une pression

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

croissante pour que les technologies de l'information et de la communication soient mises au service de ce double objectif.

- *Les technologies de l'information et de la communication suscitent des exigences nouvelles.*

Une exigence très forte en termes de délais de réponse voit le jour. Les exigences du citoyen sont plus fortes pour le courrier électronique que pour le courrier classique. Ainsi, au-delà de 48 heures sans réponse à un e-mail, les usagers manifestent un réel agacement, alors que le traitement du courrier postal continue à prendre de 3 à 5 semaines dans la plupart des administrations. La mise en place de charte d'usages de la messagerie dans l'administration commence à se répandre et invite à une harmonisation des pratiques pour s'assurer de l'égalité de traitement des usagers.

Toutefois les difficultés à répondre à ce type d'exigence ne doivent pas être sous-estimées. L'équilibre à trouver entre l'exigence relative au délai de réponse et la qualité de l'information peut être différent selon les services, la nature des questions, l'organisation même du service. Des solutions différenciées doivent ainsi être apportées : généralisation de FAQ afin d'offrir un traitement directement utile à la plupart des questions posées ; accusé de réception systématique comportant une précision quant au délai de réponse définitive en fonction de la nature de la question, capacité à mobiliser des agents disposant des compétences propres à assurer un niveau de première réponse satisfaisant, utilisation optimale de passerelles entre *front-office* et *back-office*, etc.

Une exigence nouvelle en termes de suivi et de personnalisation du contact avec l'administration : les usagers des sites Internet de l'administration manifestent souvent le souci de maintenir le contact avec leur interlocuteur après qu'un premier échange se soit engagé par courrier électronique et supportent mal qu'un suivi ne soit pas assuré. On constate aussi le souhait d'une personnalisation plus poussée de l'échange, qui se traduit notamment par le souhait d'avoir affaire à un même interlocuteur tout au long de l'échange avec l'administration. Au regard des questions de nouveau soulevées par ce type d'exigence légitime, des solutions graduelles peuvent aussi être apportées. L'interlocuteur est pour l'essentiel dans une fonction de pilotage au sein de l'administration de la demande de l'utilisateur, même s'il constitue une interface stable du point de vue de l'utilisateur. Il doit donc disposer des outils techniques pour s'assurer du suivi, de la « traçabilité » des demandes au sein de

- Une mutation engagée : l'administration en réseaux -

l'administration, mais ne saurait se substituer aux agents en charge du traitement des demandes.

Au terme de cet état des lieux, on peut dresser un bilan satisfaisant en termes quantitatifs du déploiement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration française, que ce soit par rapport aux autres pays occidentaux ou en comparaison avec le secteur privé.

Qualitativement, des inégalités entre les administrations apparaissent encore fortes et peuvent faire craindre à terme l'apparition d'une « administration à deux vitesses » : des services innovants par leur fonctionnement, leur remise en cause de l'organisation grâce aux technologies de l'information, et des améliorations substantielles du travail grâce une appropriation réussie des nouveaux outils ; d'un autre côté des services installés dans des modes de fonctionnement classiques. Cet écueil devrait pouvoir être évité grâce à la mobilisation croissante des décideurs publics et à l'état d'esprit très positif des agents à l'égard de ces nouvelles technologies. Toutefois, une telle perspective suppose la mise en œuvre de moyens adaptés, particulièrement de formation et de réflexion sur les usages et les enjeux des technologies de l'information.

Chapitre II

DE NOUVELLES VOIES POUR L'ADMINISTRATION EN RÉSEAUX

Les technologies de l'information ne sont pas seulement un nouvel outil technique, mais elles induisent une véritable mutation du mode d'action de l'administration. Ces technologies, qui reposent sur les réseaux et les contacts transversaux, peuvent avoir pour effet de déstabiliser le modèle administratif traditionnel, tant elles apparaissent en décalage avec une relation hiérarchique trop strictement entendue ou avec un trop fréquent cloisonnement des services et des Directions. Mais elles peuvent aussi être un levier pour rénover le mode d'action de l'administration, en misant sur la réactivité et la transparence.

Pourtant, les technologies de l'information ne pourront ainsi être pleinement mises à profit, et, au lieu d'être un ferment de déstabilisation, constituer un vecteur de modernisation, que si le changement de normes qu'elles impliquent est assumé dans toute son ampleur. L'administration en réseaux n'est pas un simple prolongement de l'informatisation. Ce doit être un projet stratégique, et ce projet ne peut réussir que si l'on s'en donne les moyens, en révisant aussi bien l'organisation des services que les modes de management.

1. Définir un projet pour l'administration en réseaux

Un projet pour l'administration en réseaux doit à la fois fixer des objectifs de service public et montrer en quoi les technologies de l'information et de la communication peuvent aider à moderniser le fonctionnement du service public.

1.1 Se fixer des objectifs de service public

Les objectifs de l'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration ont été énoncés dans le Programme

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

d'action gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information.

Trop souvent, ces objectifs ne sont pas suffisamment expliqués aux agents, qui voient arriver des machines et se construire des réseaux, sans clairement percevoir les enjeux et les fins poursuivies.

C'est pourquoi il convient de réaffirmer clairement les objectifs de service public auxquels répond l'introduction des technologies de l'information et de la communication. Il ne s'agit pas ainsi de répondre à l'ensemble des questionnements sur les missions de l'État ou sur les évolutions du service public, mais de réaffirmer le sens de la mutation en cours.

La mutation vers l'administration en réseaux, loin d'être une simple innovation technologique,¹ s'intègre en effet dans une réflexion globale sur la transformation du rôle de l'État. Celui-ci peut trouver dans les technologies de l'information et de la communication de puissants auxiliaires au service de sa modernisation. Les technologies doivent en effet être exploitées pour accroître la transparence de l'action publique, réduire les cloisonnements entre ministères et améliorer la décision au plus près du terrain. Elles peuvent ainsi accélérer, et en même temps révéler les progrès faits en matière de réforme de l'État, aussi bien par exemple dans le développement du travail interministériel que dans la déconcentration des modes de décision et de gestion.

Mettre les technologies de l'information au service des politiques publiques. Toutes les politiques publiques appellent le développement de services en réseau car l'administration ne saurait rester en dehors de la révolution de la société de l'information. La société de l'information en émergence transforme en effet les modes de vie, qu'il s'agisse du fonctionnement des entreprises, du commerce électronique ou même de toutes les formes de communication. Une administration qui resterait en dehors de ce mouvement faillirait à son devoir de service au public.

Deux politiques publiques ont été choisies par le Programme d'action gouvernemental comme chantiers prioritaires : l'enseignement et la politique culturelle. Ces domaines paraissent en effet particulièrement emblématiques

(1) Sur la combinaison des pluriels innovations qui accompagnent le développement des technologies de l'information, on peut se reporter aux analyses du rapport des ateliers n° 1 et n° 2.

des apports possibles des technologies de l'information et de la communication à des services publics fondamentaux.

Mais, au-delà de ces deux chantiers, l'ensemble des politiques publiques doit être rénové grâce à l'introduction des technologies de l'information et de la communication. Il suffira de prendre quelques exemples d'actions déjà engagées pour montrer combien la société de l'information est propice à un service public plus efficace, qu'il s'agisse de la mise en ligne des offres d'emploi par l'Agence nationale pour l'emploi, de la possibilité de déclarer ses revenus en ligne ou de la mise en place du Réseau santé social.

Améliorer la qualité des services rendus. L'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration a pour premier objectif de mieux répondre aux attentes des citoyens et des entreprises.

- *La mise en ligne d'informations* est une réponse nouvelle à des attentes classique du public vis-à-vis de l'administration. Les informations utiles au public peuvent en effet être mises à disposition de tous sous forme numérique et avec un moindre coût et une plus grande facilité d'accès sur les serveurs Internet des services publics.

Ce nouvel accès de tous à l'information détenue par l'administration est une des grandes orientations du PAGSI. Conformément au PAGSI, les ministères se sont en effet dotés de plans de numérisation de leurs gisements d'information respectifs dans les domaines juridiques, techniques et économiques. C'est à la fois un progrès vers une administration plus accessible et une garantie de démocratie, puisqu'il s'agit de permettre aux citoyens de ne plus ignorer la loi. L'essentiel n'est donc pas pour l'administration de mieux faire connaître son activité, mais bien plutôt de donner aux citoyens des renseignements complets sur leurs droits ainsi que sur les démarches et formalités qui les intéressent.

Nombreuses sont les avancées dans ce domaine, tels le guide « Vos droits » sur le site Admifrance ou la mise en ligne sur le serveur Internet du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie du code général des impôts et du précis de fiscalité. Pourtant, ce chantier n'est pas encore achevé, tant sont diverses les questions à trancher pour assurer ce meilleur

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

accès des citoyens et des entreprises à l'information détenue par l'administration¹.

- *De nouvelles formes d'interactivité* sont également l'un des avantages à attendre de l'entrée de l'administration dans la société de l'information. Au-delà des formes traditionnelles de concertation, qui passent par les commissions consultatives ou les lourdes procédures d'enquête publique, les technologies de l'information ouvrent un champ nouveau à la participation des citoyens à la décision publique. Les forums de discussion permettent en effet une expression directe des personnes concernées par des décisions administratives. Le recours à ces forums se fait plus fréquent, qu'il s'agisse de projets ponctuels ou de champs nouveaux de politique publique².

Les modalités d'usage des forums de discussion pour les administrations d'État ont été précisées par la circulaire du Premier ministre sur les sites Internet des services et des établissements publics de l'État³. La circulaire prescrit la définition préalable de règles de fonctionnement sur plusieurs points : obligation de faire apparaître l'identité du site hébergeant le forum, durée et thème de celui-ci, présence d'un modérateur, utilisation et archivage éventuel des contributions, modalités de clôture.

Plus globalement, il faudra à terme définir le statut de ces nouveaux modes de concertation, notamment en relation avec les procédures traditionnelles d'enquête publique. Si les intervenants dans les forums ont l'impression de s'exprimer dans le vide, ils renonceront, et ne concevront que frustration vis-à-vis d'une initiative de concertation qui sera restée sans lendemain. L'enjeu est d'importance, puisqu'il s'agit d'intégrer l'idéal propre à Internet d'une libre expression de tous dans des procédures de décision administrative et politique déjà très formalisées.

(1) Le rapport de l'atelier n° 6 du groupe de travail est consacré à la diffusion des données publiques.

(2) Cf. notamment la consultation sur le document d'orientation publié par le gouvernement le 5 octobre 1999 dans la perspective de la future loi sur la société de l'information ainsi que le forum ouvert par le Commissariat général du Plan dans le cadre de cette mission et dont les principaux résultats sont annexés au présent rapport.

(3) Cette circulaire du 7 octobre 1999 a été publiée au « Journal Officiel » du 12 octobre 1999 (page 15 167).

- *De nouveaux accès du public à l'administration* peuvent enfin être offerts grâce à la mise en ligne des formulaires et aux téléprocédures. Les technologies de l'information ne permettent pas seulement de répondre aux attentes classiques des citoyens, qui souhaitent avoir accès à de nouvelles informations et faire connaître leur opinion. Elles créent aussi de nouvelles attentes de la part du public, qui souhaite les utiliser pour ses échanges quotidiens avec l'administration.

La généralisation des téléprocédures est l'orientation fixée par le PAGSI. Il s'agit d'un chantier à forte visibilité qui est très mobilisateur, puisqu'il donnera tout son sens à l'administration en ligne.

La mise en ligne des formulaires administratifs est désormais systématique : un décret du 2 février 1999¹ prévoit que tous les formulaires dont l'usage est nécessaire pour accomplir une démarche ou faire valoir un droit auprès d'une administration ou d'un établissement public de l'État sont diffusés gratuitement sur le site Admifrance ou sur d'autres sites publics de l'Internet dont la liste est fixée par arrêté du Premier ministre. Les administrations de l'État ne peuvent refuser d'examiner les demandes présentées au moyen de ces formulaires.

Les téléprocédures ont fait l'objet d'initiatives nombreuses de la part des services déconcentrés. C'est ainsi que la préfecture de l'Isère a élaboré une téléprocédure pour la délivrance des cartes grises et celle de la Haute-Vienne pour la délivrance du permis de conduire international.

Dans le cadre du PAGSI, les ministères se sont engagés dans les grands chantiers qui correspondent aux différentes procédures de déclaration, notamment dans le domaine fiscal et dans le domaine social (procédures de déclaration).

Dans une perspective de généralisation des téléprocédures, la circulaire du Premier ministre sur les sites Internet a posé des règles pour assurer le développement des téléprocédures et leur fiabilité technique et juridique. Les formulaires doivent ainsi être tous mis en ligne sur le site Admifrance. Les réalisations locales relatives à des procédures qui existent à l'échelle nationale ne peuvent être que des solutions transitoires et doivent donner lieu à une généralisation. Quant aux services d'aide à l'accomplissement

(1) Décret n° 99-68 relatif à la mise en ligne des formulaires administratifs.

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

des formalités administratives, ils doivent être réalisés en liaison avec la mission interministérielle compétente (MTIC), afin d'assurer la mutualisation des investissements.

La déclaration de la TVA par Internet

Dès le deuxième semestre 2000, les entreprises pourront déclarer le paiement de la TVA par Internet. Les chefs d'entreprises récupéreront le formulaire de déclaration sur le site du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Après l'avoir rempli, ils pourront le renvoyer par courrier électronique. La DGI enverra un accusé de réception à la fois par courrier électronique et par serveur vocal.

Le paiement se fera par téléversement pour les internautes qui se seront abonnés gratuitement à la procédure de télédéclaration, et dont le compte sera débité du montant de la TVA déclarée payée.

Cette procédure est réalisée par une signature électronique certifiée. Elle garantira que la personne ayant signé est bien le déclarant autorisé, que le message reçu n'a subi aucune transformation depuis sa création et interdira que l'émetteur puisse répudier son envoi. Si le message est modifié par un tiers, la signature ne sera pas reconnue.

À terme, de nouvelles questions restent à résoudre pour assurer le développement des téléprocédures. Il faudra en effet choisir les solutions techniques adaptées, et homogènes entre les services de l'État, en matière de certification de la signature électronique. La coexistence entre procédures dématérialisées et procédures papier subsistera notamment pour les procédures qui requièrent encore la présence physique du demandeur.

Au total, les différents apports des technologies de l'information et de la communication au service public sont bien résumés par l'évolution des contenus des sites Internet administratifs. Ces sites, après s'être bornés à une présentation institutionnelle des services concernés, se sont en effet enrichis au point de constituer maintenant de véritables sources d'information. Mais de plus en plus, ils sont destinés à devenir à part entière un mode de mise en relation de l'administration avec le public.

Améliorer le fonctionnement de l'État. Les nouveaux services rendus au public ne pourront se concrétiser que si parallèlement les nouvelles technologies de l'information sont aussi mises au service de la modernisation interne de l'État. Il s'agit là de passer d'une informatique

traditionnelle de gestion à un système de circulation de l'information. Les grandes applications des technologies de l'information répondent à des besoins clairement identifiables pour améliorer le travail des services de l'État.

- *La messagerie* permet d'améliorer la communication, non seulement avec le public, mais aussi à l'intérieur de l'administration. Deux effets se combinent : l'instantanéité de la communication rendue possible par la messagerie, mais aussi son caractère plus informel que les circuits papier traditionnels. De nouveaux contacts peuvent s'établir, à la fois à l'intérieur des services et entre les services. Or, la messagerie est l'application la plus répandue dans les services de l'État, parfois depuis déjà de nombreuses années, même si la généralisation des standards de l'Internet est récente.
- *L'accès aux données en ligne* (Intranets et Internet) permet d'améliorer la qualité de l'information mise à la disposition des agents et des responsables administratifs. Sans parler même de l'accès à la masse d'information disponible sur l'Internet, il est évident qu'un Intranet ouvert à tous les agents et offrant l'accès à toutes les circulaires et toutes les instructions ministérielles peut assurer un gain de temps et de fiabilité considérable. Ces deux technologies sont en cours de déploiement dans les services de l'État et font l'objet d'attentes positives de la part des agents, qui y voient une chance pour améliorer l'efficacité de leur travail.
- *Le travail coopératif* est peut-être à terme l'innovation la plus révolutionnaire pour le mode de travail administratif. Le réseau renouvelle le travail en commun au sein d'un même service : la pratique des documents partagés, ou des bases de données internes au service, est appréciée comme un gain de temps et d'efficacité. Surtout, les techniques du travail coopératif permettent de nouvelles collaborations entre des agents qui n'appartiennent pas au même service. Des nouvelles coopérations peuvent se faire jour entre services déconcentrés et administrations centrales, entre services déconcentrés qui travaillent sur des sujets voisins, ou encore entre des services de l'État et des collectivités locales.

Une conséquence attendue : le gain d'efficience. Les gains de productivité et les économies budgétaires n'ont pas été l'objectif premier affiché dans le Programme d'action gouvernemental. La démarche française se distingue en cela radicalement de la démarche américaine du *National performance*

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

review,¹ qui se targue d'avoir proposé l'économie de 177 milliards de dollars sur 5 ans et d'avoir réduit de 348 000 le nombre de fonctionnaires fédéraux (sur 1,9 million).

La recherche d'une plus grande efficacité, afin d'assurer un meilleur service à moindre coût, est cependant en France une conséquence attendue de l'introduction des technologies de l'information.

Le partage des gains d'efficacité entre les usagers, les agents et les autres services publics au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Dans ce ministère, le programme pluriannuel de modernisation prévoit une répartition équitable des gains d'efficacité permis par le développement technologique et la réorganisation du travail :

Une partie ira au renforcement de missions importantes du ministère (contrôle fiscal, contrôle de la dépense publique, protection du consommateur...) et à l'amélioration du service rendu aux usagers (aménagement des horaires d'ouverture, rapidité des réponses aux questions posées...);

Une partie ira à l'amélioration des conditions de travail et de carrière des agents (temps de formation, organisation du temps de travail) et à la création de nouvelles unités (centres d'appel téléphonique, centres d'encaissement) qui pourraient être localisées dans des lieux correspondant mieux aux souhaits de mobilité géographique des agents ;

Enfin, une partie ira à la collectivité, par exemple au développement de nouveaux services publics assurés par d'autres administrations, selon les priorités que décidera le Premier ministre.

Les gains d'efficacité seront rendus possibles par diverses formes d'économies. Sans céder à l'illusion du « bureau sans papier » ni minimiser les phénomènes de transfert de coût, il faut distinguer plusieurs types d'économies escomptées :

- *gains de temps et de délai*. La simple possibilité d'envoyer les documents sous forme électronique épargne le temps consacré auparavant à la

(1) Voir la première étude de Bruno Oudet pour le Commissariat général du Plan : « Internet et les administrations à l'étranger : une source d'idées », septembre 1998, et la seconde étude sur le même thème à paraître.

reprographie ou à l'expédition. La messagerie permet d'envoyer rapidement des informations à quelqu'un que l'on avait auparavant de la difficulté à joindre au téléphone. De façon plus intéressante, la mise en réseau permet aussi une plus grande continuité dans le travail en commun, avec des échanges de documents entre les personnes concernées ou encore des informations qui remontent plus vite vers les administrations centrales. Une fois maîtrisées les difficultés d'adaptation (risque de saturation d'information ou d'exigences d'informations inutiles), de nouvelles formes asynchrones de travail peuvent se mettre en place, susceptibles d'économiser du temps ;

- *gains de productivité.* Les gains de temps permettent une productivité accrue de la part des agents, comme c'est le cas des secrétaires, qui trouvent dans la messagerie un auxiliaire nouveau pour l'envoi des courriers et des documents. Dans des fonctions dont la production est moins aisément quantifiable, les avancées liées aux nouvelles technologies sont souvent difficiles à mesurer ;
- *gains de qualité.* Même si l'effet des technologies de l'information en ce domaine est souvent difficile à distinguer de celui de la bureautique, il apparaît clairement que la qualité du travail se trouve en général améliorée. Aux dires mêmes des agents concernés,¹ plusieurs effets se combinent : meilleure réactivité, meilleure ouverture aux attentes des citoyens et des professionnels, gains en finesse dans le traitement des dossiers, et meilleure circulation de l'information au sein du service et à l'intérieur du ministère ;
- *économies de produits.* Le remplacement des tirages papier par des informations numérisées est une source possible d'économies. Les Intranets ministériels permettent la mise en ligne de revues de presse spécialisées au bénéfice d'un public très large d'agents, permettant des économies budgétaires de tirage papier. Ces économies ne doivent pas être surestimées, puisque les documents numérisés donnent parfois lieu à des tirages papier, à des conditions plus coûteuses que les simples photocopies.

Malgré ces économies rendues envisageables par les technologies de l'information et de la communication, la question de la mesure des bénéfices à attendre reste délicate. Une juste évaluation n'est véritablement

(1) Cf. les entretiens menés dans le cadre de l'étude du cabinet Terra Nova Studio.

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

possible qu'à titre rétrospectif et à l'échelle d'un service. Une telle évaluation est très souhaitable chaque fois qu'elle est envisageable.

Pour l'État plus largement, la mesure des économies doit prendre en considération deux nouvelles sources de coût : les coûts d'équipement eux-mêmes, qui ne peuvent être sous-estimés, mais aussi les coûts des nouveaux services. Or, ceux-ci sont souvent mal connus : trop souvent, les nouveaux services, conçus comme des vitrines de l'organisme, sont créés sans que soient identifiés, et *a fortiori* dégagés, les moyens financiers nécessaires.

Cette lacune dans la prévision des coûts est inévitable, dès lors que les usages des technologies de l'information sont eux-mêmes en fort développement, et qu'une démarche de planification de long terme serait sans doute vouée à l'échec, faute de pouvoir anticiper les services attendus du public. La double dynamique des technologies et de la demande oblige donc à une adaptation rapide des services. Mais cette double dynamique doit être conciliée avec une démarche de choix budgétaires classiques, mettant en balance les avantages et les coûts.

Le débat sur les économies se trouve encore compliqué par la nécessité de prendre en compte, non seulement toutes les sources de coût, mais aussi toutes les sources de bénéfices. Les bénéfices ne sont pas seulement internes à l'État. Les bénéfices essentiels sont en effet du côté des citoyens et des entreprises qui disposeront d'un service public plus efficace. Ils sont aussi plus collectifs et difficiles à quantifier : les technologies de l'information sont une chance pour l'aménagement du territoire,¹ puisqu'elles permettront de développer le télétravail, avec la perspective d'une meilleure allocation des ressources par rapport aux besoins.

(1) Cf. le schéma d'accès aux services collectifs de l'information et de la communication préparé par la DATAR, qui concernera les téléservices dans les domaines de la formation, de la santé, de la culture et des services administratifs.

1.2 Moderniser le mode de fonctionnement de l'administration grâce aux technologies de l'information et de la communication

Les technologies de l'information et de la communication apparaissent comme un levier pour la réforme de l'État¹. Leur introduction doit être l'occasion de faire progresser la modernisation dans trois directions : la redéfinition du rôle de la hiérarchie, le décloisonnement des services et l'amélioration du travail en partenariat.

Redéfinir le rôle de la hiérarchie dans chaque service. L'introduction des technologies de l'information et de la communication exerce un effet potentiellement déstabilisateur sur l'autorité hiérarchique. Les circuits de l'information recouvrent en effet traditionnellement les pyramides hiérarchiques : celle produite à la base doit être validée par la hiérarchie, tandis que celle reçue à la base est filtrée par la hiérarchie. Les technologies de la communication induisent une approche très différente, comme le montre le simple exemple des messageries, où un agent n'hésite pas à s'adresser à son directeur, sans nécessairement l'aval de son supérieur. Elles heurtent donc de front une culture administrative traditionnelle fondée sur un fonctionnement pyramidal, avec des lignes hiérarchiques et des logiques de territoire, car elles créent du maillage et une structure en réseau. L'information se diffuse aussi bien verticalement qu'horizontalement, sans se cantonner aux canaux qu'imposerait la logique traditionnelle.

Dans cette mutation, la hiérarchie intermédiaire apparaît particulièrement vulnérable, du fait de la combinaison de plusieurs facteurs :

- c'est la hiérarchie intermédiaire qui occupe la position la plus fragile, à mi-chemin de l'encadrement supérieur, dont la position de pouvoir est moins remise en cause par les nouveaux modes de circulation de l'information, et de la base, de plus en plus sollicitée ;
- la valeur ajoutée de l'encadrement intermédiaire est rendue plus incertaine par le développement du travail en réseau. Elle ne pourra plus dépendre du seul positionnement hiérarchique et les cadres devront redéfinir leur métier,

(1) La Délégation interministérielle à la réforme de l'État, en liaison avec la Direction générale de l'administration et de la fonction publique a organisé le 8 juin 1999 une journée d'études à l'intention des responsables administratifs sur ce thème : « Intranet, Internet : des leviers pour moderniser l'administration ».

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

dans un contexte où les agents seront plus autonomes et où des contacts directs peuvent s'établir entre l'encadrement supérieur et les agents ;

- à ces évolutions peut en outre s'ajouter un effet de génération. Pour beaucoup de cadres intermédiaires qui ont déjà « résisté » à l'introduction de la bureautique, l'informatique reste du domaine du secrétariat. Ce phénomène n'est sans doute pas général, mais il ne doit pas être sous-estimé dans les résistances au changement. Il apparaît d'autant plus marqué que les fonctionnaires recrutés le plus récemment, souvent surdiplômés et surqualifiés pour leurs postes, sont plus à l'aise que leur hiérarchie avec les technologies de l'information.

Les technologies de l'information apparaissent donc comme un facteur important dans la remise en cause d'un mode traditionnel de fonctionnement hiérarchique. Mais ce n'est naturellement pas le seul facteur. La logique de déconcentration et de responsabilisation des agents, la complexification des tâches qui leur sont demandées et l'accroissement de leur niveau de qualification concourent à rendre chaque jour plus obsolète le modèle hiérarchique traditionnel.

Les nouvelles technologies offrent cependant aussi une chance à la fois d'améliorer le fonctionnement hiérarchique, puisque de nouvelles communications sont instaurées dans les services, et de redéfinir le rôle de la hiérarchie. Ne pouvant plus se fonder sur la rétention de l'information, l'autorité trouvera en effet une nouvelle source de légitimité dans la capacité à faire circuler l'information. Ce sont de nouvelles qualités qui sont exigées des responsables administratifs. Autant que répercuter des instructions, ils devront savoir les décliner dans leur champ de compétences. Autant que concevoir des orientations (approche *top-down*), ils devront savoir analyser et synthétiser des informations reçues (approche *bottom-up*). Autant que commander, ils devront savoir être à l'écoute et animer une concertation.

Ces qualités nouvelles devront à l'avenir être mieux prises en compte dans le recrutement, l'évaluation et la formation des cadres de l'administration. Il est évident que certains responsables réfractaires ne pourront pas être convaincus, tout comme certains enthousiastes n'auront pas besoin d'être convaincus. Mais l'essentiel est que tous ceux qui, face aux nouvelles technologies, sont encore indifférents ou indécis, comprennent que leur intégration aux nouveaux circuits de l'information conditionne leur évolution professionnelle.

Décloisonner les services pour un meilleur service public. Les technologies de l'information et de la communication permettent de faire travailler ensemble des agents en se libérant des cloisonnements entre services.

Le décloisonnement des services résulte d'abord des nouvelles communications entre services déconcentrés et administrations centrales. La messagerie et l'Intranet rendent plus fréquents les échanges d'information. Le choix du cadre ministériel pour mettre en place ces outils montre bien que c'est d'abord dans les relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés que se multiplient les échanges d'information et que se créent des habitudes de travail en commun.

Le décloisonnement des modes de travail correspond aussi à un affranchissement des contraintes de temps et de lieu. Des agents disséminés sur le territoire, dans différents services, peuvent en effet participer à des dossiers communs, par exemple des schémas d'aménagement ou des programmes. Pour des spécialités très pointues, dont les détenteurs sont très dispersés, par exemple les responsables de la sécurité nucléaire au sein des DRIRE (Industrie) les technologies de l'information offrent de nouvelles possibilités de partage des informations, voire de division des tâches. De même, les nouvelles technologies permettent de spécialiser les services géographiques en leur affectant certaines compétences opérationnelles au-delà de leur ressort. Ainsi, dans les DDE (Équipement), chaque subdivision peut se voir confier certaines tâches pour l'ensemble du département. Au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, les DRIRE ont reçu également des spécialisations : le travail d'actualisation de chaque base de données nationale est confiée à une DRIRE qui diffuse en temps réel ses travaux à ses homologues.

