

TERRA NOVA STUDIO

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

ÉTUDE DE L'USAGE PRATIQUE DES NTIC AU SEIN DE L'ADMINISTRATION

Rapport final

1er juin 1999

Jacques-François MARCHANDISE

Charly DUPUIS

Daniel KAPLAN

*SARL à capital variable au capital de 50 000 F - RCS Paris B 413 623 877
79 boulevard Beaumarchais 75003 Paris - Tél 01 44 54 06 47 - Fax 01 44 54 06 70*

*La documentation Française : Etude de l'usage pratique des NTIC au sein de l'administration / Jacques-François Marchandises, Charly Dupuis, Daniel Kaplan ;
Terra Nova studio ; Commissariat général du plan.*

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS	3
2. METHODOLOGIE ET DEROULEMENT DE LA MISSION	3
- Etat des lieux	3
- Entretiens	3
- Thèmes traités	4
- Questionnaire du CGP	4
- Réserves, précautions, limites de l'étude	4
3- ÉTUDE ANALYTIQUE	5
1. Les usages	5
La messagerie	5
Intranet	6
Réseau local - Partage de fichiers	6
Recherche sur Internet	7
Applications spécifiques - Bases de données	7
Minitel	7
Travail en groupe	8
Temps passé	8
Nature des données	8
2. Mise en oeuvre	8
Etude préalable	8
Sensibilisation et mobilisation	9
Formation	9
Moyens techniques et budgétaires	10
Support et assistance	10
Connaissance du futur	10
3. Efficacité et organisation	10
Relations aux citoyens et au public	10
Relations hiérarchiques	11
Cloisonnement/décloisonnement	11
Défauts et dysfonctionnements	12
Sécurité et confidentialité	12
Contrôle abusif	12
Relations central/déconcentré	13
Qualité du travail	13
Production/Rendement	14
Gain de temps	14
4. Satisfaction	15
Confort	15
Convivialité	15
Temps de travail	16
Inquiétudes/Espoirs	16
Emploi, effectifs	16
Évolutions des métiers et des compétences	17
Épanouissement personnel	17
Suggestions d'amélioration	18
Résistance au changement	18
Enthousiasme, fierté	18
Retard/avance	19
5. PROPOSITIONS ET SUGGESTIONS	19
Annexe 1 : grille des thèmes et sous-thèmes de l'étude	19
Annexe 2 : Exemple de conducteur d'entretiens semi-directifs (DDCCRF Avignon)	21
Annexe 3 : synthèse de l'étude	23

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS

Le Commissariat Général du Plan a confié à Terra Nova Studio la réalisation d'une étude sur l'usage pratique des NTIC au sein de l'Administration, pour le compte du groupe de réflexion "L'Etat et les nouvelles technologies de l'information et de la communication". L'étude porte sur quatre services du ministère des finances et de l'industrie (DGCCRF) et du ministère de l'emploi et de la solidarité (administration de la santé) ; il s'agit de deux services déconcentrés et de deux services en administration centrale.

À travers cette étude, le groupe de réflexion souhaite disposer d'un éclairage sur les usages et les pratiques : nous nous sommes attachés à mesurer et à qualifier les effets concrets de l'introduction des NTIC au sein de l'administration, afin d'identifier l'impact de ce bouleversement sur l'organisation, l'efficacité et les hommes. Il s'agit notamment d'identifier la réalité de l'accès des agents aux NTIC, les obstacles ou limites de cet accès, les utilisations dominantes, les conséquences pratiques de cette évolution, les conséquences d'organisation (circuits hiérarchiques, circulation de l'information, organisation du temps...)

2. METHODOLOGIE ET DEROULEMENT DE LA MISSION

- Etat des lieux

Un état des lieux clair nous a paru nécessaire à un bon cadrage de l'étude qualitative.

Pour chacun des quatre services étudiés, nous avons consacré une demi-journée à cette phase de recensement, sous la forme d'une réunion avec les responsables des services visités, ainsi que les personnes responsables de l'informatique. Il s'agissait de recueillir les éléments techniques et factuels que pouvaient fournir les services informatiques (équipements, logiciels et technologies utilisés, notamment) et d'enrichir ces données à la lumière des objectifs et des besoins exprimés par les responsables.

- Entretiens

L'analyse des usages effectifs des NTIC s'appuie sur le point de vue et l'expérience d'un échantillon de 40 agents des services étudiés. Des agents de toutes catégories (A, B, C) ont été rencontrés entre janvier et mars 1999. La liste a été élaborée par chaque service sur la base des indications que nous avons fournies : sur une dizaine de personnes, nous souhaitions rencontrer des hommes et des femmes, des enthousiastes et des réticents, des usagers avancés ou moyens, des agents en contact avec l'extérieur (citoyens, professionnels, autres administrations) ou non.

L'ensemble de ces entretiens ont été enregistrés, avec le consentement des agents, et transcrits intégralement. Nous nous sommes engagés à la confidentialité vis-à-vis des personnes rencontrées : le verbatim de ces entretiens n'a pas été restitué en tant que tel au Commissariat général du plan, mais seulement sous forme de citations anonymes identifiées en fonction de critères signalétiques (homme-femme, catégorie A-B-C, service).

De nombreux agents, notamment dans les catégories B et C, craignaient de ne pas être "compétents" pour parler de NTIC avec nous. Pour désamorcer cette inquiétude, éviter l'écueil des généralités sur la technologie et cadrer notre conversation sur les missions des agents, tous nos entretiens ont commencé par une description du travail de l'agent rencontré, abstraction faite des aspects techniques. Cette phase descriptive n'est pas restituée dans notre rapport, puisqu'elle explore un ensemble de cas spécifiques ; mais elle a représenté entre le quart et le tiers du temps passé avec chaque agent (une heure en moyenne). Certains agents ont été plus prolixes, d'autres ont eu de réelles difficultés à décrire leurs missions, leurs interlocuteurs habituels, l'occupation de leur temps. Dans certaines fonctions, les agents sont confrontés au problème du sens de leur travail, et les NTIC ne sont qu'un amplificateur de ces doutes.

De nombreuses informations nous ont été données hors entretiens : au cours des réunions de cadrage, de conversations de couloir ou de cantine, ou sur le pas de la porte, une fois le micro éteint. Nous n'en détenons donc pas le verbatim, mais nous tentons, dans notre analyse, de ne pas en négliger l'apport.

- Thèmes traités

Un canevas thématique a été élaboré préalablement à l'enquête, pour déterminer les thèmes sur lesquels l'information était recherchée. Quatre grands thèmes ont été retenus :

- **Les usages** (quels usages dominants en réseau, quel contenu des échanges, combien de temps passé,...)
- **Les conditions de mise en oeuvre** (préparation, moyens humains, techniques...)
- **L'efficacité et l'organisation** (gains quantitatifs de production et de temps, gains qualitatifs, modification des relations internes, hiérarchiques et avec l'extérieur, dysfonctionnements, sécurité,...)
- **La satisfaction des agents** (confort, inquiétudes, stress, résistances,...)

Ces quatre thèmes, divisés en 40 sous-thèmes, servent de canevas à la restitution de l'enquête.

- Questionnaire du CGP

Lors de nos visites dans chacun des services, nous avons demandé que le questionnaire du Commissariat Général du Plan sur l'utilisation des NTIC soit diffusé à l'ensemble des agents. Les services et leurs agents avaient une connaissance inégale de ce questionnaire : dans l'administration de la Santé, cela s'explique aisément par le choix qui avait été fait d'un échantillon initial de 1000 agents pour l'ensemble du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Nous avons pu constater que certains agents avaient rencontré des difficultés techniques à trouver le questionnaire sur l'Intranet, à cocher les cases à l'écran, à l'imprimer, et que les meilleurs résultats étaient obtenus quand une diffusion papier avait lieu. Les personnes que nous avons rencontrées nous ont parfois confié leurs questionnaires. Plusieurs personnes nous ont mentionné l'importance qu'elles accordaient à la confidentialité de leurs réponses.

- Réserves, précautions, limites de l'étude

Limites des échantillons

Nous n'avons aucune certitude sur la représentativité des échantillons qui nous ont été proposés, le choix ayant naturellement été fait par les responsables de services. Il est possible que certains aspects significatifs de la réalité des services rencontrés nous aient échappé. Cela est notamment dû au nombre restreint d'entretiens effectués. Nous avons également supposé que certains services ou certains agents pourraient voir dans notre enquête une forme d'audit ou de contrôle, et nous avons multiplié les précautions pour désamorcer les réticences ou les empressements excessifs pouvant naître d'une telle démarche. En réalité, nous n'avons rencontré dans les deux services déconcentrés aucune complaisance des agents à l'égard de leurs responsables ou de leurs administrations centrales. Les agents des deux services parisiens, quant à eux, nous ont souvent paru très "légitimistes" et très peu critiques.

Au-delà de ces réserves, nous avons le sentiment d'avoir rencontré chez la plupart de nos interlocuteurs une grande liberté de ton, une grande diversité de situations et d'appréciations, une réelle variété d'usages.

La représentation n'est pas la réalité

Cette étude est principalement fondée sur les déclarations des personnes rencontrées et sur leur représentation de la réalité au moment précis de notre visite. Aucune observation factuelle approfondie ne pouvait être effectuée dans le cadre de l'enquête : ponctuellement, nous avons pu avoir un aperçu du poste de travail des agents, du type de messages qu'ils reçoivent ou émettent, des applications qu'ils utilisent, mais sans aucune distance pour formuler une appréciation ; aucune observation sur les évolutions des usages ne pouvait être menée dans ce cadre, et les considérations sur cet aspect des choses sont toutes de nature déclarative.

Les déclarations des agents peuvent ainsi apparaître comme divergentes sur de nombreux points, l'ensemble des facteurs déterminants étant surabondant : le niveau socio-culturel de la personne, sa personnalité et celle de ses chefs, le mode d'organisation du service, l'ancienneté des usages, l'existence de dysfonctionnements ou pannes occasionnelles récents ou non, la qualité des relations avec le service informatique, la répartition des locaux, etc.

Une même personne émet parfois des opinions divergentes au fil de l'entretien, preuve d'un conflit entre son expérience individuelle et le discours "officiel" qu'elle a absorbé : ainsi les inquiétudes coexistent-elles avec les espoirs, l'impression de temps gagné avec celle de temps perdu, le sentiment d'incompétence face aux machines avec le sentiment de compétences nouvelles acquises. Ces contradictions sont, en elles-mêmes, une réalité significative et impossible à éluder. Nos interlocuteurs se sont exprimés en leur nom propre : cette précision a été suscitée par nous lors de chaque entretien, de façon à atténuer l'effet "porte-parole" classique dans les études qualitatives portant sur des échantillons faibles.

Un usage souvent trop récent

Les agents rencontrés ont une pratique très inégale des NTIC, même si dans les quatre services, le taux d'équipement en PC est de l'ordre de 100%. Pour certains agents de l'administration centrale, l'utilisation de la messagerie interne a déjà plusieurs années et l'usage de l'Internet est déjà familier. Mais pour la grande majorité des agents rencontrés, l'Internet est une chose nouvelle et confuse : dans les deux services déconcentrés, un poste unique connecté à Internet a été installé en libre service quelques semaines avant notre étude. L'Intranet est parfois également une facilité très récente, ou pas encore installée. En outre, dans de nombreux cas, l'accès individuel à la messagerie n'est pas encore implanté, ou la pratique "une boîte aux lettres par service" prévaut. Nous avons souvent dû préciser de façon répétée que notre étude ne portait que sur les usages en réseau, et non sur la bureautique : pour beaucoup d'agents, c'est le choc de l'informatisation qui n'est pas encore absorbé, et des faits datant de huit ans sont évoqués comme récents, dans un contexte où quelqu'un qui n'a que cinq ans d'ancienneté est considéré et se considère comme un nouveau. À l'aune de cette représentation d'un temps long, les nouveaux outils, mis en place il y a moins d'un an, ne sont pas encore intégrés, et la description des usages aujourd'hui, si elle présente un intérêt certain, prendrait davantage de sens si l'observation était réitérée dans six mois à un an.

3- ÉTUDE ANALYTIQUE

Les quatre services visités sont très différents les uns des autres ; toutefois, pour l'ensemble des thèmes traités, une description synthétique de nos observations nous a paru possible et nécessaire. De par ses objectifs, consistant à mettre en valeur des lignes de force, et par souci de préserver la confidentialité, le présent rapport n'intègre pas la description de chacun des services et la présentation distincte de leurs problématiques, telle qu'elle a pu être restituée aux ateliers dans le fil de notre mission.

1. Les usages

La messagerie

C'est l'usage dominant pour l'ensemble des agents qui y ont accès.

- Le courrier reçu par le service représente une partie significative du flux. Dans le cas des services déconcentrés, l'essentiel du courrier provient de l'administration centrale. Il est éventuellement mis en accès commun (comme à Avignon, où tout le monde a accès à tout), ou réparti par la personne chargée du traitement, ou imprimé à destination des agents concernés.
- Certains services ou bureaux ont une boîte aux lettres collective, relevée par une personne qui imprime les messages pour les autres ; dans les cas que nous avons rencontrés, ce fonctionnement satisfaisait les agents, qui n'étaient pas demandeurs, a priori, d'une boîte individuelle.
- Les détenteurs d'une boîte aux lettres individuelle ne signalent aucune difficulté particulière d'usage et de manipulation : en règle générale, l'utilisation de la messagerie leur paraît simple et pratique. Elle est souvent décrite comme un complément indispensable du téléphone ; de nombreuses critiques sont formulées sur les dysfonctionnements de l'usage des boîtes vocales téléphoniques et des postes directs, qui rendent les interlocuteurs plus difficiles à joindre - la

messagerie apparaissant dès lors comme le moyen idéal des communications asynchrones. On lui reproche néanmoins l'absence quasi générale d'accusés de réception.