Le Réseau d'échanges en santé environnementale

Créé en 1997, le Réseau d'échanges en santé environnementale (RESE) est destiné à favoriser le travail en commun des spécialistes en santé environnementale disséminés dans les différentes Directions départementales et régionales des affaires sanitaires et sociales. Il vise à apporter aux questions techniques et juridiques formulées par les acteurs de terrain une réponse de meilleure qualité, toujours disponible et homogène au plan national.

Au lieu du simple bulletin de liaison sous forme papier qui était initialement envisagé, le RESE a pu tirer profit du développement des technologies de l'information et de la communication au sein du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Il contribue par deux voies à une meilleure information des agents :

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

La messagerie électronique permet de diffuser des informations d'actualité ainsi que la note documentaire mensuelle élaborée par la DRASS Loire-Atlantique.

Un espace spécifique sur l'Intranet du ministère permet la constitution progressive, pour chaque thème d'intervention des services (air, bruit, eau, hygiène...), d'une bibliographie de base constituée de notes produites par les différents services ainsi que d'un répertoire des principaux textes réglementaires.

Le réseau d'échanges est donc un instrument de mutualisation des connaissances et de travail en commun pour des spécialistes répartis sur tout le territoire national. Le pilotage du réseau est assuré par la DRASS Languedoc-Roussillon.

Les technologies de l'information apportent une nouvelle souplesse qui permet de repenser le fonctionnement des services. On peut envisager à terme une séparation progressive entre les fonctions de *front-office*, en relation avec le public et de *back-office*, en charge du traitement des dossiers. Le principe traditionnel d'organisation des administrations, qui consiste à reproduire les mêmes services, avec les mêmes compétences, dans chaque département et chaque région peut être remis en question à la lumière du développement des réseaux. Grâce aux réseaux, on peut en effet envisager que, sans que la fonction d'accueil des usagers soit le moins du monde affectée, se constituent des pôles d'expertise départementaux ou régionaux sur les différents sujets. Les réflexions sur ces sujets ne progresseront qu'à travers une meilleure articulation entre les programmes ministériels en matière d'amélioration de qualité et d'identification des missions et les initiatives en matière de technologies de l'information et de la communication. Une étude sur ce thème de la distinction à faire entre fonctions de *front-office* et de *back-office* a été décidée par le Comité interministériel pour la réforme de l'État du 13 juillet 1999.

**La spécialisation front-office/back-office pour un gain de qualité :
l'exemple britannique**

Les contribuables écossais dont les impôts sont traités par l'*Inland Revenue Center* d'East Kilbride bénéficient d'une très nette amélioration du service public offerte grâce à une réorganisation des services et notamment des modes d'accès.

L'*Inland Revenue Center* a ouvert son premier centre d'appel en février 1999 à East Kilbride pour assurer le traitement d'un volume de dossiers pour environ deux millions de contribuables. Ce mode d'accès aux services plus rapide et commode

pour les usagers s'accompagne d'une efficacité accrue dans la perception des taxes. S'agissant du *front-office*, a été mise en œuvre une spécialisation des modes d'accès en privilégiant le principe du guichet unique : outre un *call center*, ont été mis en place un point unique de traitement du courrier en arrivée et un guichet unique capable de faire face à 33 000 visites par an. S'agissant du *back-office*, il est appelé aussi à une spécialisation pour apporter une plus grande efficacité dans le traitement des dossiers. De cette séparation *front-office/back-office* et de la spécialisation des guichets uniques, le gouvernement britannique attend un gain de performance dans la qualité du service offert aux usagers qui semble se confirmer.

Le décloisonnement attendu des technologies de l'information réside aussi dans les nouvelles possibilités d'animation interministérielle grâce aux systèmes d'information territoriaux (SIT), dont le Comité interministériel pour la société de l'information du 19 janvier 1999 a décidé la généralisation d'ici 2 ans. Les échanges d'information seront rendus plus faciles entre des services auparavant cloisonnés. L'amélioration sera particulièrement bienvenue dans les domaines à dimension interministérielle forte (emploi, politique de la ville, politique de l'eau, etc.).

Au total, ces différentes formes de décloisonnement rendues possibles par les technologies de l'information et de la communication n'en sont souvent qu'à leurs balbutiements : beaucoup d'agents n'ont jamais eu l'occasion d'envoyer un message en dehors de leurs ministères, rares sont les ministères qui ont engagé une réflexion sur la spécialisation de leurs différents services géographiques, et les SIT commencent seulement à être mis en place. Pourtant ces décloisonnements sont une voie prometteuse pour mieux orienter le service public en fonction de la prestation à rendre à la collectivité, plutôt qu'en fonction de ses logiques institutionnelles propres.

Le SIT de la région Auvergne

Fortement initié par le préfet de la région Auvergne, ce projet est le fruit d'une collaboration étroite entre les services de l'État régionaux et départementaux, qui sont tous à la fois fournisseurs d'informations et utilisateurs des différentes données accumulées.

Le SIT rassemble, au niveau régional et pour chacun des différents départements (dans des zones qui leur sont propres) :

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

- un tableau de bord des indicateurs de conjoncture économiques ;
- une base de données communales permettant de connaître des éléments essentiels de situation de chaque commune ;
- des outils de communication pour faciliter les échanges entre services et travailler en groupe (par exemple, en phase de préparation de la CAR).

En décembre 1998, 10 services et 70 utilisateurs étaient branchés sur le SIT Auvergne ; ils seront 50 services et 210 utilisateurs début mars 1999.

Mieux travailler entre l'État et ses partenaires. L'introduction des technologies de l'information et de la communication fournit l'occasion de rénover les partenariats qui sont aujourd'hui au cœur de l'action publique et qui unissent l'État à de pluriels acteurs, souvent publics, mais aussi privés.

Avec les établissements publics qui participent à la mise en œuvre des services publics, l'État trouve l'occasion de mieux remplir ses fonctions d'orientation et de contrôle.

Les Extranets des Agences régionales de l'hospitalisation

Constituées sous forme de groupements d'intérêt public entre l'État et les organismes d'assurance maladie, les Agences régionales de l'hospitalisation (ARH) doivent faire travailler ensemble des services de l'État, les organismes d'assurance maladie et les établissements de santé.

Avec l'aide des services du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, les ARH ont donc développé une application de travail collaboratif utilisée dans 12 ARH fin 1999. Cet Extranet répond aux besoins de production et de partage d'information entre les partenaires de l'ARH et les établissements de santé de leur ressort, tout en préservant les systèmes d'information de chacun.

Structuré autour d'un annuaire où sont inscrits les utilisateurs, l'Extranet propose des services dont l'accès est fonction des droits attribués à chaque utilisateur :

- une bibliothèque électronique met à disposition de chaque institution un espace où elle publie des documents qu'elle souhaite communiquer à ses partenaires ;
- des forums sur des thématiques de travail sont ouverts à la demande ;
- un site Web présente la politique régionale de l'agence ;

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

- des outils d'accès à l'information comprennent un carnet d'adresses Internet et un moteur de recherche pour les documents publiés sur l'Extranet ;
- des outils permettent la consultation et la mise à jour de l'annuaire ainsi que la consultation d'informations pratiques sur les institutions concernées (organigrammes, plans d'accès, etc.).

Avec les collectivités territoriales, il s'agit de définir les conditions d'une ouverture des réseaux pour améliorer à la fois la rapidité des échanges et la qualité des services rendus aux usagers. La mise en réseau impose en effet souvent un nouveau partage des tâches entre l'État et les collectivités, qui sont mieux équipées pour les fonctions de contact avec le public. Avec le milieu associatif et les partenaires privés, qui peuvent se trouver associés au service public, les technologies de l'information et de la communication permettent également un nouveau partage d'informations. Avec les administrations étrangères, notamment dans le cadre du réseau européen IDA, les possibilités d'interconnexion se multiplient et exigent de définir les accès qui doivent être ouverts et les informations que l'administration est prête à partager.

Tous ces partenariats exigent la mise en œuvre d'une logique d'Extranet et d'interopérabilité qui fait l'objet de propositions présentées dans la troisième partie du présent rapport.

Les échanges entre la sous-préfecture et les mairies en Ardèche

Un projet de réseau d'échanges a été mis en place par le Syndicat des inforoutes de l'Ardèche, qui regroupe 52 communes de ce département, afin de dynamiser et accélérer les procédures de consultation des services de l'État par les communes et d'aller vers un enregistrement électronique des diverses délibérations et du contrôle de légalité qu'effectuent les services préfectoraux.

Une expérience de courrier électronique avait commencé en octobre 1996 entre la sous-préfecture de Tournon et plusieurs communes. Mais une dizaine d'adresses électroniques sont d'ores et déjà domiciliées aux inforoutes de l'Ardèche pour les services préfectoraux. À terme, le projet est de mettre en place un véritable Intranet rassemblant les services de l'État et les communes pour mettre en commun des ressources statistiques, analytiques, économiques, juridiques...

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

2. Faciliter l'introduction des technologies de l'information et leur appropriation par les agents

Les objectifs de service public définis pour l'administration en réseaux ne pourront être atteints que par un véritable changement de culture. Pour donner tout son sens à l'idée d'un programme d'accès à la société de l'information, il faut un renouvellement complet des méthodes.

Car il faudra prendre conscience de cette donnée centrale : les technologies de l'information ne sont pas (que) de l'informatique : elles impliquent en elles-mêmes un nouveau mode d'organisation qui ne pourra être accepté que si elles sont vécues comme un projet stratégique élaboré en concertation avec les agents.

2.1 Penser l'introduction des technologies de l'information comme un projet stratégique

À la différence de la bureautique, qui s'est diffusée sans induire de changement majeur dans les missions de l'administration et dans son organisation, la mise en réseau des administrations ne peut pas être conçue comme un simple équipement à installer.

Il s'agit en effet d'adapter l'organisation administrative à la place nouvelle de l'information dans le travail. L'information ne doit plus être conçue comme un simple enjeu de pouvoir mais comme l'objet central du travail. Les organisations doivent être adaptées par de nouvelles pratiques d'échange, de production et de diffusion des connaissances.

L'administration en réseaux est plus un projet qu'un outil. Les technologies de l'information se caractérisent avant tout par leurs effets sur les organisations et les modes de travail, qu'elles peuvent, suivant la façon dont elles sont mises en œuvre, soit déstabiliser soit contribuer à renouveler. En cela, elles constituent beaucoup plus qu'un nouvel outil technique : si on pouvait encore il y a quinze ans voir l'introduction de la bureautique comme un simple progrès technologique, remplaçant les machines à écrire par des traitements de texte, il n'en est plus de même aujourd'hui avec la mise en réseau de tous les postes de travail. Chaque poste de travail communicant devient autonome, et de nouveaux circuits s'établissent pour la circulation de l'information.

À travers l'introduction des technologies de l'information et de la communication, c'est un mode de fonctionnement nouveau qui doit être visé. Le travail de chaque agent se trouvera à terme modifié, par son intégration dans de nouveaux réseaux de circulation d'information, au lieu de la simple insertion traditionnelle dans la chaîne hiérarchique. Au-delà du travail de chaque agent, le principe même d'organisation des services est en jeu dans la mise en place des technologies de l'information et de la communication.

Les technologies de l'information et de la communication doivent donc être pensées comme un projet stratégique, ce qui recouvre deux implications :

- leur mise en place doit être une priorité : cette orientation, fortement affichée au niveau gouvernemental et correspondant à des initiatives locales nombreuses, est maintenant largement reconnue ;
- leur mise en place exige une réflexion sur les missions et l'organisation des services concernés : c'est la dimension qui fait trop largement défaut aujourd'hui, où l'on voit trop de projets « plaqués » sur des organisations figées, dont ils ne peuvent que souligner, voir amplifier, l'obsolescence.

Ce projet stratégique pourra être mis en œuvre au mieux en suivant un certain nombre de lignes directrices qui se dégagent de l'expérience déjà accumulée dans les administrations.

Il faut une implication sans ambiguïté de la hiérarchie supérieure. Le décideur doit être familier des nouveaux outils de traitement de l'information, sans pour autant céder à une fascination de la technologie qui le conduirait à souhaiter un outil trop sophistiqué. Son rôle se manifeste surtout à deux niveaux :

- l'initiative du projet, qui doit reposer sur une conception claire des missions et de l'organisation du service, et non laisser à des consultants extérieurs la charge de la redéfinition de l'organisation ;
- l'exemplarité dans les usages, tant les personnels, et peut-être plus encore la hiérarchie intermédiaire, sont attentifs aux rapports qui peuvent exister entre les discours et les pratiques de la hiérarchie supérieure.

Il faut une approche « projet » qui doit mêler aspects d'usages, de management et de technique. Il faut éviter l'écueil qui consisterait à regarder le projet comme purement technique et à le confier à des techniciens. Dans chaque projet, trois dimensions doivent ainsi être prises en compte

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

simultanément : l'approche en termes de contenus et d'usage et d'outils, qui assure un service plus performant, l'aspect managérial, qui implique de préciser les relations de travail tout au long de l'accompagnement du projet, et la dimension technique, de mise en place des équipements et des réseaux.

Pour cela, plusieurs impératifs doivent être respectés :

- désigner un chef de projet qui soit le plus proche possible du directeur et qui détienne une triple légitimité : à la fois professionnelle, managériale et informatique ;
- identifier clairement les composantes et les rôles de la maîtrise d'ouvrage (ceux qui décident des orientations) et de la maîtrise d'œuvre (ceux qui définissent, mettent en œuvre et exploitent des solutions répondant aux orientations), qui doit obéir à une méthodologie précise. Le chef de projet doit être le point de passage entre les deux structures ;
- prévoir une étape de rodage et d'exploitation, qui suivra l'étape de mise en place, en continuant d'associer les promoteurs et chefs de projet. Aujourd'hui, les habitudes de conduite de projet informatique font qu'à partir du moment où un logiciel existe, est déployé et fonctionne, les promoteurs et chefs de projet se retirent. Il reste cependant toujours des problèmes en suspens : quelles informations mettre dans le système ? qui en a la charge ? qui les contrôle ? En l'absence de chef de projet pour assurer la conduite de cette phase, la bonne fin des objectifs initiaux (partager un référentiel) risque donc d'être remise en cause et l'outil ne pourra pas être utilisé avec son rendement maximum.

La réalité des usages et des besoins des utilisateurs doit être prise en compte le plus en amont possible dans la conduite du projet. Trop souvent, les projets en matière de technologies de l'information sont élaborés et mis en place sans enquête sur les usages et les besoins. Ce défaut se remarque dans beaucoup de grandes organisations. Mais il est particulièrement présent dans l'administration, où les lignes hiérarchiques sont longues et où la tradition de concertation n'est pas toujours bien ancrée.

Pour remédier à cette tendance, quatre orientations peuvent être retenues :

- dans la phase d'élaboration du projet, les usages déjà présents et ceux qui sont envisagés doivent être recensés, sans négliger de capitaliser sur toutes

les expériences, par exemple si des outils ont été développés localement et peuvent être généralisés :

- dans la phase de conduite du projet, les utilisateurs doivent être associés aux différentes étapes de validation. Pour cela, il faut constituer des groupes d'utilisateurs représentatifs qui testent le produit pour vérifier son adéquation à leurs besoins, et organiser des allers et retours rapides entre ces tests et les modifications apportées aux différentes versions du projet ;
- dans la phase de mise en œuvre du projet, le chef de projet doit rester impliqué pour pouvoir prendre en compte les réactions des utilisateurs ;
- il faut prendre garde à associer tous les types d'utilisateurs des projets, par exemple l'utilisateur direct (l'agent de l'administration) et l'utilisateur indirect (l'usager de l'administration).

Accepter une logique pragmatique d'expérimentation. L'introduction des technologies de l'information et de la communication exige une démarche essentiellement pragmatique. Alors que l'informatique a longtemps été le domaine des grands projets conçus de façon centralisée et de façon à rendre impossible la moindre erreur, les caractéristiques des technologies de l'information et de la communication invitent à adopter une démarche toute différente :

- les projets doivent être conçus comme des expérimentations dont le succès doit permettre l'extension progressive. Toute expérimentation n'est pas vouée à la généralisation, mais elle doit prouver son intérêt concret ;
- ces expérimentations peuvent naître aussi bien au niveau local qu'au niveau central. Il convient d'organiser les structures administratives de soutien pour que les expériences locales réussies soient repérées et diffusées ;
- dans cette perspective, il faut reconnaître un droit à l'erreur, de façon à ne pas paralyser les porteurs de projet.

2.2 Assurer l'appropriation des technologies de l'information par les agents

L'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration exige une démarche de concertation avec les agents concernés,

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

afin d'assurer l'évolution des métiers de la fonction publique ainsi que des compétences mises en œuvre et d'adapter les modalités de formation.

Accompagner l'évolution des métiers apparaît indispensable. L'évolution des métiers liés aux technologies de l'information et de la communication doit être analysée en évitant tout déterminisme technologique. Les mutations nécessaires dépendront du calendrier d'introduction des technologies, mais aussi de la façon dont elles seront mises en œuvre et des choix faits en matière d'organisation des services. On peut cependant discerner de grandes tendances, dont les effets dépendront des modalités retenues pour la mise en œuvre du changement.

L'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration, comme dans l'ensemble des grandes organisations, a pour effet de remettre en cause un certain nombre de métiers. Avec la multiplication des téléprocédures, les services publics ont par exemple un moindre besoin d'opératrices de saisie, puisque la saisie est réalisée directement par le public. Au-delà même des tâches d'exécution, certains métiers qualifiés peuvent être menacés. C'est ainsi que le travail des cartographes au ministère de l'Équipement est complètement modifié par la numérisation.

Les huit évolutions des métiers liés aux nouvelles technologies

En reprenant une analyse dressée par Yves Lasfargue,¹ on peut pointer huit évolutions communes à tous les métiers, dans l'administration comme dans le secteur privé, liées au déploiement des technologies de l'information et de la communication :

- vers des métiers de plus en plus abstraits : du fait de la représentation du travail à distance sur écran, on travaille moins sur la réalité que sur la représentation de la réalité ;
- vers des métiers de plus en plus interactifs, ce qui peut être plus ou moins apprécié suivant les tempéraments : le métier administratif au sens classique du terme est très loin de l'interactivité qu'induisent les nouveaux moyens de communication ;

(1) Cf. son intervention à la journée d'étude du 8 juin 1999 déjà citée, « Internet, Intranet : des leviers pour moderniser l'administration ».

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

- vers plus de rapidité : un internaute adressant une demande par courrier électronique attend une réponse sous quarante-huit heures et se satisfera mal de délais de plusieurs semaines ;
- vers plus de rapports avec les citoyens : on peut dresser un parallèle avec le secteur privé, où les salariés sont en proportion croissante en relation avec le client ;
- vers plus de qualité : l'administration se trouve face une exigence croissante de qualité ;
- vers plus de vulnérabilité : les systèmes d'information deviennent des enjeux de sécurité cruciaux, dès lors que le fonctionnement de l'organisation toute entière repose sur eux ;
- vers le télétravail mixte, avec le travail à la fois à distance et sur place ;
- vers l'équipe virtuelle, avec des membres qui travaillent ensemble sur des projets précis, et qui peuvent participer à plusieurs projets simultanés au sein d'équipes à chaque fois différentes.

Au-delà de ces métiers remis en cause, les technologies de l'information et de la communication induisent trois types d'évolution que l'on peut identifier en suivant une récente étude réalisée pour le compte du ministère de l'Équipement :

- *Les métiers à renforcer* : ils correspondent à des fonctions qui ne sont pas complètement exercées et qui deviennent de plus en plus complexes, par exemple la fonction de représentant permanent du maître d'ouvrage, dans le cadre de la conduite de projet liée aux nouvelles technologies ;
- *Les métiers en mutation* : ils correspondent à des fonctions dont le contenu évolue très fortement sur le plan technique, par exemple les fonctions d'administrateur de réseaux informatiques, de responsable de sécurité, de chef de projet. On peut aussi penser aux métiers de documentation, qui doivent s'orienter vers la recherche d'informations en ligne, voire également la réalisation de pages Web.

Les métiers de la recherche documentaire

Les professionnels de l'information et de la documentation doivent modifier leurs pratiques professionnelles face au développement des technologies de l'information et de la communication (multimédia, gestion électronique de documents, échanges de

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

données informatisées, réseaux). La commission « statuts » de leur association, l'ADBS a défini onze fonctions exercées dans l'administration qui portent témoignage de cette mutation.

Parmi ces onze fonctions, toutes sont plus ou moins modifiées par les technologies de l'information et de la communication, mais certaines le sont au plus haut degré : recherche de l'information, expertise, avec une dimension de veille technologique, conception et gestion de systèmes d'information documentaires, formation aux technologies de l'information et de la communication...

Les professionnels de l'information et de la documentation interviennent désormais aussi bien dans la gestion des documents internes ou externes que dans la maîtrise de leur contenu (synthèses documentaires, veille stratégique, intelligence économique...) ou dans la conception de produits d'information destinés au public. Parmi les métiers qui devraient se développer dans l'avenir, on peut citer :

- le métier de chargé de produits documentaires pour la conception et la réalisation des produits dérivés du fonds documentaire et l'édition des bulletins et annuaires ;
- le métier de chef de projet fonctionnel, représentant la fonction documentaire auprès de la structure informatique, pour la réalisation d'un projet informatique d'application documentaire : banque de données, produit multimédia...

Tous ces métiers à renforcer ou en mutation sont en général des métiers « recomposés » en partant de fonctions actuelles.

- *Les métiers émergents* : ils correspondent à de nouvelles fonctions. Parmi ces nouveaux métiers repérés dans l'analyse des différentes expériences actuelles, on peut citer :
 - les métiers liés à la mise en place des sites Web, avec le développement de la fonction de « responsable de site Web » ou « *webmestre* » ;
 - les métiers liés à l'exploitation et la mise à jour des sites Web, avec le développement des fonctions très décentralisées de maintenance quotidienne des systèmes, et l'émergence d'un besoin de conseil en droit et réglementation sur les sites Internet ;
 - les métiers liés à l'accompagnement de la mise en place pour faciliter l'appropriation et l'apprentissage, avec le développement des fonctions très décentralisées « d'accompagnateur du changement » (manipulation des systèmes, dépannage rapide, etc.) : ces fonctions, qui peuvent être

aujourd'hui occupées par des « emplois-jeunes » sont probablement des fonctions pérennes ;

- les métiers liés au développement de la « réponse rapide à distance », avec le développement des fonctions de réponses téléphoniques (centres d'appels téléphoniques), ainsi que le développement des fonctions de réponses rapides par messagerie électronique.

Accompagner l'évolution des compétences. Les technologies de l'information et de la communication exigent, non seulement la redéfinition de nombreux métiers, mais aussi, pour tous les agents de la fonction publique, la mise à jour des compétences.

La notion de compétence se définit comme « la capacité de résoudre les problèmes dans un contexte professionnel donné ». Elle va au-delà de la notion de qualification, qui se borne à décrire un potentiel, une capacité de faire, alors que la compétence décrit aussi la capacité à mettre en œuvre cette qualification. La compétence n'est donc pas seulement de l'ordre du savoir mais aussi de l'ordre de l'action. En effet, elle met en jeu non seulement les savoirs mais aussi le pouvoir du salarié, c'est-à-dire les moyens qui lui sont donnés pour réaliser son travail. La compétence peut donc être individuelle, mais aussi collective, décrivant alors les capacités de l'organisation tout autant que celles des salariés.

Les compétences sollicitées par les technologies de l'information et de la communication peuvent se répartir en trois catégories :

- *les compétences, savoir-faire opérationnel* : le maniement aisé d'un micro-ordinateur avec ses diverses fonctionnalités devient une compétence élémentaire pour chacun, quel que soit son niveau hiérarchique et la nature de ses activités. Dans les phases d'apprentissage initiales, ce sont les compétences issues de la pratique bien plus que celles issues du savoir qui dominent. Il s'agit de maîtriser les outils liés aux technologies de l'information et de la communication et leurs différents champs d'application : traitement de texte, tableur, PAO, capacité à effectuer des recherches sur les réseaux de communication, communication par messagerie, capacité à produire un document comportant du texte, des tableaux, des images. Sans oublier les compétences liées à l'usage du téléphone qui prendra une place de plus en plus grande dans le « conseil à distance » ;

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

- *les compétences, connaissances professionnelles* : au moment où les ordinateurs intégrés dans des réseaux deviennent de véritables médiateurs de communication, la seule maîtrise de l'outil informatique ne suffit plus pour utiliser au mieux les possibilités qui sont offertes par ces machines. Les compétences requises combinent alors des compétences d'usage de la technique et des compétences professionnelles de métier (savoirs scientifiques, savoirs techniques de la fonction, savoirs techniques du produit ou du service, etc.) ;
- *les compétences sociales* : il s'agit de connaître les règles et les procédures des institutions. Plusieurs savoirs sont alors mobilisés : savoir sur l'organisation économique et sociale de l'organisation, savoir sur l'organisation en réseau, etc. Il s'agit aussi de définir, dans le cadre du travail en réseau, de nouvelles méthodes de management : dans le cadre d'une organisation plus souple, les administrations en réseau n'ont pas seulement besoin de chef, mais aussi d'animateurs, capables de faire contribuer chacun au travail de l'équipe.

L'émergence de cette notion de compétence n'a pas vocation à se substituer à la logique propre à la fonction publique fondée sur la distinction du grade et de l'emploi. Mais elle doit être prise en compte pour mieux anticiper l'évolution des métiers de la fonction publique.

Les évolutions des métiers et des compétences liés à l'introduction des technologies de l'information et de la communication impliquent en effet une forte mutation qu'il serait utile de mieux connaître de façon fine. C'est pourquoi il serait utile de lancer « à froid » des études permanentes et ciblées par ministère sur ces évolutions de métiers afin d'être capable d'anticiper.

On peut à cette fin mettre en place dans chaque ministère des Instituts des métiers. En créant ainsi des structures très souples, qui rassemblent administrations et représentants du personnel, il s'agit de réfléchir de façon prospective à l'évolution des métiers de la fonction publique. On pourrait s'inspirer de l'exemple de l'Institut des métiers, structure paritaire créée par France Télécom pour réaliser en permanence des études sur les évolutions de métiers à court et moyen terme. Cet Institut des métiers ne devrait pas être un lieu de négociations sociales, mais un lieu de prospective et de concertation.

Définir les modalités de formation adaptées. Les technologies de l'information et de la communication exigent un effort de formation spécifique. Il s'agit d'éviter aux agents inquiets le découragement face à des technologies qui

modifient leur environnement de travail. Inversement, il est utile aussi d'inciter les agents confiants à une formation qui leur permettra un meilleur usage des nouvelles technologies. Car les nouvelles technologies sont rarement exploitées au mieux de leurs potentialités.

Le Comité interministériel pour la société de l'information (CISI) du 19 janvier 1999 a décidé la formation de 5 000 personnes en deux ans dans l'administration. Trois priorités ont été identifiées :

- les métiers qui émergent : *webmestres*, gestionnaires de réseaux, documentalistes multimédia, chefs de projet multimédia ;
- les décideurs, notamment au niveau local (collège de chefs de service déconcentrés) ;
- les pilotes de projet, afin de développer la culture de gestion de projet.

Cette initiative vient relayer un effort de formation qui était jusque-là engagé à des degrés inégaux par les différents ministères et instituts de formation.¹ Avant même l'aboutissement de l'initiative du CISI, on peut donc dégager un certain nombre de principes pour la formation aux technologies de l'information et de la communication dans l'administration :

1. *La formation doit être reliée à un projet de service.* Chaque ministère, chaque service doit donc faire l'effort de formaliser les enjeux et les objectifs en évitant de tomber dans le piège de la plupart des schémas directeurs informatiques qui décrivent surtout les matériels et équipements nécessaires

2. *La formation doit être reliée à un projet personnel.* Les évolutions de fonctions de chaque agent doivent être claires aussi bien pour la hiérarchie que pour les personnes concernées. Le contenu des formations aux technologies de l'information et de la communication ne doit en aucun cas se limiter aux connaissances techniques, mais aborder les compétences professionnelles et sociales, en particulier les réflexions sur les enjeux des technologies de l'information et de la communication

(1) Cf. « *Les formations nouvelles aux technologies de l'information et de la documentation : bilan et perspectives* », document de la Délégation interministérielle à la réforme de l'État, mission « *Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'administration* », mai 1999.