- Les systèmes de messagerie en place sont parfois déjà anciens. Il s'agit souvent de systèmes de type cc-mail, qui comportent des limitations de volume dans l'envoi de documents attachés. Ils sont généralement interfacés avec la messagerie internet, mais une grande partie des usagers ne le sait pas ou ne sait pas s'en servir, ne connaissant pas sa propre adresse internet. La messagerie interne est d'utilisation fréquente, la messagerie internet est utilisée par les usagers les plus concernés par les échanges avec l'extérieur (autres administrations, autres pays, correspondants professionnels ou grand public) : il ne s'agit que de moins d'un quart des personnes rencontrées.
- Les résistances à l'usage de la messagerie sont rares ; elles proviennent notamment d'agents qui la considèrent comme incompatible avec la signature officielle de l'administration.
- En règle générale, l'utilisation de la messagerie se régule de façon empirique, sans que des règles claires aient été édictées pour son fonctionnement, la rapidité des réponses, le traitement et l'archivage du courrier, le style à adopter, etc.
- Dans les services visités, l'usage de la messagerie se fait sans contrainte particulière, mais certaines contraintes et limitations existent chez leurs interlocuteurs d'autres départements ou régions ou d'autres directions centrales, ce qui fixe des limites à la communication : contraintes de passage par la voie hiérarchique, faible nombre d'interlocuteurs connectés, etc.
- Nous n'avons pas rencontré d'usagers débordés par le flux de courrier. Les usagers traitant beaucoup de courrier (certaines secrétaires et certains cadres A) ont généralement déjà adopté des modes de classement par dossiers.

Intranet

- L'Intranet de la DGCCRF est considéré comme très fourni par les personnes qui y ont accès, tant à Paris qu'à Avignon. Toutes en décrivent toutefois un usage assez pauvre, et la plupart déclarent n'avoir qu'une faible connaissance de l'utilité de la plupart des contenus et outils qui leur sont proposés.
- L'Intranet du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité est considéré comme utile sur certains aspects, inachevé et incomplet sur d'autres, reflétant les décalages chronologiques des chantiers des différents services producteurs d'informations. Beaucoup d'agents l'utilisent très peu, certains l'utilisent pour une application bien précise qui est liée à l'accomplissement de leur mission.
- Pour les services déconcentrés, l'Intranet est souvent vu comme le lien ombilical avec l'administration centrale. Chacun, à la réflexion, en mesure l'utilité potentielle, notamment pour des applications qui n'existent pas encore (l'annuaire/qui-fait-quoi à la Direction Générale de la Santé).
- L'Intranet est considéré comme un ensemble d'informations subies, sur lesquelles aucune interférence n'est possible. Les usagers ont beaucoup de mal à se l'approprier, et ils semblent très peu accompagnés dans ce sens.

Réseau local - Partage de fichiers

- Le fonctionnement en réseau, en général très récent, est très répandu en administrations centrales, et plus limité dans les services déconcentrés.
- Il est considéré comme utile, efficace, pratique, et il apporte souvent des améliorations tangibles dans le travail des agents : plus grande facilité à travailler ensemble sur un document, à traiter un problème en l'absence de l'un d'entre eux...
- Dans certains services, l'usage du réseau dépasse le partage de fichier pour utiliser des outils comme l'agenda électronique, apportant ainsi une réelle facilité à l'organisation de rendez-vous et de réunions.
- L'organisation géographique des locaux est un paramètre important de l'utilité du réseau : les deux administrations parisiennes visitées regroupent quelques centaines d'agents sur plusieurs ascenseurs et plusieurs niveaux, un déplacement pouvant prendre plus de dix minutes. Certains agents sont coupés de leurs équipes ou de leurs supérieurs, on a pu voir plusieurs étages d'écart entre un chef de bureau et sa secrétaire. La connexion au réseau devient le lien principal entre bureaux distants. Dans le cas des services déconcentrés, dont l'effectif était moindre, c'est plutôt

- Certains ont un usage avancé, dont on peut supposer qu'il est appelé à disparaître à mesure que les mêmes services leur seront accessibles sur Internet (et que les questions de paiement seront clarifiées pour ces services) : Electre, Journal officiel, Infogreffe...

Travail en groupe

- Le réseau local permet une réelle amélioration du travail en commun au sein des équipes qui traitent de dossiers communs ou complémentaires. Il s'agit essentiellement d'une amélioration pratique de la vie quotidienne. Certains chefs de bureau commencent toutefois à s'appropriier ces outils pour suivre mieux le travail de leurs équipes et animer davantage leur fonctionnement : dans ce cas le réseau est la façon pour eux d'être informés de l'état d'avancement des dossiers.
- Nous n'avons pas vu d'exemple de travail en groupe projet au sein d'un service ; en revanche, les agents impliqués dans des projets auxquels participent d'autres administrations, voire des projets à dimension européenne, commencent à connaître ce type de fonctionnement et d'usage, et disent les apprécier comme une réelle facilitation, encore entravée par les inégalités d'équipement et de connexion de leurs correspondants, qui imposent de fonctionner "en double".
- Pour beaucoup d'agents, l'arrivée des NTIC amplifie l'autonomie, voire la solitude : chefs n'ayant pas "besoin" de secrétaires, ou secrétaires étant peu en contact avec leurs patrons, ou segmentation accrue des tâches. Les agents de services déconcentrés ont parfois plus de relations avec leurs interlocuteurs parisiens qu'avec leurs voisins de bureau.

Temps passé

- Le temps passé par les usagers à l'utilisation des applications en réseau est généralement compris entre 1/2 h et 1 h 1/2 par jour.
- La définition de ce temps reste complexe : il est souvent constitué en bonne partie du temps passé à la lecture des messages et à la réponse ; dans ce cas, il comporte ou non la réponse aux documents attachés.
- Les commentaires sur la lenteur d'accès ou de connexion ont été extrêmement rares : il semble que, dans les services visités, les infrastructures de communication et de réseau soient encore loin de la saturation. Les messages parviennent sans délai, les pages HTML (Intranet) s'affichent vite.
- La plupart des usagers déclarent passer "la moitié de leur temps" devant leur micro-ordinateur. Ils trouvent en général cette proportion excessive. Cette perception est aggravée quand les machines sont lentes.

Nature des données

- Les données échangées, sous forme de documents attachés en messagerie, sont en règle générale des documents bureautiques (Word ou Excel pour l'essentiel). Les documents de type PAO ou HTML sont à peu près absents de l'échantillon rencontré. L'image est totalement absente, bien qu'elle soit souvent souhaitée à l'avenir.
- Certains usagers ont à communiquer d'autres types d'informations, statistiques par exemple.