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

3. *Il faut une approche progressive de la formation sur la longue durée, qui accompagne le déroulement du projet et l'évolution des motivations, et non une planification rigide. Plus que dans d'autres domaines l'acquisition de la maîtrise des technologies de l'information et de la communication et du travail en réseau comporte 3 stades : la formation proprement dite (acquisition de connaissances), l'apprentissage (début de mise en œuvre de ces connaissances) souvent plus long que prévu, et enfin le rodage (mise en œuvre opérationnelle), qui est toujours long.*

C'est une progression pas à pas qu'il faut envisager avec des consolidations progressives en fonction des rythmes d'apprentissage. Les apports de formation ne doivent arriver ni trop tôt ni trop tard, en particulier par rapport à l'arrivée des matériels et la connexion des réseaux.¹ Ceci rejoint le nécessaire accompagnement des projets. Les rythmes d'apprentissage doivent pouvoir s'articuler étroitement avec les rythmes d'évolution des projets. La gestion des rythmes d'apprentissage doit être une priorité, car la formation aux technologies de l'information et de la communication doit être réalisée « juste à temps » par rapport aux investissements collectifs et aux rythmes et besoins individuels.

De ces trois principes découlent un certain nombre de prescriptions :

1. *La formation aux technologies de l'information et de la communication ne doit pas être réservée aux administrations centrales ni aux services les plus en avance dans ce domaine. Le risque serait en effet que les services qui ne font pas l'objet de formations spécifiques en conçoivent une inquiétude et rejettent les mutations liées aux nouvelles technologies.*

2. *Des formations personnalisées doivent être élaborées à l'intention de publics spécifiques, et notamment de l'encadrement : il faut envisager des séances de formation individuelles d'une heure ou de deux heures à des horaires spéciaux (pauses déjeuner), pour inciter les cadres à actualiser leurs compétences.*

(1) *La concordance entre arrivée de nouveaux équipements et formation est une des exigences fortes des agents de la fonction publique. Cf. « Enquête sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le service public », étude réalisée par l'ENSAE Junior. Études à partir de 2 565 réponses à un questionnaire diffusé par le Commissariat général du Plan dans les administrations.*

3. *Le vrai enjeu des formations n'est pas dans les stages de formation eux-mêmes mais dans toute la période qui les suit pendant plusieurs mois.* Pour en tenir compte, les formations doivent s'appuyer sur un lieu de ressources extérieur au service, qui permette l'autoformation. Il s'agit que l'agent, une fois formé, puisse continuer à mobiliser ses savoirs dans un cadre extérieur au service, où les essais et les erreurs sont possibles.

4. *La formation ne peut déboucher sur une vraie maîtrise que grâce à un soutien technique permanent,* par le recours à des *hot lines* qui doivent assurer les dépannages et rassurer les utilisateurs.

5. *Il faut reconnaître le rôle de l'entraide et de l'accompagnement de proximité* dans la durée. Cet accompagnement doit intervenir lorsque les personnes rencontrent des difficultés. Il n'a pas besoin d'être assuré par un spécialiste des méthodes pédagogiques ou techniques. Deux orientations peuvent être retenues pour cet accompagnement : le développement de métiers spécifiques d'accompagnateurs du changement, mais aussi, à plus court terme, et comme cela existe déjà dans la pratique de façon plus ou moins formalisée, la reconnaissance des compétences d'agents qui peuvent assurer les petits dépannages et l'aide permanente à leurs collègues.

Intégrer les technologies de l'information dans la vie des services. Pour assurer un réel fonctionnement de l'administration en réseaux, il faudra non seulement des plans d'équipement et de formation et un effort de réorganisation des services mais aussi une multitude d'actions qui permettront aux agents de s'approprier les nouvelles technologies. Les ministères se sont engagés dans de telles initiatives, en proposant par exemple des accès publics à Internet dans les cafétérias ou les cantines. La participation des administrations à la fête de l'Internet répond au même objectif.

Au plan interministériel, la diffusion et la valorisation des initiatives locales doivent être assurées le plus largement possible. La Délégation interministérielle à la réforme de l'État s'y emploie, par exemple à travers la réalisation à l'occasion de la fête de l'Internet 1999 d'un CD-ROM « Visite au cœur du service public », qui reprenait les pages les plus intéressantes des sites Internet des services de l'État. Déjà actualisé une fois, ce CD-ROM valorise des efforts entrepris, et pourrait même encourager une certaine émulation.

Faire participer les technologies de l'information et de la communication dans le dialogue social. L'entrée des technologies de l'information et de la communication dans le dialogue social recouvre un double enjeu.

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

L'ouverture des Intranets à l'expression syndicale est une voie importante pour l'appropriation des technologies de l'information. Les services peuvent dans un premier temps s'inspirer pour cet « espace virtuel » des règles en vigueur en matière d'affichage syndical. Mais, avec l'usage croissant des Intranets, il apparaît préférable de négocier dans chaque ministère les modalités de la présence syndicale sur l'Intranet, comme l'a fait le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Un dialogue social doit être conduit pour accompagner l'introduction des technologies du travail en réseau et améliorer leur appropriation. Les organisations syndicales y sont favorables, certaines d'entre elles réclamant dans ce domaine la consécration de nouveaux droits des agents. Ce chantier est particulièrement important au niveau local, où la mise en place des nouvelles technologies doit faire l'objet de discussions régulières, compte tenu de leur incidence sur l'organisation du travail. Un dialogue social au niveau local doit donc être systématiquement organisé sur ces sujets.

**L'accès des organisations syndicales aux technologies de l'information
et de la communication : l'exemple du MEFI**

L'Intranet ministériel et la messagerie électronique étant devenus dans un nombre croissant de services de ce ministère des outils usuels de travail, la nécessité est apparue de les rendre accessibles aux représentants du personnel. Aussi a-t-il été décidé de fixer, dans un protocole signé dans un premier temps par les fédérations syndicales et les organisations syndicales de l'administration centrale qui leur sont affiliées, les conditions d'utilisation de ces outils, suivant le dispositif expérimental suivant :

- accès au service de la messagerie électronique : les responsables syndicaux disposent d'une boîte aux lettres nominative, qui doit être utilisée comme un simple outil de travail et non comme un outil de diffusion massive de propagande syndicale (interdiction de diffuser des messages collectifs à l'ensemble des agents) ;
- l'expression syndicale sur l'Intranet ministériel : les organisations disposent au sein de l'Intranet ministériel d'un espace d'expression dont le contenu sera placé sous leur responsabilité. Elles mettent en ligne directement leurs documents sur le serveur d'exploitation, sous réserve du respect des règles de droit commun applicables en l'espèce et du protocole. Au sein de l'Intranet, des liens actifs permettent aux agents d'accéder aux sites Internet des principales confédérations.

Prendre en compte les technologies de l'information et de la communication dans le recrutement et l'évaluation des agents. Le PAGSI a prévu une adaptation des procédures de recrutement aux nouvelles compétences requises par les technologies de l'information et de la communication. En effet, il a été décidé que les concours de recrutement de la fonction publique seront adaptés pour s'ouvrir plus fortement aux épreuves liées à l'utilisation des technologies de l'information.

Outre la procédure de recrutement, il convient d'adapter également la procédure d'évaluation des agents. Une rubrique consacrée à la maîtrise des technologies de l'information et de la communication pourrait ainsi être introduite dans les fiches de notation des agents. Le travail en réseau exigera aussi que soient précisées de nouvelles règles d'évaluation des agents qui y participent. Si les agents publics sont appelés à travailler de plus en plus au sein d'équipes virtuelles qui ne recoupent pas exactement les frontières traditionnelles de leurs services, ce travail devra être reconnu et évalué suivant des modalités nouvelles.

Les nouvelles technologies à l'École nationale d'administration

Prenant conscience des enjeux des technologies de l'information et de la communication pour la formation des futurs administrateurs, l'École nationale d'administration, outre le développement de son site Internet, s'est engagée dans un triple effort :

- en matière de recrutement, la réforme du concours en octobre 1999 a introduit à l'écrit du concours externe une épreuve optionnelle portant sur les technologies de l'information et de la communication :
- en matière d'équipement, les élèves ont été mis en mesure de s'équiper d'ordinateurs portables et se sont vus attribuer une adresse électronique, qu'ils utilisent de façon importante pour rester en contact avec l'École et avec leurs condisciples pendant la période initiale de stage dans les administrations ou les entreprises (12 mois) ;
- en matière de réflexion et de formation, l'ENA organise pendant la scolarité un enseignement sur les enjeux stratégiques des nouvelles technologies et elle a abrité plusieurs journées d'études sur l'administration et les nouvelles technologies, destinées aussi bien aux élèves qu'aux stagiaires de la formation permanente.

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

De nouveaux droits peuvent être reconnus pour prendre en compte l'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration et permettre aux organisations représentatives d'assurer leurs missions dans ce nouvel environnement. Pourraient être reconnus par exemple les droits et principes suivants :

- un droit d'accès et d'utilisation pour tout agent aux espaces syndicaux au sein des Intranets administratifs dans le cadre d'une charte déontologique négociée, garantissant la confidentialité et les libertés individuelles et publiques ;
- la création d'une commission de surveillance et de contrôle des principes retenus ;
- la possibilité de libre accès banalisé sur les sites administratifs pour tous les personnels ;
- la dotation de matériels et logiciels adaptés, ainsi que de formations correspondantes pour l'ensemble des organisations syndicales nationales et locales ;
- l'ouverture de sites et gestion des espaces sous la responsabilité des syndicats.

2.3 Faire émerger de nouvelles règles pour le traitement et la circulation de l'information

Le travail en réseau appelle la définition de nouvelles méthodologies de travail sur l'information. Celles-ci émergeront pour une grande part de la pratique concrète des nouveaux outils. Mais, dans un monde administratif organisé autour de l'obéissance à la règle de droit, elles devront aussi pour certaines être formalisés à travers de nouvelles règles.

De nouvelles règles pour mieux traiter l'information dans le travail quotidien.
Dans un service qui tire tout le parti des technologies de l'information et de la communication, le traitement de l'information nécessite que soient précisées des règles propres à l'usage de chacune des ces grandes technologies.

La messagerie pourrait faire l'objet de chartes d'usage pour valider les contenus et éviter la saturation d'information. Jusqu'ici, en dehors d'une réflexion menée par la Délégation interministérielle à la réforme de l'État,¹ les règles d'usage ont été le plus souvent posées de façon empirique. Cet aspect informel a contribué au succès de la messagerie, qui sert surtout aux relations des services déconcentrés avec leur administration centrale.

Application déjà largement présente, fût-ce parfois à travers des boîtes aux lettres collectives plutôt qu'individuelles, la messagerie est dès aujourd'hui devenue indispensable à beaucoup d'agents de l'administration. Son usage commence à atteindre une ampleur suffisante pour que se posent sérieusement plusieurs questions : Comment valider les messages émis vers l'extérieur ? Quels délais de réponse respecter face aux questions posées par messagerie ? Comment concilier l'usage de la messagerie avec une organisation verticale ? Comment faire face à un risque de saturation de l'information ?

Ces interrogations justifient que soit engagé un effort de sensibilisation de l'ensemble des agents concernés. Cet effort de sensibilisation peut passer par des chartes d'usage de la messagerie qui, sans fixer des règles aussi rigides de validation que pour les courriers papier, précisent les principes à appliquer. Ces chartes doivent être régulièrement actualisées en fonction de l'évolution des outils, de l'encadrement juridique et de la pratique.

Les chartes d'usage de la messagerie au ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Devant les interrogations des utilisateurs, le besoin d'une charte d'usage a été ressenti dès la mise en place d'une première messagerie expérimentale en 1995. Il s'agissait alors essentiellement d'expliquer à quels usages la messagerie devait servir, de préférence à la communication par téléphone ou par courrier.

Lors de la généralisation de la messagerie, une seconde charte a été rédigée par le comité de pilotage de la messagerie et par le service informatique. Il s'agissait alors, dans une optique plus directive, de retenir les bonnes pratiques, par exemple en plafonnant la taille des fichiers émis.

(1) Cf. « *Bien répondre au courrier électronique des citoyens, un pari pour une administration moderne* », guide publié par la Délégation interministérielle à la réforme de l'État, avril 1999.

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

Après deux ans de pratique, cette charte a été modifiée. Elle propose maintenant dix règles, rassemblées autour de quatre principes :

- choisir le bon outil de communication ;
- introduire dans le message un contenu adapté aux possibilités de l'outil ;
- respecter les règles d'utilisation collective ;
- tenir compte des circuits et de l'organisation de votre structure.

Internet et les Intranets requièrent que soient mieux définies les responsabilités éditoriales. Il faut savoir en effet d'où vient l'information mise à disposition sur les réseaux et quelle validation elle a reçu. Des procédés de veille systématiques doivent être mis en place pour assurer la fraîcheur des informations en ligne et éliminer les données périmées. Ces questions de responsabilité éditoriale sont particulièrement aiguës pour les services sur Internet, qui sont destinés au grand public et engagent la crédibilité de l'État.

Le travail coopératif exige des règles claires pour permettre le partage de responsabilité. Il importe de se garder de tout déterminisme technologique. Dans un monde administratif qui est essentiellement fondé sur le respect de la règle de droit, l'absence de cadre juridique pour les coopérations entre service entravera inévitablement le développement du travail coopératif, quelles que soient les potentialités de la technologie. Le travail coopératif ne surmontera les cloisonnements entre services de l'État que si un cadre juridique clair est proposé pour ces coopérations. En cela, le chantier des nouvelles technologies rejoint les autres domaines de la réforme de l'État, et notamment la déconcentration.

Redéfinir la circulation de l'information entre les administrations centrales et les services déconcentrés. La diffusion des technologies de l'information et de la communication doit contribuer à la progression de la déconcentration. À cette fin, plusieurs priorités peuvent être retenues :

1. *Profiter des formes de travail coopératif pour faire évoluer la relation entre services déconcentrés et administration centrale.* Dans le cadre de la déconcentration, la simple subordination hiérarchique, fondée sur la remontée des dossiers délicats à Paris, doit laisser la place à plus d'autonomie et de responsabilité. Le partage d'informations rendu possible par les technologies du travail en réseau doit favoriser cette évolution. Des techniques aussi simples que les forums de discussion privés ou les foires aux questions (FAQ) changent les modes de travail. Au lieu d'un face à face entre une centaine de services

déconcentrés et l'administration centrale, ces nouveaux outils instaurent une forme plus égalitaire de travail en commun, car une information peut sans coût supplémentaire être mise à la disposition de tous ceux qu'elle intéresse. L'administration centrale peut espérer gagner du temps dans le traitement des demandes tandis que les services déconcentrés gagnent de la lisibilité.

2. Partir davantage des besoins des agents des services déconcentrés dans l'élaboration des nouveaux outils. Les technologies de l'information ont souvent été mises en place en partant des administrations centrales. Ainsi, l'Intranet est encore souvent perçu comme un cordon ombilical qui relie les services déconcentrés à leur administration centrale. Or, les utilisateurs, notamment en services déconcentrés, n'ont souvent qu'une faible connaissance des outils et des contenus qui leur sont proposés, et à l'inverse ils regrettaient que manquent certaines informations. Leurs attentes doivent donc être mieux prises en compte, par exemple avec une généralisation des fonctions d'annuaires pour faciliter le travail quotidien.

3. Déconcentrer la création des contenus sur les Intranets et sur Internet. Les Intranets sont regardés comme un ensemble d'informations subies, sur lesquelles les agents n'envisagent pas d'interférer. L'Intranet ne doit pas être ressenti comme le simple organe de l'administration centrale, mais bien comme celui de l'ensemble de l'administration. La plus grande visibilité des services déconcentrés et la diffusion des compétences en matière de création de pages HTML sont deux orientations indispensables dans ce domaine. Le développement des sites Web des services déconcentrés peut aller dans le sens d'une meilleure appropriation des technologies de l'information et de la communication.

La circulation de l'information entre les services de l'État au niveau local. L'administration en réseaux peut permettre une meilleure coopération des services de l'État au niveau déconcentré. À cette fin, plusieurs voies doivent être explorées :

1. On peut développer la logique de portail pour le partage des informations entre services de l'État au niveau local. Alors que beaucoup d'informations sont aujourd'hui dupliquées entre les différents services de l'État, ce qui est coûteux en temps, mais aussi en fiabilité, puisque ces informations ne sont pas toujours mises à jour quand il le faudrait, l'Intranet doit permettre de localiser les informations pertinentes dans les services compétents qui sont chargés de gérer la mise à jour et de permettre l'accès aux autres administrations. La mise en place par le ministère de l'Équipement des systèmes d'information

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

géographique, base de données généralement départementales qui compilent l'ensemble des informations relatives à un territoire donné, et qui sont pour l'heure propres aux services de l'Équipement, est une voie prometteuse pour améliorer le travail interministériel local.

2. Des bases de données communes à plusieurs services peuvent être élaborées.

On peut songer aux sujets interministériels les plus importants, notamment l'eau, la politique de la ville ou l'emploi, sujets sur lesquels plusieurs services sont simultanément compétents, ce qui appelle la mise en place de modalités pratiques pour le travail en commun.

Les SIT et la politique de l'eau

Pour aider les divers acteurs de la politique de l'eau à mieux travailler ensemble dans le cadre départemental, les systèmes d'information territoriaux peuvent être d'un grand secours :

- la messagerie interministérielle du SIT permet aux différents services concernés (Affaires sanitaires et sociales, Agriculture et Forêt, Équipement, Environnement, etc.) de communiquer en permanence, notamment pour échanger des projets d'arrêtés ;
- une application de gestion de réunions développée sur le SIT permet d'organiser les réunions mensuelles de la Mission interservices de l'eau (MISE) et des réunions thématiques pour l'instruction des dossiers ;
- l'utilisation d'un espace partagé permet la constitution d'une bibliothèque de documents (lettres et arrêtés types, textes et cahiers de la MISE, etc.) ;
- une application spécifique permet de gérer les flux de dossiers de déclaration et demande d'autorisation instruits par les différents services.

Le SIT doit permettre ainsi une simplification des processus d'organisation des réunions, une facilitation du travail de secrétariat et la création d'un espace commun de partage d'informations.

3. Il faut préciser l'articulation entre les projets ministériels d'Intranet et les systèmes d'information territoriale qui sont en cours de déploiement pour relier les services déconcentrés à l'échelle départementale ou régionale. Du point de vue des services déconcentrés, on peut parfois ressentir une certaine perplexité devant le bouillonnement actuel des initiatives, qui sont à la fois verticales (par ministère) et horizontales (interministérielles locales). La technologie Internet a

l'avantage de permettre la coexistence des deux démarches, ministérielle et interministérielle. Il faut pourtant envisager à tout le moins un effort de communication en direction des agents et de l'encadrement des services déconcentrés pour mieux faire comprendre la complémentarité des deux dimensions.

4. La coordination interministérielle appelle une reformulation des règles de circulation du courrier entre les administrations centrales, les préfetures et les services déconcentrés. Alors que la déconcentration a donné lieu à des règles très précises sur la circulation du courrier entre les services et l'administration centrale, imposant un passage par la préfeture, la généralisation des Intranets appelle une réflexion sur l'adaptation de ces règles aux nouvelles réalités technologiques.

3. La généralisation : capitaliser sur les expériences réussies, harmoniser les démarches techniques

Outre l'introduction des technologies de l'information et de la communication dans chacun des services, il faut aussi assurer leur généralisation. Cela implique des réflexions à la fois sur les procédures de décision, sur les règles de circulation de l'information et sur les enjeux techniques.

3.1 Lever les obstacles à la généralisation des expériences réussies

Le mouvement de mobilisation pour la mise en œuvre du troisième chantier du PAGSI a eu tendance à faire prévaloir la réalisation de chaque projet lancé par telle ou telle administration, sans favoriser suffisamment la mise en place d'instruments de généralisation des expériences.

Adapter les procédures de décision et assouplir la procédure des marchés publics. Les procédures de décision propres à la sphère publique apportent des contraintes particulières qui peuvent peser sur l'introduction des technologies de l'information et de la communication :

- les décideurs changent souvent, notamment pour les emplois les plus élevés (membres du corps préfectoral, directeurs d'administrations centrales) ;

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -
- la fonction de chef de projet n'est pas reconnue dans la fonction publique de l'État en dehors de la filière informatique.

Les spécificités de la sphère publique : l'exemple de la mise en place d'un Intranet dans une grande entreprise et dans un grand ministère

Afin d'identifier les spécificités de la prise de décision et de la conduite de projet dans la sphère publique, le groupe de travail a procédé à une comparaison de la mise en place d'un Intranet dans deux structures de dimensions comparables : France Télécom et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Les principaux enseignements de cette comparaison sont les suivants :

- les deux démarches sont assez semblables dans leurs ambitions et dans les calendriers et les services offerts sont assez comparables, même si France Télécom offre une plus large autonomie aux différentes unités ;
- dans le ministère, le facteur dynamisant a été la décision politique du ministre, tandis que pour France Télécom, c'était plutôt la volonté de donner un cadre aux initiatives qui commençaient à se multiplier ;
- les deux projets ont démarré en 1996, mais les vitesses de généralisation ont été différentes : à France Télécom, 90 000 personnes sur 120 000 y ont accès à la fin 1999, au lieu de 20 000 sur 190 000 au ministère. C'est notamment la qualité de l'infrastructure de communication interne qui explique ce décalage ;
- les finalités de l'Intranet n'étaient pas les mêmes : à France Télécom, l'Intranet a été un projet limité à deux ans (à compter de début 1997), avec un ensemble de 10 objectifs très clairement identifiés ; au ministère, les objectifs sont progressivement apparus, avec le développement du projet.

Parmi les spécificités de la sphère publique, il apparaît que l'application du code des marchés publics est une source de difficulté récurrente.

Certaines de ces difficultés sont d'abord liées aux caractéristiques propres des technologies de l'information et de la communication ou aux principes généraux des marchés publics :

- une extrême rapidité dans les évolutions techniques et financières des équipements, qui rend en quelques semaines caduques les propositions financières des fournisseurs et leur classement relatif ;

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

- cette vitesse d'évolution porte particulièrement à conséquences lorsqu'il s'agit de passer d'une expérimentation à une généralisation ; toutes les procédures doivent être reprises à leur début ;
- dans le domaine des prestations de service, dès lors que celles-ci se prolongent sur plusieurs mois, l'apparition régulière de technologies nouvelles nécessiterait des actualisations régulières et simples du cahier des charges.

D'autres difficultés résultent de contraintes d'organisations ou de compétences internes aux ministères :

- plusieurs ministères à petits effectifs souhaiteraient pouvoir rattacher leurs acquisitions à des appels d'offres organisés par les administrations de taille supérieure, à la fois pour bénéficier d'économies d'échelle et réduire la charge administrative de cette procédure ;
- la complexité croissante des projets d'applications et l'ampleur des investissements, qui supposent un renforcement sensible des capacités de maîtrise d'ouvrage dans les administrations.

D'autres difficultés enfin sont liées aux relations avec la Commission centrale des marchés :

- la jurisprudence des commissions spécialisées des marchés n'est pas connue ou reste mal connue ;
- les décisions des commissions spécialisées arrivent en extrême fin de procédure, après plusieurs mois de préparation des projets, pour donner leur aval à la commande ; c'est sans doute inévitable. Mais la fonction de conseil en amont pourrait être développée ;
- le partage des compétences entre la Commission spécialisée des marchés informatiques et la Commission spécialisée des télécommunications ne rend pas justice à la spécificité des technologies de l'information et de la communication, qui sont à mi-chemin de ces deux spécialités. Sans qu'il soit question de remettre en cause la nécessité d'un respect rigoureux des règles strictes dans l'attribution des marchés informatiques, la résolution de ces difficultés exige une transparence accrue et des souplesses dans l'application au domaine informatique du code des marchés publics ;

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

- si la fonction de contrôle est normale et légitime, elle doit être complétée par une jurisprudence claire et transparente et par une fonction de conseil opposable ultérieurement. Cette fonction de conseil permettrait de répondre dans de meilleures conditions aux difficultés rencontrées dans le caractère fréquemment itératif de la mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication, dans l'organisation d'opérations de généralisation ou dans la définition de la notion d'opération ;
- ponctuellement, des adaptations de jurisprudence devraient également être étudiées, comme notamment les règles de recours à la multi-attribution d'un marché (jugées contre-productives).

Il serait très souhaitable que la révision du code des marchés publics, menée actuellement à l'initiative du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, traite de ces sujets. Dans ce contexte, l'AHRIA (Association des hauts responsables informatiques de l'administration) pourrait préciser les difficultés signalées par le groupe de travail.

Assurer la généralisation des expériences réussies. Une meilleure économie des moyens exige que soient recensées de façon exhaustive les expériences réussies sur l'ensemble du territoire. Un site Internet a été développé pour servir de banque de données sur les innovations dans les services publics.¹ Au-delà de ce simple recensement, il est nécessaire qu'une structure centralisée veille à la généralisation des expériences réussies. Son rôle doit être quadruple :

- *diffuser les connaissances sur ce qui se fait*, afin de stimuler la créativité des services et de leur montrer que le mouvement vers l'administration en ligne n'est ni un simple mot d'ordre parisien, ni la simple affaire de quelques audacieux, mais bien une évolution qui concerne tous les services publics ;
- *valider les solutions retenues*. Aussi bien sur un plan technique que sur un plan juridique, les décideurs locaux ne doivent pas se trouver isolés et incertains sur la fiabilité des solutions qu'ils ont retenues ;
- *assurer un transfert de savoir-faire*. Comme on l'a vu plus haut, la nature décentralisée du réseau permet la multiplication des expériences locales. Or, les besoins sont souvent les mêmes dans les services publics répartis

(1) Cf. *innovations-services-publics.fr*

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

sur le territoire national. Ainsi, le travail d'une préfecture sur la mise en ligne d'une procédure doit pouvoir profiter à d'autres préfectures ;

- *assurer une mission d'ingénierie*. Il s'agit d'aider les décideurs locaux à faire aboutir leurs projets.

La mission de soutien et de coordination des initiatives a été confiée, comme le rappelle la circulaire du Premier ministre du 7 octobre 1999, à la Mission interministérielle pour le soutien au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'administration (MTIC).

Elle est également assurée en partie par la Délégation interministérielle à la réforme de l'État et la Direction générale l'administration et de la fonction publique. L'organisation le 8 juin 1999 d'une journée d'étude sur l'Internet et les Intranets, avec de nombreux chefs de service déconcentrés, venus de toute la France, participe de cette mission de coordination des initiatives. On peut à terme envisager la pérennisation de telles rencontres. A l'instar des grandes villes, qui se retrouvent chaque année pour un congrès « multimédiaville », les services de l'État trouveraient sans doute profit à des échanges réguliers sur ces sujets.

Mais la généralisation des expériences réussies doit être aussi une préoccupation quotidienne de l'ensemble des ministères. Elle appelle une reformulation des missions des Directions des services informatiques.

Vers un nouveau rôle des Directions informatiques. Les Directions des services informatiques doivent voir leur rôle redéfini, le pilotage des projets ne devant pas s'appuyer seulement sur leurs compétences. Leur mission essentielle ne réside plus dans la rédaction et la mise en œuvre de schémas directeurs ni dans l'imposition de solutions exclusivement techniques. Car la démarche des schémas directeurs doit laisser la place à une réflexion plus vaste sur la constitution des systèmes d'information. Cette réflexion sera davantage axée sur les implications en termes d'organisation et de management que sur les aspects techniques.

Pour passer ainsi de la démarche des schémas directeurs à la constitution des systèmes d'information, il faut explorer trois orientations :

- *faire progresser les services informatiques vers une philosophie de service aux utilisateurs*, notamment aux chefs de services déconcentrés. Les Directions de l'informatique des ministères doivent définir des

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

méthodologies de soutien aux porteurs de projet et constituer des cellules de soutien technique pour la mise en œuvre des projets de technologies de l'information et de la communication. Avec l'actuel passage de l'expérimentation des services en ligne à la généralisation, ce besoin de soutien aux porteurs de projet devient de plus en plus urgent.

Le recours à des compétences nationales pour la mise en place des SIT

Devant la difficulté de trouver et mobiliser les compétences nécessaires au niveau départemental ou régional, les responsables des SIT se voient proposer de faire appel à des compétences de niveau national dans les ministères concernés : ¹

Le projet de SIT du Rhône est un exemple réussi de ce type d'approche : les aspects techniques sont traités avec le soutien des équipes du centre d'études techniques de l'Équipement de Lyon, pôle de compétences national du ministère de l'Équipement en matière de réseaux et télécommunications.

Dans d'autres projets de SIT, la Direction des transmissions et de l'informatique du ministère de l'Intérieur a apporté son soutien aux équipes projet locales, notamment pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage ou dans le domaine de la sécurité des réseaux.

- *Donner aux services informatiques une double culture, qui ne soit pas seulement informatique, mais aussi managériale et administrative.* Car les technologies de l'information et de la communication ne pourront être mises en œuvre avec succès que par des informaticiens qui ne seraient pas seulement des informaticiens, mais qui sauraient porter plus d'attention aux usages et aux implications en termes d'organisation et de management qu'aux solutions purement techniques.
- *Assurer une plus grande mobilisation en faveur des technologies de l'information et de la communication* dans les Directions des ministères chargés de la modernisation des services. Les Directions « administratives » des ministères, doivent y voir un enjeu majeur et ainsi coopérer avec les services informatiques pour que soient prises en compte toutes les dimensions des projets, aussi bien informatique que managériale et administrative.

3.2 Harmoniser les démarches techniques

L'approche technique n'a pas été prioritaire dans la mise en œuvre des services en ligne, même si les soucis de standard, d'interopérabilité, de sécurité ont

(1) Cf. « Développer un SIT, un enjeu de modernisation pour le travail interministériel local », guide pour la généralisation des SIT publié par la Délégation interministérielle à la réforme de l'État, octobre 1999.

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

toujours été présents. Avec le recul, cette démarche a favorisé les initiatives décentralisées, et permet à présent de développer des approches plus techniques.

Généraliser les référentiels techniques consensuels en veillant à l'interopérabilité des équipements. De larges consensus se sont dégagés dans la sphère publique comme dans la sphère privée autour des standards de l'Internet, qui doivent être utilisés pour la construction de l'administration en réseaux.

Des références techniques obligées (décembre 1999)

- Technologies IP (*Internet Protocole*) pour le service de transport ;
- Messagerie compatible avec la famille de standards *SMTP (Simple Mail Transfer Protocole)* : E/SMTP, POP3, IMAP 4, MIME, S/MIME, DSN ;
- Annuaire compatible LDAP v3 (*Light Directory Access Protocole*) ;
- Certificats de clefs publiques X509 v3 ;
- Client logiciel « léger » aux standards de l'Internet (« butineur » ou *browser*) pour l'accès à l'information ;
- Le format HTML (*Hyper Text Markup Language*) accessible en HTTP (*Hyper Text Transfer Protocole*) doit être utilisé chaque fois que c'est possible pour les formulaires administratifs et doit être l'un des formats utilisés pour la mise en ligne des rapports administratifs.

Ce référentiel a vocation à évoluer au rythme des technologies et on peut d'ores et déjà prévoir qu'il sera affecté par l'émergence de nouveaux standards.¹ Ainsi le langage XML devra permettre d'enrichir l'information sur un document, sa structure et sa présentation. Dans le domaine des protocoles d'échange de données, le WAP (*Wireless Application Protocol*) devrait permettre de nouvelles applications de services en ligne sur les terminaux mobiles. De même, la convergence de la voix et des données est un chantier actuellement très prometteur. Il est donc clair que le référentiel technique

(1) La question des référentiels techniques et de leur évolution à venir est abordée en détail dans le rapport de l'atelier 3 « Vers la définition de recommandations techniques : Quels outils pour quels usages ? Quelles normes pour les nouvelles applications ? ».

détaillé ci-dessus ne vaut que pour un état des techniques qui a vocation à être rapidement dépassé.

La circulaire du 7 octobre 1999 : vers l'harmonisation des sites publics

Outre, les standards techniques, certains principes importants applicables aux sites Internet des services de l'État ont été précisés par la circulaire du Premier ministre du 7 octobre 1999 :

- une nouvelle charte graphique pour les sites *Web* Iest définie par le Service d'information du gouvernement (SIG) ;
- les documents téléchargeables doivent être proposés dans au moins deux formats correspondant aux suites bureautiques les plus courantes ou de préférence au format RTF ;
- les noms de domaine des sites officiels ainsi que la désignation des boîtes aux lettres sont codifiés ;
- des recommandations générales pour la sécurisation des sites publics sont données ;
- il faut éviter autant que possible le recours aux témoins de connexion permanents (*cookies*) à moins qu'ils n'apportent une réelle amélioration du service. En tout état de cause, l'utilisateur doit être averti et une alternative sans témoins de connexion permanents doit être proposée.

Dans ce domaine des standards techniques, les administrations ont un devoir d'adaptation et d'interopérabilité, mais elles ne doivent pas renoncer à jouer leur rôle de prescripteur et, quand elles le peuvent, à intervenir dans la définition des standards.

Le devoir d'adaptation aux normes est maintenant bien intégré par les administrations, et certaines des dispositions de la circulaire du 7 octobre 1999 en sont le témoin. Dans la même optique, on pourrait envisager d'imposer aux ministères des recommandations techniques minimales, ce qui appellerait une modification du décret n° 86-1301, qui indique que l'informatisation de l'administration est conduite sous la responsabilité de chaque ministre, sous la réserve de la définition d'un schéma directeur.

Le devoir d'interopérabilité est une exigence quotidienne pour les administrations, qui doivent veiller à être accessibles au plus grand nombre, en n'imposant pas aux citoyens le recours à des logiciels plus coûteux ou plus

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

compliqués qu'il n'est absolument nécessaire. Il doit se traduire par exemple par le recours à des formats de fichiers aussi universels que possible, par exemple les formats « RTF » (*Rich Texte Format*) ou HTML. De même, on peut envisager de s'inspirer de la règle que s'est donné le gouvernement aux États-Unis : tous les sites Internet doivent pouvoir être lus avec les versions 2.0 des principaux navigateurs.

Le rôle de prescripteur des administrations, s'il ne peut pas être surestimé, ne doit pas non plus être totalement négligé. Quand c'est envisageable, les administrations ne doivent pas hésiter à négocier les règles contractuelles au mieux, par exemple en matière de mises à jour des logiciels.

Enfin, un rôle actif est nécessaire dans les instances internationales de standardisation. Les normes nouvelles qui se définissent, par exemple au sein de l'Internet Engineering Forum ou du World Wide Web Consortium (W3C) doivent faire l'objet de la plus grande attention des pouvoirs publics.

Recourir aux logiciels libres en fonction de leur interopérabilité. Caractérisés par la publicité des codes sources et par la renonciation de leurs auteurs à percevoir des droits sur l'utilisation des produits, les logiciels libres se sont fortement développés au cours des dernières années. Dans certains domaines, grâce notamment au succès de *Linux*, ils apparaissent déjà comme des alternatives crédibles aux produits disponibles sur le marché.

L'administration peut trouver un profit évident à recourir aux logiciels libres. Outre la gratuité, ils peuvent offrir des garanties sérieuses de fiabilité, grâce à la publicité de leurs codes sources et à la procédure de révision de ceux-ci par de nombreuses personnes. En outre, le reproche traditionnel qui leur était fait de ne pas offrir l'équivalent d'un « service client après-vente » devient moins pertinent depuis que des sociétés de services proposent des prestations de développement et d'assistance autour des produits libres.

Il est donc proposé de ne pas hésiter à recourir aux systèmes d'exploitation libres pour les domaines où ils sont les plus fiables (serveurs Web, stations de travail). Dans les prochains trimestres, on pourra également porter une attention particulière à la maturation des logiciels libres dans le domaine des suites bureautiques.

Pour autant, les logiciels libres ne peuvent pas devenir une solution universelle dans l'équipement des administrations. Les administrations doivent en effet conserver avant tout le souci, déjà mentionné, de l'interopérabilité. Dans un

effort de mise en réseau qui doit leur permettre de s'ouvrir vis-à-vis des citoyens, des entreprises et des collectivités locales, elles ne sauraient adopter des choix techniques qui risqueraient de nuire à une bonne communication.

Poursuivre les interconnexions de services. Le comité interministériel pour la société de l'information du 19 janvier 1999 s'est attaché à deux chantiers complémentaires pour la mise en réseau des administrations :

1. *Au niveau central, AdER* (administration en réseau), un réseau commun aux services de l'État, sera lancé au second semestre 1999 et offrira différents services, qui s'enrichiront progressivement et pourront comprendre une messagerie sécurisée, des annuaires et des bases de données partagées.

2. *Au niveau déconcentré*, les SIT (Services d'information territoriale) ne constituent pas un réseau, mais un ensemble d'applications et de bases de données communes qui permettent le développement des échanges entre différents services déconcentrés de l'État dans une région ou un département. Ils seront généralisés dans l'ensemble des départements et des régions sur une période de deux ans.

Cette orientation vers une interconnexion des services doit être poursuivie de façon déterminée. Il faut en particulier veiller à ce que le déploiement d'AdER n'induisse pas, paradoxalement, un ralentissement des SIT. Il a en effet été observé que divers services déconcentrés suspendaient leur raccordement au SIT dans l'attente du déploiement d'AdER.

La cohérence des deux chantiers, AdER et SIT, doit donc être réaffirmée : les Systèmes d'information territoriaux ont vocation à utiliser le réseau AdER, mais ils doivent être mis en œuvre sans attendre son déploiement.

Aborder avec sérénité l'enjeu de la sécurité. L'enjeu de la sécurité des systèmes d'information est renouvelé par la mise en réseau. La sécurité n'intéresse plus seulement les activités de souveraineté, mais aussi l'ensemble des services en réseau, par exemple pour des raisons de secret statistique légal ou professionnel ou pour lutter contre les intrusions ou les fraudes. L'enjeu de la sécurité recouvre ainsi trois préoccupations, pour lesquelles des réponses sont en cours d'élaboration :

- *la disponibilité des réseaux* devient un enjeu crucial pour des organisations administratives où le travail se fait de plus en plus en ligne. Une structure d'alerte et d'assistance sur Internet (CERT/A), placée auprès du secrétariat

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

général de la Défense nationale (service central de sécurité des systèmes d'information), est chargée de coordonner les réactions aux attaques des systèmes d'information visant les administrations de l'État ;

- *la garantie de l'intégrité des données*, ainsi que leur authentification posent la question de la signature électronique. Un projet de loi a été présenté en Conseil des ministres le 1^{er} septembre 1999 pour reconnaître la valeur probante de la signature électronique. Certaines questions restent à résoudre, notamment la mise en place d'un service d'horodatage, équivalent du « cachet de la poste faisant foi » et d'instances de certification pour les actes les plus importants (« notaires électroniques ») ;
- *la confidentialité des données exige le recours au chiffrement*, ce qu'autorise la libéralisation récente¹ de l'usage de clefs de chiffrement jusqu'à 128 bits. Une première réponse aux besoins les plus immédiats est ainsi possible par le recours aux solutions du marché. Ainsi, la préoccupation légitime de sécurité commence à trouver des réponses, parfois encore incomplètes. Elle ne doit donc pas conduire l'administration à bloquer les projets de développement du travail en réseau, alors même que les besoins de sécurité ne sont pas toujours clairement formalisés. Dans ce domaine, on doit préconiser une approche progressive, qui apporte une réponse aux besoins les plus immédiats à l'aide des solutions du marché, sans renoncer cependant à approfondir l'analyse des risques et à travailler à l'élaboration d'une offre plus robuste en matière de sécurité ;
- *la frontière entre le confidentiel et le non confidentiel* a été analysée par chaque ministère, ainsi que les différents niveaux de cette confidentialité à l'occasion de la mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication. Pour l'évaluation des outils utilisés pour les échanges de données sensibles, les administrations peuvent demander la caution du Service central de sécurité des systèmes d'information du secrétariat général de la Défense nationale. Pour les outils servant à l'échange de données classifiées, l'agrément de ce service est obligatoire. Plus largement, le SCSSI propose aussi une activité de conseil aux administrations, notamment pour des études préalables de sécurité.

Ainsi définies pour tirer parti des avancées réalisées depuis la publication du PAGSI et remédier aux lacunes observées dans les démarches menées, toutes

(1) Arrêté en date du 18 mars 1999.

- De nouvelles voies pour l'administration en réseaux -

ces nouvelles voies pour l'administration en réseau pourraient n'apparaître que comme un catalogue de bonnes résolutions. Relevant davantage de la méthodologie que de la prescription de détail, ces propositions rejoignent souvent le bon sens. Pourtant, les débats au sein du groupe de travail ainsi que des ateliers thématiques, tout comme les études récentes dans l'administration, montrent que c'est souvent de l'observation de ces principes que dépend la réussite de l'introduction et de la diffusion des technologies de l'information et de la communication. C'est bien encore une fois la preuve que les progrès de l'administration ne dépendent plus aujourd'hui d'un surcroît de volonté politique ou de moyens budgétaires, mais plutôt de l'achèvement d'une véritable mutation culturelle.

Chapitre III

DES SERVICES PUBLICS « À ACCÈS PLURIEL » POUR TOUS

L'introduction des technologies de l'information et de la communication constitue un vecteur puissant de modernisation interne de l'administration et de manière inséparable l'outil prioritaire d'une modernisation « externe » – tournée délibérément vers les citoyens et les acteurs socio-économiques –, qui sont les destinataires de toute modernisation de l'administration. Ce volet de la modernisation des services publics trouve son sens et sa justification dans sa capacité à doter l'administration française d'outils qui lui permettront demain d'être à la fois « plus transparente, plus accessible et plus efficace » pour le citoyen et de contribuer à la performance des acteurs économiques.

Loin d'être neutres à cet égard, les technologies de l'information et de la communication sont en effet une opportunité sans précédent de repenser d'une part les modes de relations entre l'administration et l'ensemble des citoyens et acteurs socio-économiques, et d'autre part la transformation des modes de fonctionnement des services publics. Les technologies de l'information et de la communication assureront l'ouverture des réseaux internes de l'administration à la société et à ses acteurs. Cela devrait suffire pour améliorer la manière dont les services publics géreront leurs activités de « guichet » (*front-office*) à l'heure de la « société de l'information ».

L'existence d'un consensus politique très large sur l'intérêt que présente pour tous les acteurs socio-économiques la construction d'une administration en réseau doit aussi prendre en compte les risques inhérents au développement de services fondés sur les technologies de l'information et de la communication. L'une des préoccupations constantes est, d'une part d'identifier et de prendre la mesure de ces risques, d'autre part de proposer les actions concrètes qui permettront à la construction de l'administration en réseau de ne pas alimenter de nouvelles logiques d'exclusion. On doit pouvoir s'appuyer sur les

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

technologies de l'information et de la communication pour remédier aussi à l'exclusion, en particulier des services publics.

Dans cette optique, le développement des nouveaux services interactifs ne vise en aucune manière à créer un accès substitutif des autres modes d'accès à l'administration. Au contraire, inscrite dans la réflexion sur la modernisation administrative, l'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration est pour une grande part le levier de développement des autres modes d'accès, en particulier les relations de proximité. Il est en effet évident que la majorité de nos concitoyens continuera durablement à s'adresser aux services publics et à échanger avec eux en se fiant aux modes d'accès traditionnels et aux techniques les plus répandues, notamment la téléphonie qui bénéficie d'innovations telles que des services en ligne, sont et seront de plus en plus possibles.

Ce que vise la construction de l'administration en réseau, c'est donc la possibilité d'offrir un nouveau choix d'accès aux services administratifs en utilisant les nouveaux moyens fondés sur les technologies de l'information et de la communication. Le défi, que l'administration est appelée à relever est celui de « l'accès pluriel » : former une « administration à accès pluriel » telle que les services rendus soient accessibles et homogènes quel que soit le canal : services en ligne, téléphonie, courriers ou guichets.

Les technologies de l'information et de la communication dans l'administration n'ont pas plus vocation à se substituer à d'autres modes d'accès qu'à conduire à une « déshumanisation » des relations entre usagers et administrations. Au contraire, la prise en compte de leur nature comme de leurs effets (dématérialisation, gain de temps, etc.) doit être l'occasion de repenser de nouveaux territoires des relations entre administration et usagers : valorisation des relations de proximité, qualité des services offerts, liberté d'espace-temps de la mise en relation, etc. En ce sens l'administration en réseau permise par les technologies de l'information et de la communication est sans doute l'une des voies actuelles les plus prometteuses par laquelle l'accès aux services publics peut être à la fois fondé sur des relations humaines et plus proche des attentes des citoyens et des acteurs socio-économiques.

1. Assurer l'accès de tous à l'administration en réseau

Le développement des services administratifs en ligne et sans doute plus largement de l'Internet résulte d'une dynamique particulière. Elle est encore

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

largement fondée sur une offre de services qui continuera à jouer un rôle déterminant dans l'avenir. Mais à mesure que l'accès aux services en ligne se développe, la demande des utilisateurs de ces services doit être de plus en plus entendue parce qu'elle porte en elle les ressorts d'une mutabilité des nouveaux services en faveur d'améliorations sensibles en termes de qualité des services, d'interactivité et d'information.

Dans cette perspective, il est nécessaire d'entretenir la dynamique à l'œuvre en veillant à l'équilibre entre le souci de développer une offre de services en ligne efficaces et innovants et l'égalité d'accès des citoyens. En particulier, il est souhaitable d'apprécier les conséquences de la progression des exigences des utilisateurs parce qu'elle peut conduire à une spirale d'innovations des services publics en ligne dont la légitimité et l'utilité reposeront en dernière analyse sur l'accès simple et l'appropriation des technologies de l'information et de la communication par le plus grand nombre des usagers.

Il n'est donc pas plus question de basculer l'ensemble des accès à l'administration vers un accès exclusif par des services en ligne, même s'ils satisfont et satisferont de plus en plus les attentes d'un nombre important d'utilisateurs, que de ralentir la dynamique de l'administration en réseau au motif que la progression du nombre des utilisateurs est loin de concerner l'ensemble des citoyens ou des acteurs socio-économiques. Il est au contraire essentiel de pouvoir s'appuyer sur la dynamique propre à ce chantier comme levier de modernisation de l'État en faveur d'une administration plus transparente, plus accessible, plus efficace et davantage en phase avec les attentes des citoyens.

1.1 S'appuyer sur le développement rapide de l'accès aux technologies de l'information et de la communication

En moins de quelques années, portées par la concurrence d'acteurs pluriels et par un mouvement continu de baisse des prix, les technologies de l'information et de la communication enregistrent un développement important en termes d'équipement et d'usages. Une telle évolution ne préjuge pas encore d'une appropriation par le plus grand nombre qui suppose que les services soient adaptés aux besoins, simples d'accès et sûrs d'usage. Si le chantier de l'administration en réseau comporte une importante composante de sensibilisation au développement des technologies de l'information et de la communication, il peut se renforcer en multipliant les méthodes d'appropriation en profondeur par les usagers.

Veiller à une progression rapide et équitable des technologies de l'information. L'usage des technologies de l'information et de la communication connaît une forte progression qui laisse supposer que la demande émanant des acteurs socio-économiques, s'agissant du développement de services fondés sur l'usage des technologies de l'information et de la communication, va elle-même croître rapidement. Dès lors que des services très innovants pour simplifier les relations avec le public sont proposés par d'autres acteurs que l'État, en particulier par les entreprises et par les associations, il est probable qu'une population de plus en plus large s'attendra à disposer des mêmes facilités dans ses relations avec l'administration (la dynamique de diffusion de l'usage du téléphone, ou plus récemment du Minitel, l'a démontré suffisamment).

Si la demande reste aujourd'hui encore assez confuse et ne se traduit pas encore par une pression forte des usagers en faveur d'un développement accéléré de nouveaux services par l'administration, on peut estimer qu'il est à la fois logique et légitime d'anticiper l'affirmation d'une demande plus pressante et plus précise. En outre, la progression du taux d'équipement des ménages et des entreprises en PC, la « masse critique » d'utilisateurs d'Internet donnent d'ores et déjà dès aujourd'hui tout son sens à la mise en œuvre d'applications reposant sur un usage massif des réseaux.

La croissance rapide du nombre d'« internautes » en France. 4,7 millions d'internautes en France selon la dernière estimation de Médiamétrie (juillet 1999), si l'on considère un *internaute* comme une personne qui s'est connectée au moins une fois au cours des douze derniers mois.

Les ménages français n'ont réellement commencé à s'équiper en matériel informatique et en accès à Internet qu'à partir du milieu des années 1990, avec une accélération très sensible de cette tendance en 1998. On constate en effet, sur la base d'une forte croissance de la consommation des ménages, que les ventes de micro-ordinateurs auprès des ménages ont pratiquement quintuplé en volume en quatre ans (+ 50 % en volume en 1998 après + 42 % en 1997, + 30 % en 1996 et + 70 % en 1995) grâce notamment aux fortes baisses de prix (- 60 % en quatre ans) et à l'expansion très rapide des produits multimédia et des accès à Internet.¹

(1) INSEE, 1999.

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

Nombre de foyers équipés d'un PC

Date	Ménages équipés	Sources
1999	25 %	IDC
1999	26 %	GFK

La progression en France du nombre d'internautes est analogue à celle des autres pays européens. En effet, le nombre d'internautes à titre privé a doublé dans l'Union européenne entre 1997 et fin 1998, pour atteindre aujourd'hui 27 millions, soit 8,3 % des ménages disposant d'une connexion contre 4,4 % un an auparavant. Dans ce cadre, la France n'échappe pas à l'écart d'équipement constaté entre les pays du Nord et du Sud.

Taux d'équipement en accès Internet en Europe (% des ménages)

Suède	39,6 %
Danemark	24,6 %
Pays-Bas	19,6 %
Finlande	17,2 %
Espagne	5 %
France	3,9 %
Portugal	3,4 %
Grèce	2,9 %

Source : Eurostat, 1999

Les données chiffrées sur le taux de connexion et d'utilisation sont cependant difficilement maniables au regard des écarts entre les études, la Sofres indique par exemple un taux d'équipement d'accès pour la France très supérieur : 6,9 % des ménages. Plus structurellement, des tendances assez nettes se manifestent au plan géographique et sociologique. Géographiquement, la croissance de l'Internet est inégale, les régions ayant déjà des difficultés de développement accusant en général un retard, en dépit des efforts fournis à l'échelle locale.

Sociologiquement, les premiers écarts constatés par sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle ou niveaux de revenus ne se démentent pas avec la

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

pénétration croissante d'Internet en France.¹ Sans doute le nombre de connexions à partir du foyer croît à mesure de la pénétration des équipements, mais le lieu de connexion dominant demeure celui du travail. On constate d'ailleurs le peu d'usage des lieux publics d'accès à Internet (écoles, universités, cybercafés, bibliothèques) qui représentent entre 1 % et 2 % des réponses.

S'agissant des internautes mêmes, ils sont majoritairement urbains, de sexe masculin (61 %) et issus des catégories socioprofessionnelles supérieures. Ils appartiennent très majoritairement aux classes d'âge inférieures à 50 ans (90 %). Enfin, parmi eux, on peut identifier clairement la progression du taux du nombre d'internautes appartenant au groupe des « assidus » (qui se connectent tous les jours ou presque) et des « réguliers » (plus d'une fois par mois). C'est elle qui explique pour une grande part la croissance rapide du temps de connexion à Internet.

Le taux d'équipement satisfaisant des entreprises françaises. L'utilisation de l'Internet est très largement répandue dans les entreprises mais dépend pour beaucoup de leur taille. Ainsi, 405 des 1 500 premières entreprises françaises (27 %) ont ouvert un site Web français, 7 % un site Web international ; 18 % ont déposé un nom de domaine mais ne disposent pas d'un site opérationnel ; 48 % n'ont ni ouvert de site, ni déposé de nom de domaine. 73 des 100 premières entreprises françaises ont un site.

Connexion des entreprises françaises à l'Internet

< 20 employés	~ 25 %
20-49 employés	38,9 %
50-199 employés	57,1 %
6-200 employés	46,8 %
200-500 employés	71,1 %

Sources : UFB-Locabail, SVP, Microsoft

À l'inverse, le taux d'équipement des PME disposant de leur propre site est nettement plus faible. Il atteindrait 13 % selon *Benchmark Group*. En revanche,

(1) 24 000 Multimédia, Médiamétrie, ISL, « Les internautes en France : baromètre Internet 24 000 » (2^e trimestre 1999).

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

le taux d'équipement d'accès à Internet par les PME françaises (de 6 à 200 salariés) progresse à un rythme très soutenu qui devrait permettre aux entreprises françaises dans leur ensemble de rattraper leur décalage avec les autres pays européens. En effet, seul un quart d'entre elles serait connecté à Internet, soit beaucoup moins que leurs homologues scandinaves (Finlande : 45 %, Suède : 44 % ; Danemark : 42 %) mais aussi que d'autres pays comme l'Allemagne (35 %), le Royaume-Uni et la Suisse (34 %) ou les Pays-Bas (30 %), et seulement davantage que l'Italie (15 %), la Belgique (23 %) et l'Espagne (13 %).¹

Part des PME équipées d'un accès à Internet

1994	1995	1996	1997	1998
2,0 %	7,0 %	14,0 %	24,0 %	48,0 %

Source : UFB-Locabail, mars 1999

La progression du taux d'équipement et de connexion à l'Internet en France apparaît plutôt satisfaisante. Même si une comparaison tarifaire en Europe témoigne d'un prix d'accès favorable en France, il est sans doute toujours nécessaire d'entreprendre des actions structurelles de façon à opérer des « sauts de rattrapage » ou des accélérations plutôt que d'attendre les résultats du rythme naturel de pénétration des équipements. En effet, le rythme actuel d'équipement en France ne permet pas de combler des retards antérieurs. Cette analyse vise d'ailleurs moins le taux d'équipement même, que la consolidation des usages et le développement de la qualité des services.

L'accès téléphonique demeure une priorité. L'accès téléphonique reste une nouvelle frontière de la modernisation de l'accès par les technologies de l'information et de la communication. Plus importante en volume et sans doute aussi du point de vue des usages à brève échéance, la pénétration du téléphone cellulaire en France (27 % de la population) redonne à l'accès téléphonique une place de choix dans la mise en œuvre d'une administration interactive et tout son sens à l'objectif de former des services publics à « accès pluriel ». Sociologiquement l'usage du téléphone est moins discriminant que l'usage des

(1) Source : Datamonitor, juin 1999.

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

services en ligne. L'accès à cette technologie familière des usagers implique la mise en œuvre de services téléphoniques à valeur ajoutée en privilégiant le choix des utilisateurs en ce qui concerne le moment et le point d'accès.

Cette évolution conduit déjà l'administration à diversifier l'offre de services en ligne en proposant des modes d'information, des natures de services de radio-messageries spécifiques ou simplement une plus grande efficacité dans l'accès téléphonique qui concerne plus de 3 milliards d'appels par an et 100 millions d'heures.¹ Or cet accès, le plus simple et le plus commode pour les usagers, conduit aujourd'hui à ce qu'un quart des appels ne débouche pas et suppose le développement de « centres d'appels téléphoniques » ayant une fonction de guichet unique pour telle ou telle administration ou services ouverts au public.

De même les technologies de l'information et de la communication en matière de télécommunications permettent de satisfaire un plus grand nombre d'usagers à travers des numéros spéciaux (*Indigo, Azur, etc.*), de serveurs vocaux, des services de radio-messagerie, ou d'établir des passerelles vers des adresses de sites Internet de l'administration. Pour une grande part, le développement des services téléphoniques répond aux questions soulevées par le développement progressif des accès Internet et favorise le gain de satisfaction des usagers ou permet de réaliser des économies.

La modernisation de l'accès téléphonique : les CAF de Lyon

Chaque jour, 5 000 appels téléphoniques - en majorité provenant des allocataires - parviennent à la Caisse d'allocations familiales de Lyon. À l'occasion du déménagement de son siège en octobre 1997, l'organisme décide de moderniser son équipement téléphonique afin d'améliorer l'accueil et les services rendus aux usagers sur les dossiers prestations et action sociale.