2. Mise en oeuvre

Etude préalable

- Dans l'ensemble, aucune des personnes rencontrées ne semble avoir été consultée sur les usages qu'elle ferait de son poste de travail. Les matériels sont généralement implantés sans consultation des utilisateurs. Cette impression est atténuée dans le cas de la Direction Générale de la Santé où la COBI (cellule en charge du déploiement et de la maintenance des NTIC) semble effectuer une veille permanente auprès des utilisateurs et répondre à leurs besoins au quotidien.
- Beaucoup d'utilisateurs expriment un décalage entre les usages qu'ils estiment utiles et ceux qui leur sont rendus possibles. Le choix des informations mises en accès et des outils disponibles, s'il semble toujours correspondre à des priorités raisonnables, est rarement clair, et les utilisateurs qui ne sont pas impliqués dans ces priorités sont en décalage avec ce qui leur est proposé.

Sensibilisation et mobilisation

- Les NTIC sont avant tout perçues comme des outils techniques dont la portée est mal comprise. En règle générale, il n'y a pas de sensibilisation du personnel de l'administration aux enjeux de la société de l'information et à l'utilité de ces outils. Il en résulte fréquemment un problème de compréhension des différents outils eux-mêmes, perçus comme une contrainte supplémentaire ou comme un avantage non demandé, dont le sens n'apparaît pas clairement.
- Aucun effort de mobilisation ne semble être effectué pour accompagner l'investissement important qui est effectué : pour tous les agents, cette évolution est subie, parfois volontiers, parfois avec inquiétude. L'abondance de matériels n'est pas valorisée en termes de management, elle passe donc fréquemment pour une façon de rajouter du travail aux agents et de supprimer des postes.
- La personnalité des directeurs et leur implication dans les NTIC est fortement mise en avant à la DGS et à la DCCRF d'Avignon, et dans une moindre mesure à la DGCCRF à Paris. Cette motivation visible et remarquée constitue pour beaucoup d'agents une explication en soi de l'effort consenti : "nous nous connectons parce que le directeur y tient beaucoup". Elle est donc en même temps un gage de succès de la démarche (la détermination au sommet emporte l'adhésion) et une gêne à l'appropriation par chacun, y compris par une bonne partie de l'encadrement, qui se contente de suivre. Lors de nos entretiens, deux de ces responsables nous ont manifesté leur conscience de ce problème et leur volonté d'y remédier, tout en considérant que le temps joue en leur faveur et que les évolutions se feront "en marchant".

Formation

- La demande de formation est extrêmement variable en fonction des missions et niveaux des agents. Pour beaucoup, le sujet "formation" amène avant tout sur le terrain de la bureautique et des évolutions perturbantes des logiciels et systèmes d'exploitation : passage à Windows95, changement de version de Word ou suppression de WordPerfect, etc. Le besoin de formation aux NTIC est encore émergent dans la plupart des cas, compte tenu de la modestie relative des usages. Certains agents disent n'éprouver aucun besoin, ayant à titre individuel une connexion à Internet.
- Une démarche d'initiation à l'Internet est accessible à tous à la DGS, à l'entrée de la cantine, à l'heure du déjeuner. Cette initiation semble relativement fréquentée, toutefois nous n'avons pas rencontré d'agent qui en ait bénéficié.
- Le décalage chronologique entre la date de formation et la date d'installation des outils est source de trouble : une formation qui vient trop tôt engendre la peur d'oublier, une formation trop tardive est jugée négativement. Dans certains cas, la connexion Internet n'est mise en place qu'à la suite de la formation : cette solution est appréciée et jugée logique.
- Les formations liées à l'Internet semblent très généralistes : il s'agit pour l'essentiel de pratique de la messagerie et du web, sans que nous ayons rencontré d'agent véritablement formé à l'utilisation des moteurs de recherche. Certains agents ont reçu une formation à la réalisation de pages HTML : il s'agit généralement de secrétaires appartenant à des services qui émettent des informations pour le web intranet ou internet de leur ministère.
- Certains agents critiquent les conditions mêmes de la formation et le niveau des formateurs, qui ne leur semblent pas plus compétents qu'eux-mêmes. C'est notamment le cas lorsque la formation est effectuée par démultiplication interne.
- La plupart des cadres estiment qu'une formation est inutile et que les outils qui leur sont proposés sont extrêmement faciles d'emploi, s'agissant notamment de la messagerie et des navigateurs web. Certains reconnaissent toutefois sous-exploiter le potentiel de ces outils, et considèrent que les formations qui leur sont proposées ne sont pas adaptées à leurs responsabilités et à leur emploi du temps. L'un d'entre eux a par exemple souhaité une formation à raison d'"une heure par semaine". Pour d'autres, "on envoie nos secrétaires en formation, puis elles nous expliquent".
- En règle générale, les formations qui nous ont été décrites se préoccupent des outils davantage que des usages. Elles sont centrées sur les fonctionnalités techniques d'un logiciel ou d'un matériel, et ne donnent pas nécessairement à l'agent les clés pour une amélioration de son travail quotidien, pas plus qu'elles ne contribuent à le sensibiliser à la place nouvelle que prend l'information dans leur travail, ni aux évolutions que permet le travail en réseau.

Moyens techniques et budgétaires

- Dans les quatre services visités, nous avons été frappés de la qualité des moyens mis en oeuvre : un taux d'équipement voisin de 100%, parfois supérieur du fait des PC portables, un taux de connectés en rapide progression, des moyens de réseau et de développement importants. Ces quatre services ne sont pas représentatifs de l'administration : ils nous ont été désignés parce que cette infrastructure permettait d'observer des usages déjà évolués. Ils sont globalement très supérieurs à ce que nous avons pu observer dans d'autres services de l'administration, et dans la plupart des grandes entreprises privées.
- Le personnel a conscience d'un effort important, qui se manifeste notamment par les mises à jour, parfois fréquentes, de matériel et de logiciels, avec les améliorations et les problèmes qu'elles engendrent. Dans l'ensemble, les agents trouvent ces efforts justifiés, malgré certaines incompréhensions.
- La plupart des agents rencontrés considèrent leur propre matériel comme suffisamment performant pour les tâches demandées, parfois même ils ont conscience d'un équipement surdimensionné ou d'une abondance d'applications inutilisées.
- Certains agents considèrent que les moyens investis dans les NTIC sont pris ailleurs, et que la démarche en cours vise avant tout à remplacer les hommes par des machines, comme ils disent parfois l'avoir déjà constaté depuis quelques années avec la bureautique.

Support et assistance

- Les structures de support et d'assistance sont généralement considérées comme disponibles, accessibles et réactives. Leurs compétences techniques sont appréciées positivement dans trois des quatre services.
- La plupart des usagers considèrent toutefois que les réponses qui leur sont données sont exclusivement techniques, et qu'aucun support concret ne peut être attendu sur les questions d'usages. La COBI de la DGS est sur ce plan la seule des quatre structures à être considérée comme à l'écoute permanente des usagers et de leurs besoins (du moins, des dix usagers que nous avons rencontrés). Dans l'un des autres services, le caractère du responsable informatique est apparu comme un obstacle à un bon fonctionnement de cette mission d'assistance.

Connaissance du futur

- En règle générale, les évolutions futures des NTIC dans le service ou au sein du ministère sont totalement ignorées des agents, à l'exception de ceux parmi les cadres qui y sont personnellement impliqués. La connexion à Internet de ceux qui ne le sont pas, les futures applications et informations disponibles sur Intranet, le calendrier prévu pour les évolutions en cours, l'avancement des projets, sont inconnus. Le présent est souvent déjà mal maîtrisé, les agents apprenant parfois par notre visite la disponibilité de telle ou telle fonction ou information sur leur propre écran.
- Beaucoup d'agents aimeraient savoir où l'on va et pourquoi, et souhaiteraient pouvoir anticiper les évolutions. La politique du fait accompli, là où elle est pratiquée, apparaît comme démotivante et suscite des réactions désabusées. Ceux qui sont sensibles aux enjeux des NTIC sont parfois impatients de voir les discours se transformer en réalités, parfois dubitatifs.
- Une proportion majoritaire d'agents rencontrés aimerait être consultée sur les choix futurs et en être informée en temps voulu.

3. Efficacité et organisation

Relations aux citoyens et au public

- Les relations de l'administration avec les citoyens et le public peuvent se trouver améliorées par l'usage des NTIC : c'est l'opinion de la quasi totalité des personnes rencontrées ; toutefois, cette opinion n'est que rarement fondée sur une réalité d'aujourd'hui, et bien davantage sur l'idée que l'on se fait de l'avenir.

- Pour beaucoup, l'enjeu est en termes d'image: l'administration est vue comme vieillotte et ringarde et fermée sur elle-même, il est temps qu'elle donne une image plus moderne, les NTIC servent à cela.
- Certains responsables émettent l'idée que, la rétention d'information devenant plus rare, le public sera mieux informé.
- Quelques personnes sont, de par leurs missions, appelées à se poser les questions de l'information du citoyen et des modalités de réponse aux messages. Chacun part néanmoins de l'idée que les internautes, qui sont actuellement une petite minorité, ne représenteront jamais la majorité des usagers de l'administration, et que le travail de mise en ligne nécessaire est un travail supplémentaire, les formes actuelles devant subsister et s'améliorer.
- Des précautions et des réserves sont exprimées, notamment quant à la validation d'informations mises en ligne, quant à l'opposabilité des réponses faites par messagerie,...

Relations hiérarchiques

- Les relations hiérarchiques ne subissent, selon nos interlocuteurs, que très peu l'impact des NTIC : dans la plupart des cas, on constate une amplification de l'existant, plutôt qu'une modification réelle. Les responsables hiérarchiques les plus communicants et les plus habitués à l'animation d'équipes investissent, pour beaucoup, très naturellement ce nouveau moyen de communication et d'animation. Les plus réservés et les moins accessibles, en revanche, adoptent deux attitudes : soit ils conservent leurs habitudes précédentes, faisant un usage très restreint de la messagerie et laissant ces outils à leur secrétaire et à leurs collaborateurs ; soit ils utilisent ces outils pour une communication froide et distante, technique et factuelle, affranchie de la contrainte du contact humain : émettre une note, réclamer un document, surveiller un projet...
- Les différences de pratiques entre services peuvent donner lieu à des contrastes flagrants, décrits par un service déconcentré, qui pratique une certaine fluidité informelle dans les relations de travail, et qui constate un formalisme hiérarchique nettement plus rigide dans les autres services de l'administration ou les départements voisins avec qui elle est en relation : tout, alors, doit passer par la voie hiérarchique.
- Pour plusieurs agents, les NTIC simplifient l'accès aux responsables : on envoie sans trop d'hésitation un message rapide et informel à un chef de bureau de l'administration centrale, voire à un sous-directeur, que l'on ne solliciterait que difficilement au téléphone et avec qui une correspondance « papier » prendrait une valeur très différente.
- Plusieurs cadres sont inquiets des courts-circuits hiérarchiques, possibles ou réels, qui peuvent s'avérer source de dysfonctionnements administratifs, de non-qualité et de rétention d'information « par le bas ».

Cloisonnement/décloisonnement

- Les services sont fortement dissemblables sur ce point, du fait de leur taille, de la personnalité des responsables hiérarchiques, de leur organisation en termes de missions, de compétences, d'équipes, de locaux,...
- Un service ou « bureau » de taille réduite, dont le fonctionnement est ouvert, et où existe une volonté de faire circuler l'information, de travailler en commun, de capitaliser les dossiers, données, enquêtes, expériences, trouve dans les NTIC un support précieux pour faire vivre les transversalités. La position de « producteur d'informations », sous forme HTML ou par la messagerie ou les forums, par exemple, semble devoir se développer ; l'animation d'équipes, de réseaux de correspondants, ou de projets, trouve parfois déjà un début de facilitation ; en revanche, l'intérêt et la curiosité pour ce que produisent les autres semble, ici et là, modeste, et l'indifférence à l'égard de la consultation d'informations sur Intranet est presque générale.
- Il arrive que le cloisonnement soit lié à l'organisation du service, à la segmentation et à l'atomisation des missions de ses agents, aux fonctionnements hiérarchiques verticaux, à l'enclavement « culturel » de certains métiers ou de certaines administrations. Dans ces cas de figure, l'implantation des NTIC ne semble pas de nature à faire évoluer les choses, si elle n'est pas utilisée comme un levier au service d'une volonté managériale. Au contraire, le repli d'un service sur soi-même, l'enfermement des agents dans leur bureau et devant leurs PC, la

communication avec un nombre très limité de personnes, le filtrage accru de la communication interne, peuvent s'amplifier.

- Si les NTIC rendent plus facile la communication avec des interlocuteurs lointains de même métier ou travaillant sur les mêmes sujets, par exemple entre Paris et régions ou entre deux départements voisins, il est possible que cela soit au détriment des échanges avec les bureaux voisins. Aucune affirmation sérieuse ne peut cependant être émise sur ce point, compte tenu de la faible taille de notre échantillon et du manque de recul chronologique sur ces pratiques.
- De la même façon, il est difficile de juger du décloisonnement entre administrations : nous ne disposons que d'exemples ponctuels, de fonctionnements rendus plus fluides entre des interlocuteurs qui avaient déjà l'habitude de se parler, de s'écrire et de se voir. Nous sommes loin d'une généralisation, la plupart de nos interlocuteurs n'ayant jamais essayé d'envoyer un message en dehors de leur ministère, faute de savoir que c'est possible et/ou d'en avoir l'opportunité.