Le nouveau système de distribution automatique d'appels permet désormais de prendre en charge la totalité des appels. Auparavant seuls 26 % d'entre eux étaient réellement traités par des techniciens chargés à la fois du renseignement par téléphone et du traitement des courriers. L'outil gère ainsi le flux des appels et les débordements en cas de surcharge du poste demandé.

Lié au serveur d'accueil téléphonique, chaque appel est acheminé vers un technicien conseil ou bien, en cas de saturation (ou de fermeture de la CAF) vers une messagerie informatique. Le serveur d'accueil dirige les appels selon leur nature, l'allocataire

(1) *Étude France Télécom, « Service Public » n° 67, septembre 1999.*

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

spécifiant l'objet de sa demande par les touches du clavier téléphonique. En cas de débordement du service demandé, les appels sont dirigés vers un groupe d'agents en renfort.

Favoriser une appropriation équitable des technologies de l'information et de la communication. L'appropriation de ces nouveaux outils et la possibilité de bénéficier de nouveaux services reposent sur un accès encore inégal tant aux outils nécessaires (PC, modems, bornes interactives, etc.) qu'aux infrastructures de communication qui leur sont associées. Les risques de discrimination entre ceux qui peuvent accéder à ces services et ceux qui en sont exclus, ne sauraient dès lors être négligés ou sous-estimés au moment du développement important des services interactifs de l'administration. Ces risques d'inégalité, que ressentent un nombre important d'utilisateurs, apparaissent à trois niveaux au moins :

- *au niveau générationnel* : certains redoutent que les réticences des personnes âgées à utiliser les technologies de l'information et de la communication ne suscitent des inégalités de traitement au détriment d'une catégorie de la population dont le poids relatif est voué à augmenter ;
- *au niveau social* : l'utilisation des technologies de l'information et de la communication exige à la fois un certain niveau d'études (au minimum savoir lire et écrire) et, le plus souvent, la possession d'un matériel encore relativement coûteux (micro-ordinateur, modems). Certains craignent que ces conditions d'accès aux technologies de l'information et de la communication utilisées par l'administration ne concernent jamais les populations en difficulté ou en voie d'exclusion ;
- *au niveau géographique* : une certaine forme d'inégalité commence déjà à apparaître en termes d'équipement des différentes parties du territoire en réseaux dédiés aux technologies de l'information et de la communication (câbles, fibres optiques et même téléphone mobile). Ce phénomène se traduit par des inégalités dans les possibilités d'utiliser les technologies de l'information et de la communication et surtout en termes de tarification de l'utilisation de ces nouveaux outils, au détriment en général de régions rurales. De nombreux élus locaux soulignent les risques de marginalisation de ces territoires.

Une opération de « discount » pour inciter les citoyens à l'usage de l'administration électronique ?

Le gouvernement britannique entend, à l'occasion du budget 2000, sinon 2001, promouvoir l'usage des téléprocédures fiscales par les citoyens en accordant une réduction – minime – d'impôt sur le revenu déclaré et payé par l'intermédiaire des services en lignes. Cette réduction a aussi pour objectif de traduire les gains de productivité réalisés au sein de l'administration grâce au développement de téléprocédures intégrant l'ensemble des formalités administratives de la déclaration au paiement.

Un tel projet est symbolique d'une approche de la modernisation de l'administration selon le modèle du commerce électronique. Le programme *e-envoy* du *Performance Innovation Unit*, en charge notamment du commerce électronique, comporte en effet un volet d'action important en matière de modernisation de l'administration. Mais un tel « geste », qui semble mettre dans l'embarras l'administration fiscale britannique pose clairement le problème de l'égalité des contribuables vis-à-vis de l'administration, selon le mode d'accès choisi par le citoyen ou l'entreprise.

Dans la mesure où le développement de ces technologies et de leur usage est extrêmement rapide, il se révèle en effet discriminant *a priori*, dans la mesure où il engendre, relativement, des disparités entre ceux qui ont accès à ces technologies et ceux qui en sont privés. Le développement du téléphone mobile en France illustre ce phénomène mais aussi ses limites : les régions qui ne sont pas ou sont mal couvertes par les réseaux de téléphonie mobile sont victimes de cette forme de discrimination : il y est, par exemple, impossible de joindre d'urgence un médecin en déplacement, quand cette pratique – qui est un élément de sécurité et de confort important – s'est généralisée dans les régions mieux couvertes par les réseaux. En même temps, les problèmes liés à la couverture téléphonique dans les régions les plus en difficulté au regard de l'aménagement du territoire (Lozère) ont pu pousser des collectivités locales à passer des partenariats importants précisément pour y remédier et créer un effet de rattrapage. De même, alors que les prévisions d'évolution d'acquisition de téléphones cellulaires étaient encore très modestes il y a quelques années, il apparaît que l'usage s'est répandu au-delà des distinctions sociales ou par tranche d'âge.

Il faut donc rester vigilant quant à d'éventuelles logiques discriminatoires, porteuses d'exclusion, que pourrait alimenter l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par l'administration, et continuer à considérer comme prioritaires toutes les actions (dont nombre sont déjà

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

engagées) qui visent à assurer l'appropriation des technologies de l'information et de la communication par toute la population et à offrir des points d'accès publics et gratuits aux services à distance offerts par l'administration. Il faut surtout s'appuyer sur ces risques pour développer un usage de l'ensemble des modes d'accès à l'administration, en particulier la téléphonie, les guichets.

1.2 Multiplier les points d'accès à l'administration et améliorer l'interactivité et la simplicité des services

Le développement en France de l'accès à Internet et des usages associés doit inciter les pouvoirs publics à approfondir la dimension du PAGSI consistant à ouvrir l'administration en ligne aux usagers en incorporant davantage leurs besoins. À la nécessaire première période de la démarche qu'avait fondée une logique d'offre de services, peut succéder une démarche appuyée sur le potentiel d'interactivité entre administration et usagers.

Un accès élargi et régulé grâce à une nouvelle approche des données publiques mises en ligne. D'importants progrès ont été accomplis en matière de numérisation et de mise à disposition de l'information publique. De tels progrès semblent bien être l'effet positif de la logique de « vitrine » ou de présentation des administrations sur des services en ligne, même si on peut considérer que cette approche n'a constitué qu'une première étape en voie d'être largement dépassée. Les plans de numérisation des ministères ont dans l'ensemble été élaborés conformément au calendrier prévu et la migration des services Minitel vers l'Internet est fortement engagée. On note également des avancées dans le sens d'un élargissement de la mise en ligne gratuite des données publiques essentielles, que les mesures rendues publiques lors du dernier CISI vont utilement renforcer :

- mise en ligne de toutes les annonces légales des marchés publics, aujourd'hui publiées au BOAMP ; l'État renonçant en contrepartie à toute redevance pour la rediffusion de ces données dans le cadre des licences qu'il accorde à des opérateurs privés ;
- mise en ligne de tous les rapports publics de l'État avec la création d'une Bibliothèque numérique des rapports officiels ;
- mise en ligne des décisions nominatives publiées au *Journal Officiel*.

De telles avancées n'ont pas empêché que la question de la diffusion des données publiques en ligne demeure à la fois une source d'interrogations et de

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

conflits, particulièrement entre producteurs publics de données et éditeurs privés. La mission s'est donc attachée à ouvrir des perspectives solides qui permettent aux services publics d'étendre la diffusion des données publiques en direction des citoyens et des acteurs socio-économiques.

Il convient préalablement d'établir une définition stable des données publiques qui peut se lire ainsi : « les données collectées ou produites par un service public sur fonds publics dans le cadre de sa mission et ayant vocation à être diffusées ».

Le développement des équipements, l'exemple britannique

Des initiatives du gouvernement britannique dans le domaine de l'Internet, annoncées à la fin du mois d'octobre, cherchent à combler le retard d'équipement. La location à prix réduit est prévue d'ordinateurs multimédia pour 100 000 familles défavorisées (le prix exact de la location n'est pas encore fixé, mais le gouvernement espère qu'il pourra descendre jusqu'à 5 livres par mois), l'attribution d'ordinateurs portables à 1 200 professeurs, grâce à un fonds de 3 millions de livres et l'ouverture de 7 premiers centres de formation aux nouvelles technologies. En outre, 650 millions de livres seront débloqués pour la construction de plus de mille centres dans les quartiers les plus défavorisés du pays.

Il est souhaitable d'instaurer une obligation incombant aux organismes publics de mettre à disposition les données publiques de base numérisées, moyennant la possibilité d'une rémunération sauf pour les données essentielles. Les données de base peuvent être entendues comme les données brutes traitées de la manière strictement nécessaire pour être techniquement et légalement communicables.

Cette obligation doit produire des effets importants en termes d'accès et d'exploitation de ces données. En effet, elle impliquera une obligation de motiver et de justifier un refus de diffusion ; elle assurera la possibilité aux entreprises, associations, citoyens, chercheurs, etc., de retraiter ces données publiques ; enfin, elle ouvrira un très profond gisement de données publiques aux opérateurs privés.

S'agissant des données essentielles qui s'entendent des données publiques dont la mise à disposition est une condition indispensable à l'exercice des droits du citoyen, elles impliquent une présentation sous une forme facilement et universellement accessible. S'agissant des données non essentielles, elles devraient faire l'objet d'une régulation économique pour assurer l'accès des

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

opérateurs privés à ces ressources et fixer les limites de la valorisation marchande de ces données par les producteurs publics.

Cette approche suppose sans doute l'installation d'une instance de concertation et de règlement des différends portant sur les questions de concurrence et de tarification. Compétente pour l'ensemble des acteurs de la diffusion des données publiques, y compris les diffuseurs institutionnels, elle pourrait utilement se composer de représentants des diffuseurs publics, des éditeurs privés, mais aussi des utilisateurs. Elle devrait pouvoir émettre des avis et recommandations pour satisfaire une vocation consultative, et sous une forme spécifique participer à la résolution des différends en remplissant un rôle de médiation.

Développer des services utiles aux citoyens plus que des présentations de l'administration. La modernisation interne a progressé plus rapidement que la modernisation « externe » qui s'est généralement limitée à la mise à disposition d'informations sur les serveurs Internet des administrations. Le bilan des initiatives réalisé à l'occasion du CISI du 19 janvier dernier a permis de constater que le volet de modernisation interne s'était développé de manière importante depuis le lancement du PAGSI : les projets d'Intranet et de messageries internes ont avancé selon un calendrier proche de celui prévu par le PAGSI.

L'analyse des services proposés aux usagers de l'administration conduit à regretter, au-delà des indéniables progrès en matière de mise à disposition de l'information, un certain « manque d'imagination » de la part de quelques administrations de l'État. Ainsi, au regard des expérimentations très riches et innovantes que peut avoir déployé un nombre encore réduit de collectivités locales, les administrations centrales, à quelques notables exceptions près, peuvent sembler moins innovantes mais ont davantage intégré les technologies de l'information et de la communication dans leur fonctionnement et les modes d'accès qu'elles proposent aux citoyens et aux acteurs socio-économiques. De même, les services déconcentrés (préfectures, DRIRE) ont dans plusieurs cas assez largement devancé les initiatives des administrations centrales et jouent pour elles un rôle moteur. En effet les contacts noués avec le public leur permettent d'anticiper les demandes des utilisateurs, soit sur des services spécifiques, soit dans une logique de guichet unique.

Classiquement, l'utilisation de l'Internet semble avoir d'abord consisté à ajouter un nouveau mode de présentation et d'accès à la panoplie des outils de communication, sans que l'utilisation de cet outil soit conçue prioritairement

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

comme l'occasion de repenser les relations entre l'administration et ses usagers. En général, l'interactivité proposée peut sembler insuffisante, alors que l'analyse des expériences (SIG, *La Documentation française*) démontre qu'une demande nouvelle se manifeste à cet égard et peut être satisfaite avec des outils d'échanges relativement simples : multiplication de « forums » et de consultations publiques, usage accru de la messagerie dans le cadre de boîtes aux lettres généralisées, etc. Ceux-ci permettraient d'ouvrir rapidement les services à la demande des usagers quand elle a été peu ou pas prise en compte lors de la création des premiers services.

Avec le développement de nouveaux services à valeur ajoutée ou simplement à l'occasion des travaux de refonte ou d'amélioration des services en ligne, peut succéder une démarche fondée sur la recherche et la capitalisation des innovations de services publics en ligne.

**L'introduction de la dimension « temps réel »
dans le suivi des permis de construire**

La Direction départementale de l'Équipement du Calvados a opéré la migration et l'évolution d'un service Minitel vers Internet pour accueillir la consultation des demandes de permis de construire et surtout pour donner la possibilité à l'utilisateur de suivre la situation de l'instruction de la demande, des services consultés et du délai d'instruction. Une véritable démarche qualité a été entreprise pour assurer la chaîne de fourniture de ce service en ligne : actualisation quotidienne, rédaction des informations, etc. Il s'agit de la première expérience de « traçabilité » des instructions de dossiers administratifs qui permet d'évaluer les transformations internes à engager par l'introduction d'un service en ligne à valeur ajoutée destiné à l'utilisateur. D'ores et déjà, l'appréciation des usagers est très favorable notamment pour le gain de transparence et pour le gain d'efficacité du point de vue des professionnels concernés par les réponses obtenues (géomètres), et du point de vue des autres services concernés (EDF, DRAC, Direction générale de l'Agriculture).

Prendre en compte les besoins des destinataires des services en ligne. L'évaluation des services proposés au citoyen permet de constater que la multiplication des systèmes d'accès à distance à l'administration a commencé avant qu'une réflexion approfondie sur « l'ergonomie » de ces services du point de vue de leurs usagers n'ait été engagée. Comme pour la plupart des services Internet, y compris dans le secteur privé, l'adaptation fine à la demande de ses utilisateurs devient désormais prioritaire, comme en témoigne le développement de pratiques de consultation, d'analyses préalables par panels, d'enquêtes, etc.

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

Cette évolution explique que l'architecture de la plupart des premiers services a souvent été conçue (à l'exception de services comme « Vos droits » sur le site Admifrance ou certaines sections du site du ministère des Finances) selon la logique et l'organisation de l'administration, et non pas selon la logique propre aux différentes catégories d'utilisateurs concernées (citoyens, entreprises, etc.) et selon leurs attentes.

L'organisation des sites a tendance à reproduire ainsi les structures des administrations qui en sont à l'origine, sans qu'une présentation par thème, préoccupation, objet, etc., soit présente pour faciliter la navigation du citoyen et rendre l'ensemble des services attendus. Cette tendance est repérée dans la plupart des premiers services en ligne des pays étrangers, même s'il est clair que les efforts pour se mettre « à la place de l'utilisateur », organiser les « guichets virtuels » selon leur logique, sont une des clefs de l'élaboration d'un service répondant *in fine* aux attentes du public et doivent voir le jour avec le développement de nouveaux services en ligne. ¹

L'éventuelle disparité des systèmes d'accès et de leur ergonomie au niveau national aurait pu se révéler problématique, mais sera sans doute très limitée par l'application de la circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites Internet des services et des établissements publics. Les solutions d'accès (sites Web et bornes interactives), résultant d'initiatives locales et n'ayant pas ou ne pouvant pas faire l'objet d'une coordination au niveau national, ne présentent en revanche pas d'homogénéité : d'une région à l'autre, d'une ville à l'autre, l'accès en ligne aux services administratifs s'effectue donc selon des procédures différentes. Pour ne pas désorienter l'utilisateur, qui peut naturellement être amené à s'adresser à ces services depuis divers points du territoire, il sera sans doute nécessaire d'aboutir à l'avenir à une homogénéisation progressive des interfaces comme des procédures.

Cette situation résulte pour une grande part de la difficulté à assurer une coordination des offres des collectivités locales qui s'administrent librement, avec les services de l'administration centrale ou des services déconcentrés.

(1) B. Oudet, « Internet et les administrations à l'étranger, une source d'idées », étude pour le Commissariat général du Plan, 1999. B. Oudet, « Internet et les administrations à l'étranger, études de cas », étude pour le Commissariat général du Plan, 1999.

1.3 Propositions

Propositions pour créer les conditions d'une appropriation par tous

1. *Mieux informer le grand public sur les nouveaux services existants et le sensibiliser à leur intérêt* : un travail de promotion des services existants doit être effectué auprès du grand public, au-delà des premières initiatives déjà prises en ce sens (cf. participation active de l'État à la Fête de l'Internet, CD-ROM présentant les services en ligne de l'administration, etc.). Une campagne d'information nationale pourrait être lancée sur ce thème.
2. *Accélérer le raccordement des établissements scolaires et universitaires à Internet et faire de ce dernier un véritable outil pédagogique* : il s'agit-là d'une condition nécessaire, et déjà bien identifiée, à une appropriation large et efficace des technologies de l'information et de la communication. Même si l'analyse permet de constater que l'introduction des technologies de l'information et de la communication est en train de modifier en profondeur les usages pédagogiques, le raccordement des établissements demeure prioritaire afin que tous les élèves soient assurés de bénéficier d'une telle évolution.
3. *Multiplier les points d'accès publics aux services à distance de l'administration* : pour combattre les inégalités manifestes devant l'accès à ces nouveaux services (équipement des foyers, en particulier), les projets visant à créer des « cyberlieux » publics – à l'instar du projet *Cyberposte* – devront être très largement soutenus et renforcés. Il est à cet égard indispensable que l'importance maintenue du réseau de La Poste pour des motifs d'aménagement du territoire soit intégralement mobilisée. D'autres réseaux publics doivent aussi être utilisés pour contribuer à la diffusion des technologies de l'information et de la communication : l'ensemble des mairies, notamment dans les zones rurales, mais aussi la plupart des points d'accueil du public au sein des administrations. Enfin, des réseaux comme celui des Caisses d'Épargne, des points d'accueil d'entreprises publiques comme France Télécom, EDF-GDF peuvent aussi être engagés sous des formes de partenariat dans la même direction, par exemple dans le cadre de la politique en faveur des emplois-jeunes.
4. *Développer les lieux de formation publics et gratuits aux technologies de l'information et de la communication* : en sus de la formation initiale aux technologies de l'information et de la communication dispensée dans le

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

cadre de l'école, il est essentiel, pour pallier les risques de fracture sociale supplémentaire, que les citoyens puissent se former à ces technologies à tous les âges de la vie. Cette formation pourrait notamment être offerte dans les « cyberlieux » publics, dans le cadre de partenariats État–collectivités locales.

5. *Élaborer une politique d'accès en direction de publics en difficulté* qui peuvent trouver dans le développement des technologies de l'information et de la communication des appuis véritables. Il s'agit naturellement de personnes handicapées pour lesquelles le développement de modalités d'accès à distance sont évidemment indispensables. Il s'agit aussi des personnes âgées, notamment à mobilité réduite. Pour ces deux publics spécifiques, le développement des technologies de l'information et de la communication n'est pas seulement un mode d'accès, mais un levier de nouvelles proximités, puisque ces technologies doivent permettre à l'administration de sortir des frontières physiques des guichets au profit de « guichets à domicile ». Cette approche peut constituer un volet important d'une politique sociale d'appropriation des technologies de l'information et de la communication.

Le programmes d'accès communautaires (PAC) au Canada

Le programme lancé en 1995 pour développer 5 000 centres d'accès (CACs) à l'Internet dans les zones rurales, vient d'être complété pour les zones urbaines. Au total 10 000 centres d'accès seront installés à l'horizon 2001.

Les PAC sont préparés par plusieurs communautés locales, le plus souvent des écoles et des bibliothèques. Le PAC inclut des projets en matériel, logiciel et en formation. Industrie Canada finance 50 % du coût, les communautés locales le reste. La quasi-totalité des projets propose d'établir un réseau local d'ordinateurs reliés à l'Internet et visent à resserrer les liens au sein des communautés. Ils jouent un rôle très actif dans le développement de la « toile de proximité » canadienne.

Le CAC dispose d'un site national lui proposant une série d'aides (renseignements généraux, gestion, bibliothèque virtuelle, etc). Les animateurs de CAC peuvent localiser facilement leurs homologues pour partager les expériences de succès qui résultent des synergies de communautés, les services : emplois, ressources, fonction d'incubation pour les jeunes entreprises, etc.

Propositions pour faciliter l'accès à l'administration et améliorer l'ergonomie des services

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

1. *Assurer une meilleure prise en compte des attentes des usagers* : la consultation des usagers et l'analyse de leurs attentes doivent être systématiquement intégrées dans la démarche d'élaboration de nouveaux services. Divers outils devront être développés à cette fin (enquêtes, bilans, constitution de « panels », etc. Il s'agit d'abord d'un instrument de bonne gestion des investissements qui participe à la professionnalisation des initiatives ; il s'agit ensuite d'un moyen particulièrement adapté de fournir un service en phase avec les attentes du ou des publics visés.
2. *Améliorer l'ergonomie des services* : diverses mesures pourront être prises pour que les services (sites Internet, bornes interactives) soient présentés selon la logique des attentes et besoins des citoyens et des entreprises. Les nouvelles fonctionnalités à proposer sont notamment :
 - une approche orientée sur les attentes, c'est-à-dire plus thématique, par exemple, par objet de démarche ;
 - la mise à disposition de moteurs de recherche intelligents, en langage naturel ;
 - la possibilité d'établir des contacts à distance avec un agent de l'administration (solutions de type « chat » ou visioguichet) qui pourra, le cas échéant, guider l'utilisateur dans sa démarche ;
 - la possibilité, dans le cas des bornes interactives, d'imprimer les documents consultés ou de les enregistrer sur disquette.
3. *Privilégier une logique de « guichet virtuel unique »* : la simplification des démarches administratives passe par la mise à disposition des citoyens et des acteurs socio-économiques d'un point de contact simple et unique avec l'administration. Ce site de type « portail » en cours d'élaboration sur la base du site Admifrance, doit aussi trouver une déclinaison par d'autres modes d'accès que l'Internet :
 - bornes interactives dans les lieux publics ;
 - centre d'appels téléphoniques par un numéro unique d'appel des CIRA (Centres interministériels de renseignement téléphonique), que l'on pourrait rebaptiser « SVP-Admifrance » ou « Admifrance-Info ». Les centres d'appels téléphoniques pourraient couvrir l'ensemble des demandes des usagers. Ils peuvent être établis par département

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

ministériel pour recouvrir les questions relatives au domaine de compétences considéré que ce soit à l'échelon central comme des services déconcentrés ;

- courrier postal : par une adresse du type « Admifrance - BP 3000 » ;
- correspondants de l'« administration en réseaux » assurant une fonction d'« écrivain public » pour les usagers. Complément indispensable de la formation de l'« administration en réseaux », ces correspondants participeraient à la « ré-humanisation » des modalités d'accès à l'administration en se mettant à la disposition des usagers pour assurer ou seulement piloter les démarches et formalités administratives. En outre, ce canal d'accès présente un double intérêt : s'adresser prioritairement aux personnes en difficultés (illettrisme, dépendance physique, etc.) et permettre grâce à l'introduction des technologies de l'information et de la communication le développement de services publics de proximité ;
- les Points Publics Polyvalents de Proximité (PPPP) ou « maisons de services publics » peuvent aussi être employés pour assurer à la fois l'interface entre les citoyens et l'administration et le pilotage des demandes auprès des administrations concernées. Dans cette perspective et grâce à l'usage des technologies de l'information et de la communication, ils peuvent aussi participer à l'invention de nouvelles proximités propres à ces technologies.

Visioguichets des ASSEDIC du Bas-Rhin

Les Assedic du Bas-Rhin (avec la CPAM de Sélestat, l'ANPE de Wissembourg, le SIVOM et l'ANPE de Drüligen) offrent une présence permanente de l'ASSEDIC dans les zones rurales avec peu de densité de population, favorisent le maintien des populations dans les zones rurales, facilitent les instructions de dossiers et apportent un complément à l'accueil physique existant.

Le service interactif permet de s'inscrire ou se réinscrire aux ASSEDIC : instruction du dossier, obtention de renseignements de l'ASSEDIC et de fournir des justificatifs ou des pièces complémentaires. À terme, le service sera ouvert aux travailleurs transfrontaliers grâce à l'ouverture d'un visioguichet en Allemagne.

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

1. *Propositions pour mettre en place une articulation efficace entre le « portail » de l'administration et les sites des services déconcentrés ou des collectivités locales*, qui eux-mêmes peuvent prendre la forme de « portails » et vers lesquels se tournent plus spontanément les usagers : il est souhaitable que ces sites puissent eux-mêmes constituer, grâce à des liens hypertextes appropriés, des points d'entrée leur permettant de s'orienter vers le service administratif compétent, quel que soit son rattachement (dans le cas d'une ville par exemple, liens vers les services administratifs, sociaux, DDASS, État Civil, et liens vers la CAF, la Sécurité Sociale, le CNAM, l'ANPE, la Préfecture, le Centre des Impôts, etc.).

Le « portail » qui n'a évidemment pas vocation à se substituer aux administrations compétentes, peut reprendre en partie la philosophie qui a conduit à créer les CIRA : grâce aux informations en ligne et à la messagerie, les usagers pourraient recevoir une réponse immédiate aux questions les plus simples. Les demandes plus complexes seraient transmises aux administrations compétentes. On peut ainsi envisager que les effectifs des CIRA, qui présentent l'avantage d'être déjà largement déconcentrés, soient étoffés pour leur permettre de répondre aux demandes arrivant par Internet ou le Minitel (voire par courrier).

2. *Veiller à l'homogénéisation des interfaces et des procédures* : afin de ne pas désorienter les usagers, il faudra chercher à limiter les différences entre les modes d'accès à distance à l'administration d'un point d'un territoire à un autre. Une charte graphique et technique des interfaces pourrait être élaborée à cette fin, tout en restant suffisamment souple pour pouvoir être adaptée aux réalités locales.
3. *La généralisation de systèmes de « traçabilité » des dossiers instruits par l'administration* permettrait d'assurer l'information des usagers en évitant les « effets tunnel ». Une telle démarche peut notamment s'appuyer sur les possibilités techniques de la carte « à puce du citoyen » sur le modèle de la carte *Vitale santé* du *réseau santé social*, code-barres des dossiers et procédures permettant de « notariser » l'ensemble des échanges). Une telle perspective implique d'ouvrir un débat public sur l'équilibre à trouver entre les exigences d'amélioration de qualité de services à travers ce type de technologies. Dans un premier temps, elle doit être réduite à des applications modestes en évitant de porter atteinte aux libertés individuelles par la création pour des motifs de commodité d'une « carte d'identité électronique » dont le principe n'aurait pas été accepté clairement.

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

Par ailleurs, elle nécessite des évolutions du back-office pour répondre à la visibilité de la productivité et de la performance des services, et peut impliquer le passage complexe d'un traitement le plus souvent séquentiel (visas internes successifs) des dossiers à un traitement à la fois plus global (répartition entre services et agents compétents de la plupart des interventions nécessaires) et plus simple (réduction du nombre de séquences d'un agent ou service à l'autre). Ce type d'approche suppose de pouvoir répondre à l'exigence de personnalisation en prévoyant par exemple des « pilotes de flux dans l'administration », assurant pour le compte des usagers une fonction de suivi, de relance et de déblocage du traitement des dossiers.

Blois, la généralisation de la carte à puce

L'objectif général poursuivi par la ville de Blois depuis 1991 est de mettre tous les services de la ville en contact avec les administrés : affaires scolaires, la petite enfance, l'animation jeunesse, service des sports, service culturel, centre communal d'action sociale, trésorerie municipale.

La carte à puce est en mesure de doter les habitants de Blois d'un véritable passeport municipal permettant d'identifier les personnes, de faciliter et automatiser les paiements des activités, de simplifier les relations des usagers avec la collectivité, en diminuant notamment les formalités administratives. En outre, la carte à puce permet de contrôler l'accès aux équipements, d'offrir des statistiques fiables et rapides sur les besoins des usagers afin d'adapter l'offre et assurer une politique tarifaire complexe, de simplifier l'ouverture de dossiers pluriels dans les services municipaux, de gérer les réservations, de supprimer la manipulation de monnaie, de rendre les enfants autonomes, et multiplier les modes de règlement.

Cette initiative concerne tous les habitants et principalement les enfants. 12 000 personnes sont porteurs de cartes à puce, ce qui représente 4 500 familles (la ville de Blois compte 50 000 habitants). 5 000 transactions sont effectuées chaque jour en période scolaire (la moitié pour les cantines).