Défauts et dysfonctionnements

- Dans les services que nous avons visités, les dysfonctionnements liés aux NTIC sont très modestes : les outils fonctionnent, même si l'on ne sait pas toujours bien s'en servir. Les principales contrariétés sont liées à des questions comme les formats de documents, l'incompatibilité entre les versions successives de logiciels (par exemple, lors de l'installation de Word 7), qui engendre des difficultés d'échange entre agents. Les limitations dans le format des fichiers attachés sont contournées par les utilisateurs intensifs.
- Les défauts pointés par les usagers sont, pour une bonne part, des défauts liés aux PC dans leur ensemble, de la part d'usagers de tous niveaux pour qui la micro-informatique reste difficile, complexe, abstraite.
- Les défauts de l'Internet et de l'Intranet sont un autre thème de critiques. L'Internet est considéré comme un fouillis où l'on trouve trop ou pas assez d'informations, où les informations trouvées sont sujettes à caution. L'Intranet est considéré comme à la fois trop riche et incomplet, contenant une quantité d'informations que l'on n'utilisera pas et peu d'informations et d'outils réellement utiles.
- La non-réponse aux messages fait partie des dysfonctionnements « d'usage » qui peuvent être observés.

Sécurité et confidentialité

- Les sensibilités à cette question varient considérablement en fonction des missions des agents : pour certains à la DGCCRF, « nous ne produisons que du contentieux », « tout ce que nous faisons doit être extrêmement protégé » ; de même, dans l'administration de la Santé, les informations médicales et sanitaires, qu'elles concernent des individus, des traitements médicaux, des communes, sont souvent considérées comme « sensibles ». Dans les différents services, d'autres agents sont au contraire préoccupés d'une diffusion la plus large possible de l'information, d'une transparence accrue, et considèrent que la culture de la confidentialité est parfois excessive.
- Pour la plupart des agents, les NTIC n'aggravent pas (et n'améliorent pas) la situation : beaucoup sont conscients de la faible protection physique de leurs bureaux et de leurs armoires et considèrent que les photocopieuses mettent déjà à mal toute protection. Les échanges par messagerie ne sont pas considérés comme plus exposés aux indiscrétions et aux malveillances que les échanges téléphoniques.
- La sensibilité aux questions de virus, de pannes informatiques, de sauvegardes, nous a paru relativement faible : les agents semblent rassurés par les mesures prises par leurs services ou cellules informatiques en la matière, et sous-estiment probablement les dommages qu'un sinistre leur ferait subir.

Contrôle abusif

- L'ensemble des agents rencontrés n'a pas exprimé de réelles inquiétudes sur cet aspect. Chacun déclare volontiers qu'il n'a rien à cacher sur son travail et qu'il ne redoute pas la possibilité qu'offriraient les machines de contrôler son activité. Beaucoup considère cependant facilement

que "certains collègues", qui travaillent moins ou moins bien, auraient beaucoup à redouter d'une transparence accrue.

- La DGCCRF met en place le système SORA qui permettra que chaque enquête et chaque dossier soient mis en ligne par les enquêteurs. Ce système permet, de ce fait, un contrôle accru des agents, ce qui a suscité l'inquiétude des représentants du personnel au niveau national ; dans le service déconcentré que nous avons visité, les agents, qui ont tous fait preuve de franc parler sur les différents sujets évoqués, nous ont déclaré que cette question ne se posait pas compte tenu de la personnalité de leur directeur et de ses adjoints ; ils considèrent que dans d'autres départements et avec d'autres supérieurs hiérarchiques, la question se poserait dans des termes différents.
- Dans un service déconcentré, un dérapage se serait produit de façon répétée ; il n'est pas le fait de la direction, mais d'un représentant du personnel qui a, auprès des personnes que nous avons rencontrées, une réputation de terreur, et qui aurait adressé à différentes personnes des avertissements relatifs aux contenus "privés" de leurs messages. Nous manquons totalement d'éléments sérieux sur cette histoire qui ne peut être considérée que comme une rumeur dans laquelle l'usage de l'e-mail intervient.

Relations central/déconcentré

- Les agents des administrations centrales qui ont des relations régulières avec les services déconcentrés considèrent que la messagerie et l'Intranet sont d'excellents outils d'échange et d'animation.
- Les agents des services déconcentrés ont une appréciation plus nuancée : certains mentionnent une amélioration pratique et considèrent avoir de meilleurs échanges avec leurs correspondants en administration centrale ; d'autres pointent les excès de l'usage des NTIC, qui augmentent la fréquence, l'urgence et la quantité des demandes de remontées d'informations de tous ordres, formulées par les services centraux. Pour d'autres enfin, peu de choses ont déjà changé, si ce n'est la possibilité d'éviter les envois de disquettes par courrier.
- Les services déconcentrés que nous avons vus semblent dépourvus d'autonomie en matière de production d'information sur Internet et Intranet : dans le cas de la DGCCRF, toute la production d'information est centralisée à Paris, dans la plupart des cas par le Ministère et non par la Direction. Dans le cas de la Drass, les différentes directions de l'administration centrale sont autant d'interlocuteurs qui paraissent agir selon des calendriers indépendants, sollicitant et engageant les services déconcentrés dans des directions qui peuvent diverger, le schéma directeur informatique étant le seul point de repère fédérateur.
- Cette passivité de fait face aux administrations centrales peut tourner au désarroi ou à la crise quand intervient simultanément la volonté préfectorale de faire avancer l'Intranet et l'Internet au niveau du département et de la région. Les projets multiples, non convergents, engendrent des conflits de priorité et de leadership, et s'appuient parfois, in fine, sur des responsables opérationnels débordés et insuffisamment qualifiés. Les directeurs des deux services déconcentrés étudiés se sont déclarés troublés par cette difficulté riche d'apparentes contradictions. Dans le cas de la Drass, cette question se double d'une situation particulière des relations avec les autres services : les Directions départementales ne dépendent pas des Directions régionales, elles sont donc sollicitées dans leurs départements respectifs ; l'Intranet (en réalité, un Extranet) est piloté par l'Agence régionale d'hospitalisation et couvre la Caisse régionale d'assurance maladie et la Drass; l'ensemble de ces administrations sont dans des locaux distincts avec des missions dont le périmètre est en cours de redéfinition et un avenir immobilier encore indéfini.
- D'une façon générale, cette absence d'autonomie semble aggraver l'absence d'appropriation de ce sujet par les services. Toutefois, dans le cas de la DGCCRF d'Avignon, c'est le contraire qui se produit, ce service étant le service pilote du développement NTIC de la DGCCRF, et son directeur étant, non sans tensions, le chef de projet de l'Intranet départemental que le préfet initie.

Qualité du travail

- La majorité des agents semble manquer de recul pour évaluer le gain qualitatif apporté par les NTIC, trop récentes. Les jugements portés par les uns et les autres sur ce sujet le sont souvent de façon prospective et générale, leur cas concret ne permettant pas d'étayer leurs affirmations. Sur

cette question, il y a autant de réponses que d'individus. Mais tous considèrent que l'évolution est irréversible.

- Les cadres qui se sont appropriés les outils NTIC considèrent désormais ces outils comme indispensables à l'accomplissement de leurs missions, certains allant jusqu'à demander un renforcement des moyens matériels et humains. Ceux qui sont fortement consommateurs d'informations considèrent qu'ils gagnent en finesse et en profondeur dans le traitement des dossiers. Ceux dont les missions comportent un fort volume d'échanges, d'animation d'équipe ou de réseau, de mise en commun d'informations, considèrent qu'ils travaillent mieux qu'avant, notamment dans le cadre de projets impliquant une veille commune, une dimension internationale, une réactivité (urgence sanitaire, questions très spécialisées, ...).
- Pour beaucoup d'agents, le gain qualitatif observable est dû à l'informatique en général et à la bureautique en particulier : l'utilisation de formats de courrier commun, le maniement d'Excel, l'utilisation d'applications spécifiques adaptées, statistiques ou comptables comme documentaires ou d'informations générales, sont encore des nouveautés pour beaucoup de gens. Les NTIC ne sont guère isolables de ce contexte. De façon corollaire, ce contexte est ressenti comme porteur d'une perte de qualité pour de nombreux agents qui considèrent qu'on les a transformés en secrétaires et qu'ils sont, de ce fait, empêchés d'accomplir correctement leurs missions. Cette contradiction apparente entre le gain décrit et la régression ressentie est souvent dû à un défaut de sensibilisation aux enjeux et d'accompagnement, mais aussi à la profondeur des mutations engagées.
- Parmi les gains qualitatifs, la réactivité, l'instantanéité est l'un des plus appréciés dans diverses missions, qu'il s'agisse de questions d'alerte sanitaire ou de questions de répression des fraudes : la possibilité d'échanger et d'agir sans délai au niveau national en situation d'urgence semble améliorée par l'usage des NTIC.
- La meilleure réponse aux citoyens, la meilleure connaissance des professionnels, le meilleur dialogue avec les interlocuteurs européens et internationaux sont considérés comme des gains significatifs. Cette appréciation n'est pas encore nécessairement étayée par une expérience approfondie; sur chacun de ces trois sujets, nos interlocuteurs n'avaient qu'une expérience limitée, ou une connaissance sommaire de ce qui se faisait ailleurs - et dans ce cas, de fortes espérances sont en jeu, correspondant à la conscience de carences actuelles.
- Une meilleure circulation de l'information au sein du service et à l'intérieur du ministère est souvent citée en administrations centrales et à la DCCRF d'Avignon.
- Les documentalistes des différents services considèrent qu'une meilleure qualité de réponse est rendue possible par l'intensification de l'usage des NTIC. La limite qu'elles décrivent est celle de l'usage, relativement modeste, par les autres agents de leurs services.
- Dans certains cas, on se plaint de la surinformation, mal préexistant mais que les NTIC peuvent tantôt aggraver, en fournissant des informations supplémentaires, tantôt contribuer à résoudre, en mettant l'information à disposition des intéressés au lieu de la transmettre à tous, et en donnant accès, au moment choisi, aux dernières versions des documents et circulaires.

Production/Rendement

- Cette question n'est pertinente que pour les agents qui sont en situation de mesurer un nombre d'actes, un volume, l'atteinte d'objectifs, ou qui ont affaire à une donnée quantifiable. C'est le cas, par exemple, des enquêteurs de la DCCRF du Vaucluse, qui déclarent tous qu'ils effectuent davantage d'enquêtes malgré des effectifs en forte baisse : dans ce cas précis, les outils informatiques dans leur ensemble sont à prendre en considération.
- Les secrétaires qui ont une production importante de courriers et d'envois de documents, en interne ou avec l'extérieur, décrivent volontiers l'amélioration de cette mission par l'usage de la messagerie.

Gain de temps

- La communication instantanée et le travail en réseau semblent permettre une plus grande continuité dans le travail en commun, qui se traduit souvent par un gain de temps sur la durée du traitement des dossiers, sur l'avancement des projets, sur la remontée des informations en administrations centrales. Monter une réunion est une tâche considérablement facilitée pour les secrétaires qui gèrent l'agenda de leur service ou de leur chef, ou le planning des salles de réunion.

- Certains fonctionnaires déclarent que, sur beaucoup de dossiers, ils passent davantage de temps à chercher l'information qu'à la traiter. Ils attendent des NTIC une aide sur ce plan ; mais en règle générale, il est trop tôt pour juger de l'efficacité d'outils et de contenus en ligne, en cours de déploiement, qui permettraient d'atteindre cet objectif.
- Pour certains, habitués à un important trafic téléphonique, l'usage de la messagerie permet une réduction sensible des appels et une rationalisation du temps, moins soumis aux interruptions indésirables.
- Certains peuvent d'ores et déjà constater une perte de temps due à l'apprentissage, à la nécessité éventuelle de fonctionner "en double" pour la diffusion de l'information, par les voies numériques et traditionnelles, à des tâches nouvelles qui leur seraient assignées par leurs responsables,
- Pour certains, l'illusion du gain de temps et de la rapidité engendre un rétrécissement abusif des délais assignés à chaque tâche, les commanditaires (les administrations centrales, par exemple) demandant au dernier moment et dans un délai de quelques jours d'importants travaux non planifiés. Cette critique n'est pas rare, et va de pair, chez les agents concernés, avec le sentiment d'être méprisés, un certain stress, l'impression de faire du mauvais travail, la quasi-certitude que l'on aurait pu s'y prendre plus tôt ou que l'urgence invoquée est fictive, et un ressentiment durable. Pour certains, ce phénomène est apparu avec le fax, et les NTIC l'amplifient.

4. Satisfaction

Confort

- La question du confort est d'abord une question physique : comme tous les usagers des PC, les personnes rencontrées parlent volontiers de leurs problèmes de dos, de vue et de reflets. Mais le gain de confort le plus significatif concerne les déplacements évités, d'un bureau ou d'un bâtiment à l'autre : les NTIC évitent des escaliers pénibles, des courants d'air de couloir, des allées et venues inutiles.
- La diminution du nombre d'appels téléphoniques est un confort constaté ou espéré : moins de sonneries, moins de tentatives infructueuses pour joindre un correspondant. La disparition progressive des problèmes de fax (temps d'attente pour les expéditions, dysfonctionnements en cours d'envoi), le moindre usage des photocopieuses font également partie des perspectives de certains agents. Dans d'autres cas, au contraire, l'intensification des échanges et de la production de papier génère un inconfort supplémentaire : la surinformation est rarement accompagnée de méthodes ou de procédures de classement et de gestion des documents numériques ou papier, et génère un stress important.
- Certaines tâches deviennent plus faciles, voire automatisables ou mutualisables ; il peut s'agir, par exemple, d'une revue de presse que l'on préparait soi-même et qui se trouve mise en accès par le ministère (nous ferons ici abstraction des problèmes légaux que pose cette pratique). En règle générale, on espère alors pouvoir remplacer ces tâches par des activités plus intéressantes et enrichissantes.