Au niveau financier, la carte à puce permet de lutter contre les fraudes et de détecter en temps réel les impayés, ce qui permet ensuite d'assurer plus rapidement un suivi social. Au niveau fonctionnel, l'identification permet d'être reconnu partout, au bon profil et au bon tarif et facilite la mise en œuvre d'une logique de guichet unique et régie de recette centralisée. Au niveau du personnel, l'automatisation de certaines fonctions permet de détacher du personnel à d'autres fonctions plus gratifiantes, certaines fonctions sont revalorisées.

2. Accélérer la dématérialisation des procédures pour développer les services publics en ligne

L'objectif de constituer de véritables « bouquets de services en ligne » accessibles aux usagers en fonction de leurs besoins est en voie de réalisation mais suppose d'achever la phase d'expérimentation pour passer à une phase de capitalisation des expériences et de connaissance des usages. Une accélération de la démarche de dématérialisation des procédures et de fonctionnement de téléprocédures fiables peut être engagée.

2.1 Disposer des instruments d'évaluation pour capitaliser les expériences et les généraliser

L'intégration des usagers dans le processus d'évolution de l'offre de services en ligne est désormais possible pour conduire à leur amélioration. Cette nouvelle démarche doit aussi s'accompagner de la constitution des moyens nécessaires à l'évaluation de l'ensemble de la politique en faveur de l'administration en réseaux.

La difficulté à établir un recensement précis et un bilan des expérimentations constitue un handicap. Il est encore relativement difficile d'établir un recensement précis des expérimentations s'appuyant sur les technologies de l'information et de la communication, qu'elles aient été conduites par les services de l'État ou par les collectivités locales.

Si certaines de ces expérimentations ont pu bénéficier d'une médiatisation importante et d'une grande visibilité et si quelques études de qualité ont permis d'établir le bilan critique de nombreuses expériences (à l'instar de l'étude de l'Observatoire des télécommunications dans la ville sur les « services multimédia aux habitants » développés par les collectivités locales ou des études réalisées par l'IDATE pour le compte du ministère de l'Industrie et de la DATAR), il n'y a pas encore d'étude quantitative et qualitative globale dressant les bilans généraux tirés des expériences.

De toute évidence, l'absence d'une structure permanente du type « Observatoire des expérimentations », qui permettrait de faire partager plus largement les enseignements tirés de telles expériences, pénalise le progrès de la réflexion sur les nouveaux services et ralentit la diffusion d'une information précieuse pour évaluer le bien-fondé des démarches.

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

En outre, les bilans coûts-avantages de l'usage des technologies de l'information et de la communication n'ont été réalisés que dans le cadre de quelques expériences. Si des moyens financiers supplémentaires ont été dégagés pour la poursuite de la construction de l'administration en réseaux (le Gouvernement a décidé un doublement des dotations du Fonds de réforme de l'État (FRE) et du Fonds interministériel de modernisation (FIM), qui passent de 60 MF à 130 MF en 1999), il apparaît que l'analyse des besoins réels par les administrations reste, globalement, trop imprécis.

L'analyse des moyens financiers nécessaires pour mener à bien le déploiement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration s'avère complexe à effectuer en raison de la ventilation budgétaire et reste à ce jour approximatif. De fait, les dossiers présentés à l'occasion du CISI par l'ensemble des ministères ne comprennent pas de données budgétaires suffisamment homogènes.

De même, peuvent se développer les analyses détaillées visant à identifier, pour un service ou un ministère donné ou bien à l'échelle de l'administration, les économies et les gains de productivité ou d'efficacité qui pourraient éventuellement – au regard des investissements consentis – être réalisés grâce à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. Cette démarche vaut aussi pour les collectivités locales dont la plupart de celles qui se sont engagées dans un déploiement de services en ligne est incapable de fournir un bilan coûts/avantages des expériences et parfois même de chiffrer l'investissement global. Les raisons avancées par les porteurs de projet sont notamment :

- un recul insuffisant par rapport à la date de lancement des expériences ;
- l'absence d'outils de mesure appropriés ;
- une prise de conscience insuffisante de l'enjeu que représente la réalisation d'un tel bilan.

Il est pourtant clair que l'élaboration de bilans coûts-avantages peut jouer un rôle déterminant pour l'avenir, qu'il s'agisse de la mobilisation des acteurs ou de la préparation des nouvelles étapes de la construction de l'administration en réseaux. En particulier, cette approche doit permettre d'intégrer plus systématiquement aussi bien dans l'administration de l'État que dans les collectivités locales, les besoins en actions d'accompagnement - information, sensibilisation, assistance - mais surtout de formation, et d'analyse des usages

qui se sont avérés en général sous-évalués. Il est d'autant plus urgent de s'attacher à disposer d'éléments d'analyse et de prévision sur cet aspect du déploiement des technologies de l'information et de la communication que l'analyse des expériences tend à démontrer que ces actions d'accompagnement sont un facteur déterminant du succès des projets.

2.2 Propositions pour disposer de moyens plus performants d'analyse et d'évaluation

1. *Procéder à un recensement plus exhaustif des expérimentations*, dont l'objectif sera de mettre à la disposition des acteurs de la construction de l'administration en réseaux et du public une base de données sur les expérimentations d'usages des technologies de l'information et de la communication à la fois dans l'administration de l'État et dans les collectivités locales. Le site Internet « innovations-services-publics.gouv.fr » pourrait servir de support à cette future base de données. Il convient de mettre en œuvre une plate-forme d'échanges d'expériences, notamment à destination des collectivités locales.
2. *Mettre en place une structure chargée du suivi et de l'analyse des nouveaux services, du type « Observatoire des expérimentations »* (forum, lieu de dialogue, etc.), dont l'objectif sera de mettre à la disposition des acteurs les « retours » sur les expériences de terrain (identification des problèmes et des obstacles rencontrés, détermination des évolutions nécessaires), afin de leur permettre de tirer parti des expériences satisfaisantes et de les reproduire plus aisément. Il appartiendrait à cette structure de faire connaître plus largement les expériences les plus intéressantes et d'encourager leur duplication. Afin que l'Observatoire soit à même d'émettre des recommandations sur l'ergonomie des services, il serait souhaitable d'associer à ce travail les citoyens et les acteurs socio-économiques ainsi que les partenaires de l'administration à qui ces services sont destinés (consultations, enquêtes de terrain, constitutions de « panels »).
3. *Réaliser des études visant à établir un bilan coûts – avantages plus précis du déploiement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration* : élément d'éclairage important pour tous les porteurs de projet, l'évaluation financière des actions doit faire l'objet d'études plus approfondies (sectorielles, par service, etc.), même si l'expérience montrait qu'il était difficile de parvenir à des modélisations fidèles et reproductibles.

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

4. *Le besoin d'un partage d'expérience entre les départements ministériels* doit être pris en compte en amont des projets (savoir ce qui a déjà été fait ailleurs et comment) et en aval des projets (faire profiter les autres de ses expériences bonnes ou mauvaises) dans l'administration. La MTIC a commencé à jouer un rôle de lieu d'échange des expériences au travers de plusieurs réalisations : l'Extranet des SIT qui permet des échanges entre les chefs de projets en charge des SIT ou bien encore le groupe « présentation de projet et de réalisations » qui permettra des échanges entre les responsables des systèmes d'information et les chefs de projets.

2.3 Favoriser une logique de « téléguichet » interactif

Le développement des services à distance offrant aux citoyens et aux entreprises des possibilités d'effectuer des téléprocédures soulève des difficultés techniques particulières, mais aussi des questions relatives aux libertés, notamment individuelles.

En première analyse, l'informatisation des relations à distance entre d'une part les citoyens et les acteurs socio-économiques et d'autre part l'administration peut sembler constituer la réponse unique aux attentes de commodité de la part des utilisateurs. Toutefois, le degré de sécurisation et de protection des données et des échanges suppose d'apporter des solutions techniques à la fois simples et fiables, accessibles à l'ensemble des utilisateurs. De même, les échanges électroniques entre les administrations et les utilisateurs supposent de régler l'ensemble des questions complexes relatives à l'authentification des personnes physiques et morales et à la certification.

Les débats soulevés à l'occasion du NIR montrent aussi que le volet le plus visible du chantier de l'État en réseaux suppose que la société opère un choix équilibré entre le légitime souci de simplifier les relations avec l'administration et le degré de garanties apporté aux libertés.

Les systèmes d'accès à distance se multiplient et les téléprocédures avancent. Les systèmes permettant un accès à distance aux services de l'administration et un échange sous forme électronique avec ces derniers sont considérés comme l'une des voies les plus prometteuses pour simplifier les relations entre l'administration et les acteurs socio-économiques, et comme l'un des moyens les plus évidents de répondre aux attentes des utilisateurs.

Il convient donc de saluer la multiplication des systèmes d'accès à distance à laquelle a déjà abouti la mise en œuvre du PAGSI : qu'il s'agisse du contact qui

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

peut être établi grâce aux sites de l'administration (au moyen de la messagerie électronique) ou grâce aux bornes interactives (expériences de « cyberguichets », etc.) et autres « cyberlieux » (projet *Cyberposte*, notamment) mis à la disposition du public, il est désormais possible d'engager un dialogue à distance avec les services de l'État. L'évolution en cours du site Admifrance, qui doit à terme devenir un véritable « portail » ou guichet unique de l'administration sur Internet, obéit également à une logique de simplification importante de l'accès à l'administration.

La déclaration de revenus peut être souscrite en ligne en l'an 2000

L'article 17 du projet de loi de Finances rectificative pour 1999 donne une valeur juridique à la transmission par voie électronique des déclarations fiscales des particuliers. Cette téléprocédure dont la simplicité est une garantie de succès est rendue possible parce que les questions d'authentification et de confidentialité ont trouvé des solutions.

L'authentification : avant la transmission, le contribuable devra s'identifier à travers une signature électronique comportant outre son nom son numéro d'identification au fichier d'imposition des personnes figurant sur la déclaration pré-imprimée qui lui est adressée.

La confidentialité : la saisie en ligne se déroule en mode sécurisé et la transmission des données fait l'objet d'un cryptage.

Le travail d'analyse des expériences réalisées permet de souligner le fait que les collectivités locales et un certain nombre de partenaires nouveaux (agences du *Dauphiné Libéré* dans le cadre de l'expérimentation de la préfecture de l'Isère) concourent de manière très active à la multiplication des points d'accès à l'administration de l'État (en offrant des liens vers les services de l'État depuis leurs propres sites). Au-delà de la simple prise de contact électronique, qui constitue néanmoins un volet important de la modernisation du service public, le progrès essentiel consistera à créer les conditions d'une interaction plus poussée : il s'agit naturellement à terme de permettre aux citoyens et aux entreprises d'effectuer leurs démarches administratives à distance, en s'appuyant sur des systèmes fiables et complets de téléprocédures à partir d'un développement de la dématérialisation des procédures. On peut d'ores et déjà prendre acte d'avancées récentes et significatives.

La mise en ligne des formulaires administratifs, qui constituait une première et nécessaire étape vers les téléprocédures, est désormais bien engagée. Si elle

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

affiche un certain retard au regard du calendrier fixé par le PAGSI, elle concerne à ce jour près de 30 % des démarches administratives, le CISI ayant précisé que ce chantier devra être achevé avant l'an 2000. Autant la mise en ligne de formulaires nouveaux semble désormais s'opérer de manière systématique et permet une simplification des formulaires antérieurs, autant le stock de formulaires n'a pas encore fait l'objet d'une numérisation systématique, qui doit aussi fournir l'occasion d'une simplification généralisée des formulaires.

Le PAGSI prévoyait que les déclarations et règlements des cotisations sociales seraient dématérialisés en priorité. Plusieurs avancées en ce sens ont été d'ores et déjà constatées :

- la déclaration unifiée de cotisations sociales (DUCS), qui concerne les URSSAF, les ASSEDIC et les institutions de retraite complémentaire, peut être faite depuis juillet 1998 par Minitel ou par EDI, pour les entreprises qui disposent d'un logiciel ;
- la déclaration unique d'embauche (DUE) a été généralisée (décret du 1^{er} avril 1998) ;
- la mise au point d'une déclaration annuelle regroupant la déclaration annuelle de données sociales (DADS) et la déclaration nominative annuelle destinée aux caisses de retraites complémentaires (DADS-CRC) a été engagée ;
- de même, des travaux ont été engagés visant la mise en place d'un « service nominatif électronique » capable d'effectuer les calculs des cotisations individuelles des salariés et d'assister ainsi les entreprises dans l'élaboration de la paie.

« Net-entreprises »

Ce projet du ministère de l'Emploi et de la Solidarité a pour objectif d'offrir aux entreprises la possibilité d'accomplir l'ensemble de leurs formalités déclaratives en matière sociale ainsi que les paiements au moyen de l'Internet. Il s'agit en fait d'un bouquet d'applications adaptées au type d'opération et à la taille de l'entreprise, plus précisément, adapté à son degré d'équipement informatique.

Quatre types de services composent le « bouquet Net-entreprises ». D'abord, trois services déclaratifs sur Internet au choix de l'entreprise offrent l'option télépaiement :

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

la déclaration automatique ou échange de données informatisé sur Internet (EDI-Net), **la déclaration sur formulaire** ou échange de formulaires Informatisé sur Internet (EFI-Net), **la déclaration interactive** ou expertise en ligne personnalisée déclarative sur Internet (ELP-Net déclaratif) ; enfin, un service d'information et de simulation ouvert à tous : **le portail Net-entreprises** ou expertise en ligne personnalisée informative sur Internet (ELP-Net informatif).

S'agissant des services offerts aux citoyens, la possibilité d'ores et déjà offerte de calculer et de payer l'impôt sur le revenu (même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'une téléprocédure complète, incluant un télépaiement direct, etc.) *via* le site Internet du ministère des Finances constitue une avancée pratique qui a été bien accueillie par le public.

On note par ailleurs que les dernières annonces concernant la cryptologie (seuil de la cryptologie dont l'utilisation est libre relevé de 40 à 128 bits ; décrets publiés le 17 mars dernier) contribuent à créer un environnement favorable au développement des téléservices et des téléprocédures. Un décret, publié le 2 février 1999, a par ailleurs permis de régler deux problèmes liés à l'exploitation des formulaires en ligne. Ce décret a eu pour effet de :

- rendre opposables à l'administration les formulaires disponibles sur l'Internet ;
- rendre obligatoire la mise en ligne de tout nouveau formulaire créé.

Le retard constaté dans le chantier des téléprocédures tient à plusieurs raisons : l'importance d'un stock de formulaires à faire évoluer alors que les procédures de numérisation et de simplification ne sont pas toujours intégrées comme prioritaires dans les services ; le manque de ressources humaines disposant des compétences informatiques nécessaires dans chaque service.

Les possibilités offertes par les téléprocédures ne sont pas encore pleinement exploitées. S'agissant de la dématérialisation des procédures, on peut juger que la démarche actuelle doit être approfondie en levant notamment un certain nombre d'obstacles juridiques.

En effet, la dématérialisation des procédures n'a été effectuée que partiellement. S'il est possible de télécharger un nombre croissant de formulaires, la procédure ne peut être effectuée dans sa totalité en ligne : le formulaire, une fois renseigné à l'écran, doit être expédié à l'administration par courrier classique. Du point de vue de l'utilisateur, le système actuel, bien qu'il

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

constitue une première avancée pratique (puisque'il évite d'avoir à se déplacer pour retirer les documents), génère encore une certaine frustration, notamment de la part des utilisateurs assidus d'Internet.

L'administration ne s'est engagée encore que partiellement dans la voie de la dématérialisation de la commande publique, alors que l'analyse de l'exemple américain indique qu'elle constitue un puissant levier pour accélérer la diffusion de l'usage des technologies de l'information et de la communication et qu'elle est vécue comme une avancée essentielle par les entreprises. La mise en ligne des appels d'offres mais surtout des dossiers de consultation des entreprises (DCE) ou la possibilité d'effectuer le retour des soumissions en ligne devraient constituer des chantiers prioritaires. Il s'agit d'un domaine où des progrès peuvent être rapidement accomplis dans le respect des règles d'égalité des entreprises.

Les problèmes techniques que peut soulever la question de la dématérialisation sont, au-delà des questions de normes et de standards, des problèmes de sécurité qui résultent de la nécessité de garantir la confidentialité et la fiabilité des échanges électronique entre l'administration et les citoyens ou les entreprises. Le dernier CISI a été l'occasion de préciser que ces problèmes devraient être réglés dans le courant de l'année pour que le mouvement vers l'administration en réseaux ne soit pas ralenti. Toutefois plusieurs questions n'ont pas encore trouvé de réponses. L'autre obstacle qu'est la reconnaissance du statut juridique de la signature électronique, mais aussi les problèmes techniques qu'elle soulève, est en revanche en voie de règlement dans le cadre de la du projet de loi sur la société de l'information. Au plan technique, la signature électronique et la certification induisent la mise en œuvre rapide d'un processus d'authentification de la signature avec un recours éventuel à un tiers certificateur.

2.4 Propositions pour poursuivre et compléter la dématérialisation des procédures

1. *Mettre à la disposition des acteurs concernés des guides pratiques* : afin d'accélérer la diffusion de l'information sur les services à distance et de favoriser l'harmonisation des démarches, il convient de réaliser des guides pratiques sur les nouveaux services (référentiels techniques, présentation des outils, etc.), en adoptant de préférence une démarche thématique (problèmes posés dans le domaine de l'état civil ou de la TVA, par exemple).

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

2. *Augmenter le nombre des procédures réalisables en ligne, en privilégiant celles qui font l'objet des démarches les plus fréquentes* : une première avancée pourrait consister à permettre la commande en ligne (ou par Minitel ou par téléphone), et éventuellement la consultation en ligne, de documents d'état civil tels que les extraits d'acte de naissance, de mariage ou de décès (il faudrait à cette fin que l'État incite d'une part le service d'état civil des Français nés à l'étranger et d'autre part les communes à s'équiper des serveurs appropriés, dans le cadre plus large de la mise en place de sites Internet qui pourraient bien sûr avoir un caractère intercommunal).
3. *Proposer rapidement des solutions concrètes aux problèmes de sécurité ainsi qu'aux problèmes d'authentification et de certification de la signature électronique*, afin qu'il soit possible d'effectuer en ligne la totalité de la procédure, en se passant d'un envoi papier. Les systèmes sont en cours de définition et les solutions devraient être prochainement connues (aménagements législatifs autour de la signature électronique en particulier) : le groupe de travail se borne donc en la matière à rappeler une urgence déjà clairement identifiée.
4. *Donner aux documents électroniques signés une valeur équivalente à celle des documents sur support papier* : il s'agit là de toute évidence d'une évolution indispensable pour que les téléprocédures deviennent une véritable alternative aux procédures classiques.
5. *Mettre en place un système de datage fiable des envois à l'administration de documents électroniques, équivalent au « cachet de la Poste faisant foi », ainsi qu'un système automatisé d'accusé de réception*. Une fois l'obstacle technique levé, il reste par ailleurs à transcrire ces procédés techniques en termes juridiques. Il s'agit également de conditions pratiques nécessaires pour que les téléprocédures s'imposent en tant qu'alternative à la « procédure papier ».
6. *Assurer la distribution sous forme électronique des pièces justificatives qui doivent être fournies à l'appui des démarches administratives*. Il faut en effet résoudre progressivement le problème des *pièces justificatives* qui ne peuvent actuellement être transmises sous forme électronique. À court terme, il faudrait que les administrations qui acceptent le renseignement et l'envoi des formulaires par courrier électronique communiquent au demandeur un numéro de dossier que l'intéressé portera sur les pièces justificatives adressées par voie postale, sans avoir à joindre de copie sous

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

forme papier du formulaire déjà envoyé en ligne. Les organismes habilités à délivrer les justificatifs habituels doivent aussi être incités à fournir systématiquement, non seulement des documents sous forme papier mais également sous forme électronique, selon des modalités techniques propres à garantir la confidentialité et l'authenticité de ces documents. Avec l'autorisation donnée par le Parlement d'utiliser le numéro INSEE, la DGI pourra mieux exploiter les renseignements dont elle dispose déjà, c'est-à-dire les déclarations effectuées par les tiers – employeurs, organismes sociaux, Caisses de retraites, etc. – et pré-remplir directement une partie des déclarations de revenus des contribuables. EDF-GDF pourra engager une démarche de même nature concernant les justificatifs de domicile. Un des problèmes les plus complexes et visibles reste celui de la fiche d'état civil qui est exigée pour un grand nombre de formalités. Diverses solutions sont expérimentées à l'étranger, notamment les systèmes de carte à puce (Finlande) ou de disquette délivrée par la mairie (Italie). On pourrait en France approfondir les possibilités offertes par la généralisation de la carte « Vitale santé » de la Sécurité sociale en inscrivant des données d'état civil sur une zone protégée de la puce. Une autre solution serait d'utiliser l'un des fichiers existants, par exemple le répertoire des personnes physiques de l'INSEE ou le fichier des cartes nationales d'identité du ministère de l'Intérieur, en permettant à ces serveurs de délivrer, en ligne, à la demande de l'intéressé, une sorte de « fiche d'état civil » électronique. La subordination de cette faculté à la volonté de l'utilisateur est absolument indispensable.

7. *Mettre en place un système de certification des documents émis par l'administration, afin de leur conférer une valeur probante en cas de litige.* Des services spécialisés, placés sous le contrôle d'une commission indépendante assurant leur crédibilité aux yeux des utilisateurs et du juge, pourraient être chargés de cette fonction, qui implique également un archivage des documents administratifs ainsi émis.
8. *Mettre en œuvre une dématérialisation complète de la commande publique :* la mise en ligne des appels d'offres, des dossiers de consultation des entreprises (DCE) et la possibilité d'effectuer le retour des soumissions en ligne constitueraient un puissant levier pour assurer la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans les entreprises et répondraient à leur souhait de simplification des démarches administratives.

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

9. *Mettre en place dans chaque ministère d'équipes spécifiques chargées de veiller, voire d'effectuer cette mise en ligne en réalisant, service par service, l'inventaire des formulaires, un travail de simplification et d'uniformisation notamment des pièces justificatives.* Prévues pour un délai relativement bref, de l'ordre de six mois, ces cellules pourraient réunir des compétences informatiques et administratives sous la responsabilité d'un cadre d'un grade élevé, en mesure d'assurer une homogénéité des simplifications dans tous les services et entre les ministères.

3. Favoriser une logique de « chantiers transversaux » pour développer des services publics interactifs

Le passage de la phase d'innovations et d'expérimentations à la phase de généralisation et de banalisation du déploiement des technologies de l'information et de la communication au sein de l'ensemble des services publics suppose une étape de consolidation des acquis, qui permette aussi de faire avancer rapidement un certain nombre de projets que l'organisation administrative actuelle est en mesure de ralentir.

Une approche transversale est donc préconisée dans ces cas. Cette démarche cherche à répondre à la capacité des technologies de l'information et de la communication de bouleverser les segmentations et cloisonnements traditionnels d'une organisation faite de compétences verticales. Elle vise surtout à s'appuyer sur cet effet de l'introduction des technologies de l'information et de la communication pour mieux satisfaire les attentes des utilisateurs en assurant la fourniture d'une qualité de service indépendamment des difficultés présentées par l'organisation administrative.

3.1 Le « décroisement » administratif doit s'opérer aussi vers l'extérieur

L'avancée rapide de la société de l'information en France multiplie les besoins de relations entre les réseaux interconnectés. Les services publics n'échappent naturellement pas à de tels besoins qui commencent à s'exprimer de la part des acteurs socio-économiques.

L'évolution vers l'ouverture des réseaux semble être prise en compte de manière croissante. Les enjeux de l'interconnexion entre le futur réseau interne de l'État et les réseaux externes de certaines catégories de ses utilisateurs et

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

partenaires sont importants. La construction de l'État en réseaux doit s'accompagner d'emblée d'une réflexion approfondie sur l'articulation des réseaux de l'État avec ceux des collectivités locales, des institutions internationales, mais surtout européennes sans omettre des possibilités d'interconnexions transfrontalières, des entreprises et des associations. En d'autres termes, il ne s'agit pas seulement de mettre les services de l'État en réseaux, mais aussi d'ouvrir ce réseau vers l'extérieur – c'est-à-dire de prévoir la mise en œuvre d'une véritable logique d'Extranet au sein de l'administration en réseaux. L'amélioration de l'efficacité du travail administratif passe en effet non seulement par le décloisonnement des services à l'intérieur de l'administration, mais aussi par un « décloisonnement externe », visant à une interconnexion de type Extranet et à l'interopérabilité de certaines applications.

Ces préoccupations semblent être prises en compte dans le cadre des réflexions qui entourent actuellement le déploiement de l'Intranet commun des services de l'État (administration en réseau – AdER). Les solutions envisagées feront, dès qu'elles seront connues, l'objet d'une analyse plus poussée, au regard des attentes identifiées par le groupe de travail. Les enjeux et la nature de son interconnexion avec le réseau européen IDA seront aussi abordés à un stade ultérieur des travaux.

La généralisation des systèmes d'information territoriale (SIT), réseaux facilitant les échanges transversaux entre les services déconcentrés de l'État d'une même région ou d'un même département, annoncée par le CISI (qui a pris acte du caractère concluant des premières expériences) est un autre chantier qui répond aux impératifs.

L'ouverture des SIT aux collectivités locales

C. Pierret a indiqué le 24 novembre 1999 que les collectivités locales pourraient se raccorder aux Intranets territoriaux mis en place par les services administratifs déconcentrés de l'État. Cette ouverture des SIT résulte en premier lieu des avantages qu'ils procurent ainsi que l'évaluation du 28 octobre 1999 l'a révélé.

Quantitativement 27 départements disposent d'un SIT utilisant les réseaux RNIS ou RTC, les départements pionniers ayant organisé leur SIT essentiellement autour de la messagerie. Deux SIT ont été créés d'emblée sur Internet. À cette date 51 projets de SIT sont en cours : 12 sont déjà bien avancés, 39 ont été initiés plus récemment.

Qualitativement, certaines collectivités locales ayant exprimé le souhait d'être raccordées à ces SIT, il est prévu que les modalités d'accès aux collectivités locales seront fixées avec les préfets concernés.

L'analyse des déclinaisons ministérielles du PAGSI à l'occasion du dernier CISI a cependant montré que les services déconcentrés et les collectivités locales n'ont été, jusqu'à présent, que peu ou pas consultés, leurs attentes n'ayant dès lors pas contribué de manière significative à orienter l'architecture des SIT existants : il est évident qu'ils devront à l'avenir être mieux associés à la définition d'un réseau dont ils seront, dans une logique d'Extranet, autant les acteurs que les utilisateurs.

L'ouverture du réseau devra aller au-delà de son extension aux collectivités locales : les entreprises et les associations devront, dans certains cas, obtenir un droit d'accès aux réseaux de l'administration (notamment dans le cas de partenariats avec des acteurs économiques privés : fournisseurs d'équipements et d'applications, de lieux contacts – agences du « Dauphiné Libéré » dans le département de l'Isère par exemple, de solutions d'externalisation pour le stockage et le traitement de l'information, etc.).

L'exemple de l'agglomération chalonnaise

Lancé au printemps 1998, « l'Intranet des services publics » a fédéré autour de la sous-préfecture 20 communes de l'agglomération chalonnaise ainsi que 27 communes du canton de Buxy. L'ensemble de la démarche est centré sur les nouveaux usages des nouvelles technologies. Ce projet a fait l'objet d'un financement à hauteur de 330 000 francs de la part du Fonds de réforme de l'État (FRE).

La première application structurée et opérationnelle entre la sous-préfecture et les communes, prolongée par une liaison avec les services déconcentrés locaux (Direction départementale de l'Équipement et recette des finances) concerne le transfert et le contrôle de tous les actes des collectivités locales. La mise au point, les essais et les validations ont eu lieu avec 27 communes en mars 1999. Une validation à plus grande échelle a eu lieu après un premier essaimage (47 communes en tout) à la fin du printemps 1999. L'extension aux 152 communes de l'arrondissement a eu lieu à l'été 1999.

Ce projet a nécessité : l'équipement des communes et leur raccordement à Internet, l'équipement de la sous-préfecture, la formation des élus et des fonctionnaires d'État et territoriaux, la prise en compte des mesures relatives au cryptage, la définition de mesures transitoires en attendant l'évolution des dispositions législatives relatives à la valeur probante de la signature électronique, comme l'accord général des communes

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

pour transmettre durant toute cette phase, enfin, l'exemplaire original de chaque acte-
envoi, groupé une fois par mois, permettant ainsi de « tenir » dans le délai légal de
contentieux.

La question de l'ouverture du réseau se posera également pour le réseau santé
social, dont le déploiement a été achevé fin 1998. Il est en effet prévu que
l'usage et les contenus du réseau s'étendront en 1999, notamment pour intégrer
diverses initiatives locales, les préfets étant chargés de veiller à leur cohérence
avec l'architecture générale du RSS.

*Des obstacles techniques et juridiques limitent l'ouverture vers les acteurs
socio-économiques.* Les systèmes de mise en réseau ont d'ores et déjà été
développés (région Auvergne, département de l'Isère, villes de Marly-le-Roi et
de Parthenay, par exemple) au niveau local entre collectivités territoriales et
services déconcentrés de l'État (préfectures). Si l'intérêt de telles
expérimentations (simplification des procédures, efficacité du travail en réseau,
etc.) a été souligné par tous les acteurs concernés, nombre d'intervenants ont
également mentionné des obstacles qui limitent en pratique la portée de ces
projets : une ville ayant mis en place une transmission électronique des
délibérations du conseil municipal à la préfecture doit encore, à titre d'exemple,
doubler ce premier envoi par un envoi papier portant le timbre officiel de la
mairie.

Les problèmes techniques et juridiques rencontrés sont peu ou prou les mêmes
que ceux que soulèvent les téléprocédures : statut juridique du document
électronique signé, absence de système d'authentification et de certification de
la signature électronique, etc. L'analyse d'expériences étrangères (cf. projet
Iperbole de la ville de Bologne) démontre pourtant que des solutions tant
juridiques que techniques existent.

Extranet de la DRIRE du Nord-Pas-de-Calais

La Direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement) du
Nord-Pas-de-Calais avec les collectivités locales (conseil régional, conseils généraux,
communes...) du Nord-Pas-de-Calais, les agences de développement, les organismes
consulaires, les délégations locales des agences de l'État, l'École des Mines de Douai
et les entreprises de la région bénéficient d'un Extranet commun. Dans le cadre de sa
mission de soutien au développement économique, la DRIRE travaille à l'élaboration
et à la mise en œuvre d'un programme d'aide en faveur des PME/PMI régionales. Ce

travail se fait en partenariat avec les principaux partenaires régionaux du développement économique.

Le site Web ouvert au public devient progressivement un médium d'échange interactif avec les utilisateurs pour l'informations en ligne sur l'environnement (air, eau, risques technologiques, déchets, etc.), des commandes de publications, la possibilité d'interroger la DRIRE par messagerie, et à terme des formulaires téléchargeables).

La mise en place d'un Extranet au niveau régional entre services de l'État et préfecture de région et d'autres partenaires publics locaux renforce la communication et le partage d'informations entre ces structures et l'État pour deux types de données : les données extraites des bases de données existantes, les données non structurées (revues de presse, notes d'informations économiques, études diverses).

Les technologies de l'information et de la communication permettent de décroiser les services et faciliter une approche par thématiques transversales et donc un fonctionnement par projet plutôt que verticalisé, de raccourcir les chaînes hiérarchiques dans la circulation de l'information, et donc en alléger le poids parfois excessif, d'accélérer les échanges, donc augmenter la réactivité et diminuer le temps de traitement des affaires, enfin, de diminuer le volume du papier manipulé, les nombreux travaux de re-saisie, et donc réduire les coûts.

On peut se féliciter que des expériences aient pu se développer spontanément au niveau local, et sur la base d'initiatives personnelles, mais un besoin d'harmonisation a également été signalé par certains : comme dans le cas des téléprocédures, le risque que les systèmes de travail en réseau ne soient pas compatibles d'une région ou d'un département à un autre devra à terme être écarté par une relative homogénéisation des procédures.

3.2 Propositions pour favoriser la mise en œuvre de chantiers transversaux

La réalisation de « guichets uniques », de services publics interactifs en réseaux, de téléprocédure supposent la mise en œuvre de projets transversaux entre l'ensemble des administrations concernées, c'est-à-dire capables de mobiliser selon les besoins des administrations centrales, des administrations déconcentrées des collectivités, voire des établissements publics. Les projets devront notamment répondre à une double exigence :

- satisfaire les attentes les plus simples et pratiques des utilisateurs socio-économiques ;

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

- dissiper les craintes légitimes d'atteinte à la vie privée et à la confidentialité des renseignements administratifs nominatifs.

Les projets transversaux doivent s'appuyer sur des instruments de coopération de l'ensemble des administrations. Veiller à créer les conditions d'une interconnexion des réseaux de l'administration avec ceux des collectivités locales et, à terme, avec ceux des entreprises et des associations : il est souhaitable que l'État en réseaux poursuive son développement selon une logique d'Extranet, afin que ses principaux partenaires puissent bénéficier d'une plate-forme de travail en réseau commune, lorsque des liens institutionnels évidents existent. Il conviendra d'accorder une attention particulière à cet enjeu à l'occasion de la généralisation des SIT et du développement des applications autour du RSS.

Clarifier la responsabilité des différents acteurs : afin d'éviter, notamment, que des services identiques soient inutilement répliqués d'un service à l'autre et, à l'inverse, que des manques subsistent faute d'obligations claires, ce travail de définition des responsabilités de chacun des acteurs doit accompagner la progressive interconnexion des nouveaux systèmes d'accès à l'administration.

Mettre en place des instruments de coopération apparaît aussi nécessaire. L'utilisation des technologies de l'information et de la communication peut revêtir un rôle majeur dans la réalisation de services publics interactifs. À l'instar des méthodes de travail coopératif (*groupware*), des sites *ad hoc* ou une réactivation du site « innovations/services publics » permettrait de consolider les expériences acquises, d'identifier les obstacles techniques ou juridiques à la mise en œuvre de tel ou tel service, ou bien de telles ou telles téléprocédures. En assurant une mission de veille, de constitution de base de données d'expériences et d'informations (notamment d'origine internationale), ces instruments constituent autant de pôles de développement de l'administration en réseaux capables de satisfaire les acteurs socio-économiques, pourvu qu'ils puissent aussi intervenir.

Les chantiers transversaux en faveur de services utiles à tous doivent reposer sur des périmètres d'administration larges impliquant administrations centrales, services déconcentrés, collectivités locales, voire établissements publics et structures de droit privé.

Il convient d'abord d'identifier les thèmes des « chantiers transversaux » : afin de mobiliser l'ensemble des acteurs et de rôder les méthodes de coordination (qui pourront de plus être précisées à cette occasion), il est souhaitable que

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

soient lancés des chantiers transversaux à toutes les administrations (centrales, des services déconcentrés, des collectivités locales).

En revanche, ces projets devront avoir un périmètre territorial réduit, pour des raisons de dimensionnement du projet et de délai de mise en œuvre. Enfin, pour que ces projets remplissent leur objectif en termes d'image et de service à l'utilisateur, il apparaît préférable que les usagers concernés soient des particuliers (en respectant le principe d'égalité) et le tissu des PME.

Plusieurs domaines appellent de toute évidence une démarche transversale :

- dématérialisation de la commande publique ;
- gestion des dossiers d'urbanisme ;
- gestion de l'action sociale (aide sociale, gestion du logement social, etc.) ;
- gestion des transports ;
- gestion de l'état civil.

La justification de domicile, en particulier, paraît un bon sujet de chantier transversal : la procédure est en apparence simple, concerne tout le monde, et implique des acteurs très divers (*France Télécom*, la Direction générale des Impôts, l'Union des HLM, *La Poste*, la CNIL, etc.). Mais d'autres domaines sont « transversaux » par nature comme la dématérialisation de la commande publique, la gestion des dossiers d'urbanisme, la gestion de l'action sociale (aide aux personnes, gestion du logement social, etc.), la gestion de l'état civil, etc.

Un ou deux de ces domaines pourraient faire l'objet à court terme d'un chantier expérimental visant à dématérialiser l'intégralité des procédures dans le domaine choisi en s'assurant de recenser l'ensemble des difficultés rencontrées et des solutions apportées pour pouvoir disposer d'une méthode de généralisation appliquée à d'autres domaines.

Une organisation de projet est sans doute indispensable. En tenant compte de l'expérience acquise dans des projets transversaux au sein des grandes entreprises, l'organisation de projet des chantiers transversaux pourrait s'appuyer sur les principes suivants :

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -
- *maîtrise d'ouvrage* : le ministère ou l'administration « donneur d'ordre » ;
- *maîtrise d'ouvrage déléguée* : un groupe de projet réunissant les représentants des services concernés au sein des différentes entités impliquées dans le circuit administratif objet du chantier ;
- *assistance à maîtrise d'ouvrage* : un cabinet de conseil spécialisé en technologies de l'information et de la communication et nouvelles formes d'organisation du travail ayant piloté des projets de type Intra/Extranet chez les grands comptes ;
- *maîtrise d'œuvre* : la Direction informatique de l'administration donneuse d'ordre, ou un prestataire extérieur choisi par elle, qui sera responsable du contrôle de ses sous-traitants et du suivi des travaux des maîtrises d'œuvre déléguées ;
- *maîtrises d'œuvre déléguées* : les Directions informatiques des entités concernées par le chantier, et le cas échéant leurs sous-traitants.

Beaucoup de chantiers transversaux auront à répondre aux questions soulevées par les aspects techniques, mais leur objectif principal est de parvenir au terme d'innovations de services publics pour procéder ensuite à leur généralisation dans un ensemble de services, quel que soit l'échelon territorial pertinent, la téléprocédure, le type de service offert par l'administration.

Par conséquent, les chantiers transversaux peuvent avoir pour premiers soucis de trouver des solutions satisfaisantes à des aspects techniques comme l'identification certaine et confidentielle de l'utilisateur (authentification et signature électronique), la diffusion sélective d'informations personnalisées (*push*).

Ce sont elles en effet, qui permettront de donner une réalité aux téléprocédures, d'améliorer de façon immédiatement mesurable le service aux usagers (économies de courrier, limitation des risques d'erreur et de retour du dossier, temps d'attente au guichet, démarches redondantes, etc.), et de faire évoluer progressivement l'administration vers une logique dans laquelle se trouvent de plus en plus les entreprises : la nécessité « d'aller vers » le client final (la diffusion en *push* fait passer d'une logique où l'information est quérable, à une logique où elle est due à l'utilisateur, parce que nécessaire au respect de ses obligations ou à l'exercice de son métier).

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

La construction de l'État en réseaux en France n'affiche pas, s'agissant des services proposés aux acteurs socio-économiques, de retard flagrant par rapport aux autres grands pays industrialisés. On constate d'ailleurs que les problèmes soulevés sont communs à la plupart des pays qui ont lancé ce type de chantier, même selon des philosophies différentes. Dans certains d'entre eux l'ergonomie des services peut sembler mieux pensée car plus conforme aux attentes des citoyens et acteurs socio-économiques, on remarque en revanche que les principaux obstacles à la dématérialisation des procédures n'ont nulle part reçu de solution globale et totalement satisfaisante.

La mise en œuvre de la signature électronique, le statut du document électronique signé, le paiement en ligne, etc. suscitent peu ou prou les mêmes interrogations, les mêmes hésitations, les mêmes réflexions dans tous les pays engagés dans des démarches similaires : si l'on excepte de très rares expérimentations pilotes, il n'est pas d'exemple de pays où toutes les possibilités offertes par ces puissants outils soient, à l'échelle nationale, systématiquement exploitées au service de l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens ou les entreprises.

S'il y a un décalage, c'est entre ce qu'offrent à ce jour les traductions concrètes de l'État en réseaux et ce que les technologies de l'information et de la communication lui permettraient – idéalement, si toutes leurs potentialités étaient exploitées – de proposer.

Mais une administration « interactive » au sens plein du terme est en train d'émerger, puisant grâce à l'introduction des technologies de l'information et de la communication, à la fois de nouveaux objectifs – accès pluriel, souci de tous les utilisateurs, accroissement des exigences, etc. – et de très nombreuses difficultés techniques, voire de véritables questions de débats politiques.

Les équilibres à forger entre liberté individuelle, protection des données personnelles et commodité des services publics en ligne ne se réduisent pas aux délicates questions techniques que sont la signature électronique, l'authentification, la question des pièces justificatives, etc. Ils supposent dans beaucoup de cas que l'ensemble des aspects soient découverts à travers des expérimentations innovantes pour fonder ensuite une politique de généralisation et de banalisation.

C'est pourquoi, la démarche engagée vers une « cyber-administration » n'exclut pas les modes d'accès traditionnels mais au contraire les optimise pour que l'ensemble des services publics soit accessibles à tous.

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

- Des services publics « à accès pluriel » pour tous -

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les progrès réalisés par l'administration de l'État s'agissant du déploiement et de l'usage des technologies de l'information et de la communication, fruits d'un volontarisme politique relayé par de nombreuses initiatives locales, sont désormais nombreux et incontestables. Ils ne doivent cependant pas masquer une hétérogénéité sensible des situations entre les différents services : l'adhésion des agents à ce projet mobilisateur que devrait être la construction de l'État en réseaux, l'appropriation des nouveaux outils, l'élaboration de procédures novatrices (en matière de gestion interne ou de services aux utilisateurs) sont sans doute moins spontanées, immédiates et systématiques que certains l'espéraient.

Ce constat ne signifie nullement que la construction de l'administration en réseaux est « en panne » ou qu'une administration « à deux vitesses » résulte inéluctablement de la réalisation de ce chantier essentiel du PAGSI. Il vient simplement rappeler que ce projet, même s'il s'inscrit dans le prolongement d'une révolution technologique, est loin d'être exclusivement technique dans ses implications. Il repose avant tout sur un facteur humain : ce sont des hommes et des femmes, agents de l'administration, qui peuvent lui donner vie, assurer son succès. Au-delà des nécessaires évolutions pratiques (mise à disposition des moyens financiers, outils et infrastructures), toutes les avancées souhaitées reposent sur leur compréhension de l'intérêt de ce projet, sur leur adhésion personnelle à l'idée d'administration en réseaux.

Or, la plupart des retards constatés dans la mise en œuvre du PAGSI sont souvent à mettre au compte d'un déficit d'explication des finalités de ce projet, d'un effort de formation limité et, partant, d'une mobilisation inégale des agents, quelle que soit la place de ces derniers dans la hiérarchie administrative. S'agissant d'un projet dont l'impact sur le quotidien des agents, sur leurs modes de travail et, plus généralement sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration promet d'être considérable, l'accompagnement humain mérite d'être encore développé.

Cette dimension comprend naturellement les utilisateurs. Dans cette optique, et parce qu'il est possible d'ajouter une « logique d'offre » à une logique fondée sur la qualité des services proposés aux utilisateurs, il est essentiel qu'une écoute plus attentive et systématique soit réservée aux souhaits des collectivités locales d'une part, des citoyens et des entreprises d'autre part. De nouvelles voies devront être explorées pour mieux associer tous les acteurs concernés à la construction de l'administration en réseaux.

Il ne s'agit pas pour autant de faire en sorte, à travers ces mutations, que l'administration n'entre en relation avec le citoyen ou l'entreprise que *via* l'interface désincarnée du réseau et du service à distance. Les services fondés sur les technologies de l'information et de la communication n'ont naturellement pas vocation à remplacer les services administratifs « traditionnels » mais au contraire grâce à un usage efficace de leur diversité et de leurs impacts à améliorer les autres canaux d'accès. L'objectif est bien plutôt de proposer à chaque citoyen une alternative, un choix entre les nouveaux services et les procédures plus classiques. De donner à chacun la possibilité, sans aucune discrimination dans le traitement de sa demande, de s'adresser à l'administration dans la « langue » dans laquelle il se sent le plus à l'aise. De traiter avec la même célérité et la même efficacité une demande transmise par « e-mail » et une demande transmise par courrier.

ANNEXES

- Lettre de mission
- Composition du groupe plénier
- Liste des personnes auditionnées
- Présentation des travaux des ateliers
- Liste des propositions

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

Paris, le 18 mai 1998

Monsieur le Commissaire,

Le Gouvernement a rendu public son programme d'action pour faire entrer la France dans la société de l'information. L'objet de l'un des six chantiers de ce programme est de mettre les technologies de l'information au service de la modernisation des services publics. Ces technologies, en permettant la création d'un véritable État en réseaux, peuvent contribuer à améliorer tant l'efficacité interne de l'action des administrations que la qualité des relations entre celles-ci et leurs utilisateurs.

Ces deux objectifs ne pourront être atteints que si les modes de travail et d'organisation sont profondément remaniés. Dans un État en réseaux, la production de services nouveaux, la circulation rapide de l'information entre les administrations et entre les agents, l'émergence de demandes nouvelles de la part des utilisateurs vont avoir une incidence forte sur les procédures administratives, ainsi que les qualifications et dans certains cas les missions mêmes des agents.

Ces transformations profondes doivent être analysées, anticipées et discutées si l'on veut que les technologies de l'information et de la communication soient mises à profit pour améliorer l'efficacité et la qualité des services rendus par l'État. C'est pourquoi le programme gouvernemental prévoit de vous confier une mission de réflexion et de prospective.

- Lettre de mission -

Ainsi qu'il est prévu dans le programme de travail que je vous ai chargé de mettre en œuvre le 31 mars dernier, je vous demande de mettre en place un groupe de travail sur l'État et les technologies de l'information et de la communication. Ce groupe aura pour objet d'accompagner le déploiement des technologies de l'information et des nouveaux réseaux au sein de l'État. Il rassemblera des représentants des administrations, des acteurs économiques concernés et des partenaires sociaux, ainsi que des experts.

Il réalisera la synthèse des différents travaux qui seront entrepris d'ici la fin de 1999 sous l'égide du gouvernement en vue d'éclairer les conséquences, pour l'administration et le public, du fonctionnement d'un État en réseaux.

Le groupe formulera un diagnostic sur les possibilités ouvertes aux administrations pour améliorer l'efficacité de leur action et de leur relation avec les utilisateurs, en s'appuyant notamment sur un examen des expériences menées à l'étranger. À partir d'un inventaire de changements jugés pertinents et applicables dans le contexte français, il formulera des recommandations concernant la mise en place des modes d'organisation nouveaux.

Il examinera donc quelles procédures nouvelles il est souhaitable de mettre en place, en utilisant les outils techniques appropriés, et appréciera les gains de temps et les économies qui peuvent en résulter tant pour les utilisateurs que pour le budget de l'État. À partir de là, il examinera quels changements doivent être apportés dans l'organisation des administrations, dans les méthodes de gestion et de diffusion de l'information, dans la structure de l'emploi public et des qualifications et par voie de conséquence dans la formation des agents.

Le développement d'Internet se traduit en outre par une transformation profonde des conditions économiques de la diffusion des données publiques qui rend ainsi possible la diffusion gratuite des données publiques essentielles. Je souhaite que le Commissariat général du Plan conduise, dans le cadre de ce groupe, une réflexion visant à proposer aux administrations les éléments d'une doctrine claire sur le champ et les conditions de la tarification des données publiques.

Le groupe pourra se doter d'ateliers durables ou temporaires pour examiner des aspects particuliers de sa problématique. Il pourra entendre, lorsqu'il le jugera utile, les personnalités concernées par les sujets qu'il examinera.

- Lettre de mission -

Dans le mois qui suivra la constitution du groupe sera établi un programme de travail d'ensemble. Vous me remettrez ensuite un rapport d'étape dans un délai d'un an et un rapport final avant la fin de 1999.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire, l'expression de ma considération distinguée.

L. Jospin

COMPOSITION DU GROUPE PLÉNIER

Président :

Bruno Lasserre, conseiller d'État

Rapporteurs :

Philippe Chantepie, chargé de mission, Commissariat général du Plan

Olivier Japiot, maître des requêtes au Conseil d'État, secrétaire général de la préfecture de la Mayenne

Jean-Philippe Mochon, auditeur au Conseil d'État

Laurent Sorbier, chargé de mission, Commissariat général du Plan

Administratifs :

Pascal Colombani, directeur de la technologie, ministère de l'Education nationale

Jean-Pierre Dardayrol, responsable de la Mission interministérielle sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication

Dominique Dubois, directeur de l'administration territoriale et des affaires politiques, ministère de l'Intérieur

Dieudonné Mandelkern, président de section au Conseil d'État

Jean-Claude Morel, chef du bureau 1B à la Direction du Budget, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

- Composition du groupe -

Marie-Laurence Pitois-Pujade, directrice de la Direction du personnel, de la Modernisation et de l'administration, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Gilbert Santel, directeur général de l'administration et de la fonction publique, ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation

Laurent Setton, sous-directeur à la Direction de l'administration générale et de la modernisation des services, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Chercheurs et consultants :

Annie Fouquet, directrice du Centre d'étude de l'emploi

Marc Guillaume, professeur à l'université de Paris-X

Alain d'Iribarne, directeur de recherche du Laboratoire d'économie et de sociologie du travail, CNRS

Yves Lasfargue, directeur du Centre d'études et de formation pour l'accompagnement des changements (CREFAC)

Philippe Quéau, directeur de la division information et informatique à l'UNESCO

Professionnels :

Francis Behr, directeur, Cap Gémini

Daniel Confland, directeur du développement de la Société Jouve

Jean-Jacques Damlamian, directeur exécutif de la branche développement de France Télécom

Eric Hayat, président du SYNTEC

Richard Lalande, directeur général adjoint de CEGETEL

- Composition du groupe -

Bernard Longhi, Vice-président d'EDIFRANCE, vice-président de l'AFCEE (Association française pour le commerce et les échanges électroniques), maire de Marly-le-Roi

Francis Lorentz, président de l'établissement public de financement et de restructuration, président de la Mission commerce électronique

Henri de Maublanc, président de l'Association française de la télématique multimédia (AFTEL)

Thierry Miléo, directeur de marché télécommunications, ATOS

Patrick Robin, président directeur général d'Imaginet

Partenaires sociaux :

Christian Chapuis, secrétaire national de la CFC-CGC

Pierrette Crosemarie, membre de la Commission exécutive confédérale, CGT

Roland Gaillard, secrétaire général de la Fédération générale des fonctionnaires, FO

Alain Guyodo, CFDT

Jean Laverdet, président du Syndicat des Cadres de France Télécom

Nicole Prud'homme, SCENRAC-CFTC

LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

La plupart des auditions ont été réalisées au sein des réunions des Ateliers ; plusieurs personnalités ont été entendues par le Groupe plénier.

Jean-Paul Baquiast, contrôleur d'État

Jean-Pierre Dardayrol, chef de la Mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication

Jean-Jacques Damlamian, directeur exécutif de la branche développement de France Télécom

Dominique Dubois, directeur de l'administration territoriale et des affaires politiques

Isabelle Falque-Pierrotin, maître des requêtes au Conseil d'État

Claude Hassan, chef de mission des services à distance et multimédia de l'ANPE

Irène Le Roch, responsable de l'analyse stratégique des collectivités locales

Yves Léon, président de IAT Conseil

Bernard Longhi, maire de Marly-Le-Roi, président de l'atelier n° 5

Stéphane Martayan, chargé des relations extérieures

Lydia Mérigot, sous-directeur de La Documentation française

Bruno Oudet, professeur de l'université de Grenoble

Philippe Piraux, secrétaire général de la préfecture de l'Isère

- Liste des personnalités auditionnées -

Keith Spicer, ancien président du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRCT)

Julien Varin, chef du département du service spécifique, ANPE

Jean-Michel Yolin, membre du Conseil général des Mines

GRANDE-BRETAGNE

Mark Glakwyn, Deputy Director

Jeremy Ward, Assistant Director, Programme Management, Performance and Innovation Unit

Caroline Charlton, Modernising Government Programme Manager, Central Computer and Telecommunication Agency

ITALIE

Dr Diotavelli, chef du service informatique de la Chambre des députés

Francesco Pizetti, directeur de l'École supérieure d'administration publique

Ermanno Granelli, conseiller pour l'informatisation de l'administration publique, secrétariat d'État à la Présidence du Conseil

Guido Rey, président de l'Autorité pour l'informatique dans la fonction publique.

**PRÉSENTATION DES TRAVAUX
DES ATELIERS**

PRÉSENTATION DES TRAVAUX DES ATELIERS N° 1 et N° 2

Organisation du travail, métiers et formation

Présidents :

Alain d'Iribarne, directeur de recherche au CNRS, Laboratoire d'économie et de sociologie du travail, Aix-en-Provence

Yves Lasfargue, directeur du CREFAC

Le rapport des ateliers n° 1 et n° 2 s'attache à décrire la dynamique de construction de l'administration en réseau et formule des propositions pour réussir au mieux cette mutation.

Le fort volontarisme qui anime les pouvoirs publics depuis l'annonce du Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information a permis un rattrapage du secteur public par rapport au privé quant à la diffusion des nouvelles technologies dans les services. Cependant, il importe maintenant de corriger le défaut inhérent à ce volontarisme, qui réside dans l'insuffisante concertation préalable au déploiement des technologies de l'information et de la communication. Car les technologies de l'information et de la communication induisent une importante évolution de l'organisation du travail.

En favorisant de nouvelles pratiques, plus collectives, elles sont l'un des facteurs qui entraînent de nouvelles relations à l'espace et au temps. On voit ainsi émerger de nouvelles formes de travail, où coopèrent des services auparavant cloisonnés et où s'inventent de nouvelles formes de management.

La mise en place des technologies de l'information et de la communication ne doit donc pas se réaliser par l'imposition de simples schémas informatiques préétablis. Elle impose au contraire que soit engagée une démarche de constitution des systèmes d'information, qui redonnera toute son importance à la notion d'information, support de l'activité administrative et élément central de la mise en relation des administrations avec leurs administrés.

Il faudra également changer les normes établies et les pratiques dans le travail en donnant toute sa place à une notion émergente, le travail coopératif. C'est ainsi toute la conception même des métiers de l'administration qui doit être réexaminée : il ne s'agit plus seulement de mettre en œuvre des qualifications établies une fois pour toutes, mais plutôt d'affiner des compétences qui doivent toujours être actualisées et évaluées pour mieux correspondre à des métiers eux-mêmes en constante évolution.

À travers ces changements de normes et de comportements, les technologies de l'information et de la communication favorisent le passage d'une organisation verticale et cloisonnée à une administration transversale et commutative en réseau, mieux à même de remplir ses missions, plus efficace et ouverte sur les besoins des citoyens.

- Présentation des travaux des Ateliers -

COMPOSITION DES ATELIERS N° 1 ET N° 2

Composition de l'Atelier n° 1

Président :

Alain d'Iribarne, directeur de recherche au CNRS – Laboratoire d'Économie et de Sociologie du Travail - Aix en Provence

Rapporteur :

Christine Afriat, chargée de mission au Service des affaires sociales du Commissariat général du Plan

Membres :

Daniel Annarumma, directeur de projet à « Ouest-France »

Pierre-Jean Benghozi, directeur de recherche au Centre de recherche en gestion de l'École polytechnique à Paris

Annie Chemla-Lafay, responsable de la cellule de conseil pour les projets professionnels, DGAF, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Maryse Chodorge, directrice de l'administration et des systèmes d'information à l'Agence française de santé sanitaire des produits de santé

Sylvie Craipeau, enseignant-chercheur au département sciences de gestion à l'INT/Management et à l'université technologique de Troyes

- Présentation des travaux des Ateliers -

Marc Estournet, chargé de projets à la Direction du personnel et des services au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Michel Gollac, directeur de recherche, responsable du pôle nouvelles technologies au Centre d'études et de l'emploi

Rodolphe Helderlé, journaliste indépendant pour « Entreprise et Carrières »

Joël Lebesch, préfet du Morbihan

Jean-Claude Moisson, directeur de recherche au centre de gestion scientifique de l'École des Mines

Jean-Philippe Mochon, maître des requêtes au Conseil d'État

Olivier Mortreuil, responsable stratégie locale agence Seine-et-Marne Nord à France Télécom

Jocelyn Pierre, ingénieur de recherche, département des études et de la prospective au ministère de la Culture

Alain Quevreur, chargé de mission à la Direction de la Technologie au ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

Paul Soriano, Président de l'IREPP, vice-président de l'Association française pour le commerce électronique (AFCE)

Philippe Schnäbele, chef de la mission « NTIC » au Commissariat à la réforme de l'État

Eric Tschitschmann, chef du bureau missions, organisation des services et décentralisation au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

- Présentation des travaux des Ateliers -

Composition de l'Atelier n° 2

Président :

Yves Lasfargue, directeur du CREFAC

Rapporteur :

Christine Afriat, chargée de mission au Service des Affaires Sociales du Commissariat général du plan

Membres :

Michel Authier, directeur de la Société Trivium

Bernard Benhamou, maître de conférence à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'ENA

Dominique Chantry, chef du bureau « recrutement et formation » auprès de la DGAFP, ministère de la Fonction publique

Geneviève Cuisset, Chargée de mission pour la formation aux technologies de l'information et de la communication des personnels administratifs et d'encadrement au ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, Direction de la technologie

Sylvie Fauconnier, adjointe du directeur de l'Institut des métiers au Groupe France Télécom

Anthony Fremaux, consultant/formateur Société Trivium

Patrick Gilbert, directeur d'études à « Entreprise et Personnel »

- Présentation des travaux des Ateliers -

Eric Hauswirth, consultant emploi-formation à la Chambre syndicale des Banques populaires, Direction centrale ressources humaines groupe emploi-formation

Marie-Cécile Laguette, chef de bureau au bureau recrutement et formation auprès de la DGAFP du ministère de la Fonction publique

Saadi Lahlou, chef des études cognitives à la Direction des études et recherches au département GRETS à EDF

Guy Le Boterf, Fondateur et directeur de Le Boterf Conseil, expert en management de développement des compétences à Le Boterf Conseil

Philippe Masson, chef de bureau à la sous-direction informatisation des services au ministère de l'Équipement des Transports et du Logement

Jean-Philippe Mochon, maître des requêtes au Conseil d'État

Jacques Perriault, directeur du Laboratoire de recherche sur l'industrie de la connaissance au Centre national d'enseignement à distance

Guy Pouzard, inspecteur général de l'Éducation nationale au ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

Bernard Sujobert, chargé de mission à la Mission actions régionales à la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Jean-François Violette, directeur de la formation continue INT/Formation entreprises

- Présentation des travaux des Ateliers -

PRÉSENTATION DES TRAVAUX DE L'ATELIER N° 3

Vers la définition de recommandations techniques : quels outils pour quels usages ? Quelles normes pour les nouvelles applications ?

Président :

Dominique Dubois, directeur de l'administration territoriale et des affaires politiques, ministère de l'Intérieur

Le mandat de l'Atelier n° 3 porte sur les problématiques techniques liées à l'introduction des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans la sphère administrative tant pour les besoins internes de l'administration que pour ses relations avec les citoyens, les entreprises, les collectivités locales ou ses fournisseurs.

Au travers d'auditions d'experts et d'acteurs de la sphère publique et de la sphère privée, les membres de l'atelier ont mis en évidence les principales familles de technologies pertinentes à ce jour ainsi qu'à court et moyen terme, soulignant l'importance d'une présence française dans les instances de standardisation et de normalisation. Il est nécessaire de trouver un équilibre entre les études et les choix internes relatifs à des besoins spécifiques et une coordination des choix technologiques applicables à l'ensemble des services de l'administration.

Au-delà des aspects purement « techniques », le rapport de l'atelier rappelle la nécessité de maîtrises d'ouvrage de projets structurées et à des niveaux hiérarchiques suffisants. Ces maîtrises d'ouvrage doivent savoir associer les

utilisateurs lors des différentes étapes du cycle de vie d'un projet, notamment sur les aspects d'ergonomie.

La qualité de service doit être également une préoccupation forte, tant au niveau de la conception que de la mise en place et de l'exploitation.

Quant à la sécurité des systèmes d'information, elle doit être abordée globalement, y compris le téléphone et la télécopie, mais de manière proportionnée par la segmentation des informations selon deux critères : leur degré de sensibilité et la vitesse de vieillissement de la sensibilité de l'information.

- Présentation des travaux des Ateliers -

COMPOSITION DE L'ATELIER N° 3

Président :

Dominique Dubois, directeur de l'administration territoriale et des affaires politiques, ministère de l'Intérieur

Rapporteurs :

Claire Niclot, chef de projet Réseau santé-social et rapporteur auprès du Conseil supérieur des systèmes d'information de santé, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Yann Fraval, chef de projet AdER, Mission interministérielle pour le soutien pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (MTIC)

Membres :

Mireille Campana, adjointe au chef de service, secrétariat général de la défense nationale, Service central de sécurité des systèmes d'information

Isabelle Gentil, Direction des transmissions et de l'informatique, ministère de l'Intérieur

Virginie Yaïch, Service central de sécurité des systèmes d'information, secrétariat général de la Défense nationale

Jean-Paul Baquiast, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Jean-Michel Billaut, l'Atelier Paribas

- Présentation des travaux des Ateliers -

Richard Bion, secrétaire général, Mission interministérielle pour le soutien pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (MTIC)

Christian Boutteville, sous-direction des systèmes informatiques et des télécommunications, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Direction de l'administration générale, du personnel et du budget

Dominique Brouchet, « L'Échangeur »

Jean Chapelain, préfecture de l'Essonne

Jean-Claude Courbon, Institut national des télécommunications (INT)

Michel Fontanel, Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, secrétariat d'État à l'Industrie

Daniel Kaplan, ISOC France

Bernard Liscia, ATOS

Christian Marchandise, « L'Échangeur »

Yves Neuville, Inspection générale, ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, président du Comité pour le plurilinguisme de AFNOR

Pierre Oudart, Délégation générale à la langue française, ministère de la Culture et de la Communication

Philippe Piraux, préfecture de l'Isère

Noël Renaudin, directeur, chef de la Mission pour l'informatisation du système de santé, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Christian Scherer, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, secrétariat d'État à l'Industrie

Rémi Sermier, secrétariat général du Gouvernement

PRÉSENTATION DES TRAVAUX DE L'ATELIER N° 4

L'État en réseaux

Président :

Gilbert Santel, directeur de l'administration générale et de la fonction publique, ministère de la Fonction publique

L'introduction des technologies de l'information contribue à la transformation de l'État, de ses méthodes et de l'état d'esprit des agents. Les technologies de l'information et de la communication sont à la fois un révélateur et un amplificateur de ces transformations. Pour répondre aux besoins des citoyens et des entreprises, il faut passer d'une organisation verticale et cloisonnée à une administration en réseau, efficace et ouverte. Dans cette mise en œuvre, les technologies de l'information offrent des potentialités qui doivent être exploitées, notamment en vue du service rendu aux usagers, indissociable de la modernisation interne. Et, au-delà de la dimension technique des projets, le lancement d'expérimentations innovantes, un management inventif, un accompagnement approprié et un dialogue social nourri sont indispensables.

Confronté à des enjeux de complexité croissante et à des attentes plus exigeantes de la part des usagers, l'État doit inscrire son action dans un mode de travail en réseau qui associe des relations verticales entre services centraux et déconcentrés d'un même ministère, avec les collectivités locales et la Commission européenne d'une part, des relations horizontales dans l'action interministérielle ou entre services déconcentrés d'autre part, enfin, des partenariats avec des établissements publics, des associations, etc.

L'introduction des technologies de l'information et de la communication commence à provoquer une dynamique vertueuse de modernisation à la fois

externe et interne. Le recours aux technologies de l'information et de la communication simplifie les procédures et les rend plus transparentes et rapides, pour répondre efficacement à l'attente de qualité des citoyens et partenaires. Cette modernisation voulue au bénéfice des usagers nécessite de nouvelles organisations de travail dans les services. Elle constitue un puissant catalyseur de ces réformes internes. Les dimensions humaines et organisationnelles sont essentielles pour la réussite de la mise en œuvre technique de projets comme le réseau AdER, la généralisation des systèmes d'informations territoriaux (SIT). Tous les projets doivent donc s'accompagner d'un dialogue important avec les organisations syndicales notamment en matière d'organisation du travail, d'analyse des qualifications et compétences nécessaires, de développement des formations.

Les travaux de cet Atelier engagent à une action qui combine volontarisme et pragmatisme, initiatives et créativité à charge pour l'administration d'accepter l'abandon éventuel d'expérimentations pour organiser la généralisation des actions couronnées de succès.

- Présentation des travaux des Ateliers -

COMPOSITION DE L'ATELIER N° 4

Président :

Gilbert Santel, directeur de l'administration générale et de la fonction publique, ministère de la Fonction publique

Rapporteur :

Philippe Schnäbele, chef de la Mission « NTIC » au Commissariat à la réforme de l'État

Administratifs :

Gilles Bauche, adjoint au chef du bureau des organismes européens, Comité national de l'euro, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Philippe Caduc, directeur général de l'Agence pour la diffusion de l'information technologique

Denis Dahan, sous-directeur des systèmes d'information au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Michel Deverge, chargé de mission auprès du directeur général pour les NTIC et Internet, ministère des Affaires étrangères, DGCRST

Jean-Paul Finance, président de l'université de Nancy I, vice-président de la conférence des présidents d'université

Jean-François Frier, chargé de mission pour le multimédia au bureau des médias, ministère des Affaires étrangères (coopération)

- Présentation des travaux des Ateliers -

Alain Le Gourrierec, directeur de la coopération, ministère des Affaires étrangères

Jean-Marie Lebaron, directeur de l'information du Sénat

Bernard Simonin, directeur-adjoint pour les études sur les politiques de l'emploi au Centre de l'étude et de l'emploi.

Bruno Oudet, professeur à l'université de Grenoble, président de l'ISOC-France

Alain Turc, conseiller financier auprès du Commissaire, Commissariat à la réforme de l'État

Chercheurs ou consultants :

Jean-Luc Soubie, directeur de recherche (IRIT) à l'université Paul-Sabatier de Toulouse, ancien chercheur à l'INRIA, anime un groupe de travail sur l'impact socio-économique des nouvelles technologies

Professionnels :

Michel Catinat, conseiller du directeur général, Commission européenne, DG-III

Jérôme Nicolazo, directeur Général de Net Development, PME présente sur le marché de la création de sites Internet/Intranet

Jean-Michel Planche, Président d'Oléane, société fournissant des services Internet aux professionnels

Armand de Rendinger, associé en charge du secteur des télécommunications, ancien responsable des grands projets de transformation dans le secteur privé et public, Andersen Consulting

- Présentation des travaux des Ateliers -

PRÉSENTATION DES TRAVAUX DE L'ATELIER N° 5

L'administration en réseaux : vers des services publics interactifs

Président :

Bernard Longhi, maire de Marly-le-Roi, vice-président d'EDIFRANCE, vice-président de l'Association française pour le commerce et les échanges électroniques (AFCEE)

L'Atelier a concentré ses travaux sur l'analyse de la mise en œuvre de l'administration en réseaux dans ses rapports avec les usagers, citoyens comme entreprises, associations, etc. Il établit qu'au foisonnement d'initiatives, souvent innovantes dans la mise en place de nouveaux services grâce aux technologies de l'information et de la communication, peut succéder la mise en œuvre d'instruments de consolidation des expériences acquises, pour passer très vite à une généralisation des services interactifs les plus performants. Dans ce but, après une analyse d'un grand nombre d'expérimentations, de nouveaux services, l'Atelier fournit une série de recommandations.

La question du développement de l'accès demeure encore centrale. La progression rapide de l'usage technologies de l'information et de la communication place la France et son administration dans une situation relativement satisfaisante en Europe, toutefois l'introduction des technologies de l'information et de la communication a tendance à accuser les inégalités socioprofessionnelles ou géographiques et le tissu des PME apparaît aussi désavantagé.

La politique d'offre de services interactifs a réussi à satisfaire une demande qui restait peu connue et difficile à mesurer ; à présent, sachant que le niveau

d'exigence est croissant il est possible de faire évoluer favorablement les services en évitant le risque d'une spirale innovations de services/exigences croissantes et en tenant compte davantage des objectifs d'accessibilité, de simplicité et d'efficacité.

Forger des instruments d'évaluation, des outils de recensement précis, de bilan des expériences, d'analyse coûts/avantages ou plus généralement d'évaluation devrait faciliter aussi la phase de généralisation. Elle pourra utilement s'appuyer sur des outils de promotion et de communication des services pour favoriser l'appropriation par les utilisateurs.

La dématérialisation des procédures administratives est aussi un chantier qui doit être relancé. Cela suppose un accroissement rapide du nombre de téléprocédures en veillant rapidement à trouver les solutions techniques et juridiques qui font encore défaut : certification, authentification, signature électronique, horodatage, etc.

Des chantiers transversaux devraient être lancés en s'appuyant sur une méthode capable d'assurer la généralisation des innovations les plus utiles aux usagers, mais aussi aux diverses relations entre échelons administratifs (administrations centrales, services déconcentrés de l'État, collectivités locales).

Plus généralement, l'Atelier suggère de veiller à ouvrir l'administration à tous les modes d'accès en profitant des réflexions engagées à travers la mise en œuvre des nouvelles technologies, afin d'aller vers plus de simplicité, d'efficacité, d'interactivité et d'ouverture à tous.

- Présentation des travaux des Ateliers -

COMPOSITION DE L'ATELIER N° 5

Président :

Bernard Longhi, maire de Marly-le-Roi, vice-président d'EDIFRANCE, vice-président de Association française pour le commerce et les échanges électroniques (AFCEE)

Rapporteurs :

Laurent Sorbier, chargé de mission au Service énergie, environnement, agriculture, tertiaire, Commissariat général du Plan

Philippe Chantepie, chargé de mission au Service énergie, environnement, agriculture, tertiaire, Commissariat général du Plan

Administratifs :

Jean Menu, délégué pour le multimédia auprès du directeur du Service d'information du gouvernement

Lydia Mérigot, sous-directeur, Sous-direction de la documentation, La Documentation française

Olivier Perrault, délégué aux systèmes d'information, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Anita Rozenholc, représentant de la DATAR (banque interministérielle sur les innovations dans les services publics)

Chercheurs ou consultants :

Dominique Carré, directeur de l'UFR/IUP des sciences de la communication, université de Paris-XIII

Pierre Chambat, professeur à l'université de Paris-IX, Dauphine, au Centre de recherche IRIS

Maurice Ronai, chef de travaux à l'EHESS, auteur de plusieurs études quantitatives sur les besoins d'information du citoyen et des entreprises

André Vitalis, professeur au Centre d'études des médias de l'université Bordeaux-III, spécialiste du rôle des usagers dans les politiques des télécommunications.

Professionnels :

Nils Aziosmanoff, président de l'Association ART 3000, organisateur des états généraux de l'écriture multimédia

Philippe Baron, président de l'Association Internet pour la France

Antoine Beaussant, président du Groupement d'éditeurs de services en ligne (GESTE)

Yves Gassot, directeur de l'IDATE

Christian Lалу, délégué général de « Multimédiaville », directeur général de l'AMGVF

Irène Le Roch, ancienne directrice d'études au service de l'évaluation et de la prospective de la Direction de la stratégie de France Télécom. Actuellement responsable de l'analyse stratégique de collectivités locales dans l'Observatoire « Les télécommunications dans la ville » à la Direction des relations extérieures de France Télécom

Yves Léon, président de IAT Conseil et de Systemia, organisateur du Festival du Télétravail. Concepteur et fournisseur d'applications EDI et téléprocédure

Rémi Marchand, directeur du développement d'ALVACOM, ancien délégué général d'EDIFRANCE, membre de la COSIFORM, ancien fonctionnaire et

- Présentation des travaux des Ateliers -

auteur de plusieurs rapports sur l'administration communicante (spécialiste des téléprocédures)

Olivier Muron, directeur du pôle administration, France Télécom

Stéphane Martayan, Digital Towns, directeur des relations extérieures du district de Parthenay. Suit le projet de villes numériques lancé à l'initiative de la CEE, ainsi que le projet de la ville de Parthenay. Suit également le projet Imagine (Integrated Multimedia Applications Generating Innovative Networks In European Digital Towns) qui a été retenu en juillet dernier par la Commission européenne, représentant des associations d'utilisateurs des services publics

PRÉSENTATION DES TRAVAUX DE L'ATELIER N° 6

Des moyens nouveaux au service de la diffusion des données publiques Diffusion des données publiques et révolution numérique

Président :

Dieudonné Mandelkern, président de section au Conseil d'État

L'Atelier s'est attaché à répondre aux interrogations soulevées par l'avènement des réseaux numériques en ce qui concerne la diffusion des données publiques, des informations collectées ou produites sur fonds publics par un service public dans le cadre de sa mission. Le rapport combine l'analyse économique d'un marché lié à l'Internet, l'approche juridique d'un secteur déjà très réglementé et la description pratique de certaines expériences. Sur un sujet traditionnellement conflictuel entre producteurs publics de données et éditeurs privés, les représentants de toutes les parties concernées dégagent plusieurs axes de réformes afin de permettre à la société française de tirer le meilleur parti, dans le domaine des données publiques, de la révolution numérique en cours.

Le rapport examine les changements majeurs que l'Internet – par l'abondance des contenus, l'importance de la culture de la gratuité et par son caractère global – introduit dans le marché des données publiques et dans les modalités de diffusion ou d'utilisation de ces données. Il relève aussi les changements qualitatifs produits par l'Internet par rapport à la diffusion papier ou Minitel. Il explore ensuite les différentes voies de rentabilisation commerciale d'un service de diffusion numérique, sans masquer les incertitudes qui règnent encore sur cette nouvelle économie.

- Présentation des travaux des Ateliers -

Le développement de la diffusion des données publiques paraissant bridé, notamment par les conflits entre producteurs publics et éditeurs privés, le rapport décrit les difficultés spécifiques à trois secteurs: l'information géographique, les bases de données juridiques et l'information économique et financière sur les entreprises. Il présente également le cas particulier de l'information météorologique. Les conflits tiennent à la diversification commerciale d'organismes publics occupant une position dominante dans des activités nécessaires à d'autres marchés situés en aval. Le rapport rappelle ensuite l'ensemble du cadre juridique applicable à la diffusion numérique des données publiques. Cependant, l'état actuel de cette réglementation laisse subsister un grand nombre de points de blocage.

Le rapport propose donc une doctrine générale de la diffusion des données publiques, adaptée aux enjeux de l'ère numérique. Elle s'organise autour de trois axes :

- Une obligation de mise à disposition numérique des données qui auraient fait l'objet des traitements nécessaires pour les rendre communicables. Cette obligation devrait prendre, en général, la forme d'une mise en ligne des données publiques.
- Une organisation du secteur entre, d'une part, des « diffuseurs institutionnels », soumis à un régime très souple, et tous les autres organismes administratifs, soumis à une obligation de partenariat avec le secteur privé ;
- Une dynamique, issue d'une part de la définition des « données essentielles » et d'autre part du mode de régulation souple du secteur. Le rapport précise ainsi la notion introduite par le PAGSI de « données essentielles », qui donnent lieu à diffusion gratuite : les données publiques dont la mise à disposition est une condition indispensable à l'exercice des droits du citoyen et des étrangers résidant sur notre sol. La régulation de l'activité de diffusion est assurée par une commission consultative, tripartite (producteurs publics, opérateurs privés, usagers), chargée également d'une mission de médiation en cas de litiges entre les secteurs public et privé.

COMPOSITION DE L'ATELIER N° 6

Président :

Dieudonné Mandelkern, président de section au Conseil d'État

Rapporteur :

Bertrand Du Marais, maître des requêtes au Conseil d'État, adjoint au chef du Service de l'évaluation et de la modernisation de l'État, Commissariat général du Plan

Membres :

Andrée Ahano, secrétaire générale de la Fédération nationale de l'Information d'entreprise et de la Gestion des créances

Joël D'angio, chargé de mission à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Contre-amiral Stanislas D'arbonneau, adjoint au directeur des technologies et des transferts sensibles, au secrétariat général de la Défense nationale

Joël Boyer, secrétaire général de la Commission nationale « Informatique et Libertés »

Patrick Buffet, adjoint au directeur des « Journaux Officiels »

Jean-Denis Combrexelle, maître des requêtes au Conseil d'État

Pierre Coural, responsable des productions audiovisuelles et multimédia au Service culturel du Musée du Louvre

- Présentation des travaux des Ateliers -

Charles-Henri Dubail, vice-président de la Commission juridique de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée, directeur de Victoires-Éditions

Jacques Duthel, chargé de mission techniques nouvelles et données à Météo France

André Ferragne, chef de la Mission d'organisation des services du Premier ministre

Jérôme Huet, professeur de Droit à l'université de Paris-II

Gérard Ladoux, secrétaire général de l'Association française de la télématique multimédia

Isabelle de Lamberterie, directeur de recherches au CNRS, présidente de l'Association pour le Développement de l'informatique juridique

Anne de La Presle, chargée de mission auprès du directeur des « Journaux Officiels »

Sophie Moati, directrice de La Documentation française

Jean Morin, chef adjoint du département moyens et méthodes de diffusion de l'INSEE

Jean-Pierre Nières, délégué général adjoint de SYNTEC Informatique

maître Bertrand Nouel, avocat

Philippe Quéau, directeur de la division de l'information et de l'informatique à l'UNESCO

Maurice Ronai, chef de travaux à l'école de hautes études en sciences sociales

François-Louis Sirieix, responsable des Fonds documentaires aux Éditions Droit des affaires-LAMY, représentant le Groupement français de l'industrie de l'information

Hybert Tilliet, responsable du service juridique au Syndicat national de l'Édition

LISTE DES PROPOSITIONS

Au fil de l'analyse de l'introduction des technologies de l'information et de la communication au sein des services publics, le rapport a mis en lumière un certain nombre de difficultés ou de perspectives favorables qui justifient les propositions suivantes.

1. Favoriser l'appropriation des technologies de l'information par les agents

Organiser la gestion du volume de courrier transitant par la messagerie pour prévenir les risques de « surinformation ».

Contribuer à élaborer l'information des Intranets.

Familiariser aux outils de recherche et de traitement de l'information pertinente accessible sur Internet.

Multiplier des modes de travail en réseau sur des activités précises.

Initier des réflexions et des formations sur l'ensemble des enjeux des technologies de l'information.

Impliquer l'ensemble des échelons administratifs dans l'introduction des technologies de l'information, en particulier les échelons supérieurs et intermédiaires.

Privilégier la formation en matière d'usages et non en matière technique.

Valoriser, y compris institutionnellement, les agents les plus motivés par l'usage des technologies de l'information.

Déconcentrer les initiatives notamment pour l'élaboration de l'information sur les sites Web et les Intranets.

- Liste des propositions -

2. Accroître l'attention portée aux demandes des utilisateurs

Utiliser plus systématiquement les instruments d'analyse de la demande : enquête, sondages, retour d'expérience, etc.

Faire participer citoyens et acteurs socio-économiques à l'évolution des services en ligne (forums, boîtes aux lettres, etc.).

Utiliser les technologies de l'information pour développer la démocratie participative : consultation publique, enquête publique.

Reconnaître la valeur juridique des enquêtes publiques en ligne.

Accroître la transparence des décisions administratives en exposant les procédures d'élaboration de la prise de décision et leurs délais.

Généraliser un délai de réponse uniforme pour l'ensemble des services en ligne (48 heures).

Systématiser les accusés de réception de demandes en ligne et multiplier les réponses aux questions fréquentes : FAQ.

Assurer le suivi et la personnalisation des relations au sein des services en ligne.

3. Utiliser les technologies de l'information comme levier de modernisation

Établir des projets de service en matière de technologies de l'information et de la communication en réaffirmant les objectifs de service public.

Établir des chartes d'usage de la circulation de l'information au sein des services, entre les services, entre l'administration et les citoyens.

Rendre plus souples les relations entre administrations centrales et services déconcentrés : travail coopératif, partage d'informations, de bases de données, etc.

Favoriser l'émergence de nouvelles compétences : écouter, animer, concerter, innover.

Développer le partage d'information et de tâches pour rendre possible la fourniture de service sans contrainte de lieu et encourager des logiques de travail interministériel grâce au travail en réseau.

Engager une réflexion générale sur la spécialisation géographique : pôle d'expertise partagée.

Ouvrir les réseaux de l'administration aux partenaires de l'administration : administration européenne, étrangère ou transfrontalière, associations, etc.

Former une méthodologie de développement de « projets » distinguant : initiative et responsabilité, maîtrise d'ouvrage, expérimentation, exploitation, généralisation.

Placer la dimension humaine des usages et du management des organisations au premier plan.

4. Constituer les perspectives d'une évolution des métiers

Mesurer les impacts des technologies de l'information et de la communication en termes d'emploi public et de redéploiement.

Prendre en compte les facteurs de transformation structurelle des métiers : plus d'abstraction, d'interactivité, de rapidité, de qualité mais aussi de vulnérabilité et de polyvalence.

Faire évoluer des métiers spécifiques : documentation, représentant de maître d'ouvrage, etc.

Reconnaître de nouveaux métiers : responsable de site, de projet technologies de l'information, de pilotage des réponses, d'accompagnement du changement, etc.

Valoriser les nouvelles compétences et favoriser leur maîtrise : savoir-faire opérationnel, connaissances professionnelles, compétences sociales.

- Liste des propositions -

Mettre en place des Instituts des métiers pour anticiper, suivre et accompagner le changement des compétences.

Faire évoluer les formations professionnelles en établissant une relation forte et durable entre projet de service et projet personnel.

Veiller à la généralisation des formations aux technologies de l'information : tous les services, tous les agents.

Prolonger la durée des formations au-delà des stages : auto-formation, suivi, appui par des centres de ressources, centre d'information technique, etc.

Intégrer l'introduction des technologies de l'information au centre du dialogue social : concertation préalable, régularité des échanges, etc.

Rendre accessibles les technologies de l'information aux organisations représentatives : accès des syndicats aux Intranets, à la messagerie.

Prendre en compte les technologies de l'information dans l'évolution de la carrière des agents.

5. Capitaliser les expériences réussies pour les généraliser

Adapter les procédures de décision et assouplir la procédure des marchés publics.

Assurer un suivi et une diffusion de l'information en matière d'évolutions techniques.

Favoriser les économies d'échelle dans la mise en œuvre des applications.

Augmenter les capacités de maîtrise d'ouvrage des administrations.

Diffuser la connaissance sur les expériences réussies et validées afin de stimuler la créativité de services de généraliser les nouveaux services.

Se doter des capacités de transfert de savoir-faire à l'échelon national pour tous les services publics.

Établir une force d'ingénierie à la disposition de l'extension des projets sur l'ensemble du territoire.

Faire évoluer le rôle des services informatiques vers une approche « service aux utilisateurs », adaptation de l'organisation, prise en compte des usages.

Généraliser les référentiels techniques en fonction de leur fiabilité et surtout de leur interopérabilité.

Recourir autant que possible aux logiciels libres s'ils sont compatibles avec le plus grand nombre des outils des citoyens et des acteurs socio-économiques.

Approfondir l'interconnexion des réseaux des services : Ader, SIT.

Doter la France de capacités en matière de cryptographie et achever la réflexion sur les domaines confidentiels et non-confidentiels.

6. Développer des services publics plus interactifs accessibles à tous

Développer une logique de « guichet unique interactif » pour tous les moyens d'accès aux services publics : courrier, téléphone, services en ligne.

Mieux informer le grand public sur les nouveaux services existants et le sensibiliser à leur intérêt.

Accélérer le raccordement des établissements scolaires et universitaires à Internet et faire de ce dernier un véritable outil pédagogique.

Multiplier les points d'accès publics aux services à distance de l'administration.

Développer les lieux de formation publics et gratuits aux technologies de l'information et de la communication.

Élaborer une politique d'accès en direction de publics en difficulté.

Procéder à un recensement plus exhaustif des expérimentations.

Mettre en place une structure chargée du suivi et de l'analyse des nouveaux services, du type « Observatoire des expérimentations et des usages ».

- Liste des propositions -

Réaliser des études visant à établir un bilan coûts – avantages plus précis du déploiement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration.

Prendre en compte en amont le besoin d'un partage d'expérience entre les départements ministériels.

Les projets transversaux doivent s'appuyer sur des instruments de coopération de l'ensemble des administrations : dématérialisation de la commande publique, gestion des dossiers d'urbanisme, gestion de l'action sociale (aide sociale, gestion du logement social, etc.), gestion des transports, gestion de l'état civil.