Convivialité

- Les dénégations rassurantes sur ce sujet invoquent généralement la cafétéria, la cantine ou les couloirs comme lieux d'une convivialité qui n'a aucune chance de disparaître tant que ces espaces sont accessibles. Les anciens, ceux qui travaillent depuis longtemps dans le service, considèrent que le passé commun les préserve de toute désincarnation des relations ; ils s'inquiètent davantage de savoir quelles seront les pratiques des générations futures.
- Dans les contextes où l'ambiance est exécrable, les NTIC n'ont guère de chance de faire évoluer les choses. Tout au plus permettent-elles un fonctionnement ordinaire mais à distance entre des personnes qui ne se parlent pas.
- Les questions philosophiques abondent au fil de nos entretiens, la presque totalité de nos interlocuteurs ayant laissé libre cours à l'expression de ses opinions sur l'évolution du monde, sa technicisation, sa déshumanisation, la place accrue des machines et la place de plus en plus secondaire des personnes, le primat de l'utilitaire et de l'efficace, le temps passé devant les écrans, au bureau et chez soi. De réelles inquiétudes s'expriment au fil des entretiens : le sens de la vie, le goût du travail semblent mis en danger par ces évolutions.

Ces interrogations sont parfois le reflet d'une dissociation entre la vision générale (inquiète) et la pratique personnelle (somme toute dépassionnée et pas négative) des personnes rencontrées.

- Certains valorisent le temps, apparemment perdu et inutile, du bavardage ou de la rencontre, mettant en lumière les informations "humaines" du grain de la voix, des répétitions et des silences. La confiance, la complicité, les frictions ou les crises sont autant de composantes de la vie que l'on craint de voir exclues de la vie professionnelle, si les machines prennent trop de place dans les échanges.
- Les NTIC sont un sujet de conversation et d'échange : on se voit pour échanger des adresses de sites ou des astuces techniques, les plus habiles soutiennent les plus débutants, une nouvelle convivialité naît autour des écrans, de l'exploration et du maniement. Les trucs fournis par un conjoint plus expert, les comportements des enfants face à l'Internet à l'école ou à la maison, les sites de voyage ou de loisirs font partie de ces échanges.

Temps de travail

- Du point de vue de nombreux agents, le temps de travail global ne variant pas, le gain de temps à espérer des NTIC est au mieux secondaire, au pire illusoire : les tâches supplémentaires sont appelées à remplacer les tâches supprimées, et elles comporteront sans doute davantage d'"informatique".
- La mutation nécessaire, l'apprentissage et la pratique des nouveaux outils demandent du temps, aux dépens des missions actuelles qu'il faut pourtant poursuivre. Cette question est une réelle source de stress chez ceux, des cadres aux secrétaires, qui disent "il faut que je m'y mette" mais diffèrent sans cesse le passage à l'acte. Cette phase transitoire est donc une source de pression sur le temps de travail.

Inquiétudes/Espoirs

- L'une des principales inquiétudes rencontrées est celle de ne pas être à la hauteur, d'être dépassé par les événements. Elle s'exprime au premier degré chez certaines secrétaires, et de façon nettement plus diffuse chez
- L'avenir, étant en général totalement inconnu, fait souvent peur, notamment à ceux qui ont déjà connu des bouleversements d'organisation. À plus court terme, les grands projets d'évolution, en général mal connus ou mal compris, suscitent des interrogations.
- La sécurité, le surtravail, la déshumanisation, les craintes sur l'emploi sont autant d'inquiétudes traitées séparément ci-dessus et ci-après.
- Les espoirs exprimés sont en général très pragmatiques et liés à une meilleure efficacité, à un meilleur accomplissement des missions de chacun : les NTIC ne font pas rêver les agents de l'administration.

Emploi, effectifs

- Selon beaucoup d'agents, le développement des nouvelles technologies a pour objectif ou aura pour conséquence la réduction des effectifs de nombreux services, la disparition partielle de certains métiers devenus inutiles, et aura nécessairement, dans l'administration et au-dehors, des conséquences négatives pour l'emploi. Cette impression exprimée spontanément, est souvent étayée par les observations liées à la bureautique et à l'évolution du secrétariat ; elle est accentuée par des contextes sensibles : situations d'incertitude quant aux missions d'un service, quant à l'avenir d'une fonction, conscience générale d'une tendance de l'administration à réduire ses effectifs à terme... Les responsables des services partagent éventuellement ces doutes sur la taille future de leur entité. Dans ce contexte, il est vraisemblablement prêté aux NTIC davantage que de raison : elles semblent devenir le prétexte de décisions sans lien direct avec elles.
- Nombreux sont ceux qui considèrent, au contraire, que le soin nouveau apporté à l'information et aux échanges, pour atteindre les objectifs fixés, engendra des créations d'emploi dans la société, et des changements radicaux d'activité chez de nombreux fonctionnaires. Certains connaissent déjà ce cas de figure et se trouvent en position de produire des pages HTML dont ils ignoraient tout il y a quelques mois.
- Ces deux positions apparemment contradictoires peuvent être tenues tour à tour par une même personne ; et de fait, ce qui est redouté par-dessus tout, c'est que de nouveaux moyens humains

- Pour d'autres, il est important de maintenir une frontière étanche entre la pratique professionnelle de l'informatique et la vie "réelle". Les considérations philosophiques sur l'envahissement des écrans ne sont pas rares, et les enthousiasmes excessifs sont volontiers relativisés.

Suggestions d'amélioration

- La question des suggestions a pris au dépourvu bon nombre de nos interlocuteurs, peu habitués à être consultés et à voir leur imagination sollicitée. De nombreuses suggestions portent sur les aspects humains, sur la préparation et l'accompagnement du changement : l'irruption subie de ces nouveaux moyens semble pâtir d'une approche trop technique.
- Une meilleure information sur l'avenir est fréquemment souhaitée.
- Une meilleure adaptation des formations aux besoins et aux usages est souvent évoquée.
- Le développement de l'usage des images est souvent évoqué comme une piste prospective prometteuse. Il peut s'agir de l'utilisation de webcams pour améliorer les échanges à distance et connaître le visage de ses interlocuteurs, ou même pour participer à des réunions à distance. Il peut également s'agir de l'utilisation d'appareils photo numériques ou de scan de photographies dans le traitement des contentieux en matière de répression des fraudes, par exemple. De telles idées engendrent l'enthousiasme de certains et un profond scepticisme chez d'autres.

Résistance au changement

- Nous avons rencontré de rares exemples d'obstruction, d'objection de conscience philosophique et administrative, de refus de se laisser entraîner par le mouvement. Chez la plupart des agents, la résistance et l'attirance sont mêlées. Certains déclarent n'avancer que par obligation, sans qu'il soit possible de savoir si cette résistance est due à un malaise temporaire, à une phase d'apprentissage et d'adaptation, ou si elle est plus durable.
- La hiérarchie est souvent considérée comme un frein : les NTIC mettent en danger son pouvoir, on considère qu'elle traîne donc les pieds, ou fixe des contraintes excessives à l'usage. De rares responsables hiérarchiques expriment en effet leur intention de ne pas aller trop vite et de préserver autant que possible les méthodes traditionnelles, notamment en termes de correspondance, la messagerie étant considérée comme inadaptée au rôle de l'administration.
- Un certain nombre de responsables n'utilisent pas eux-mêmes leur PC et laissent leur secrétaire imprimer leur courrier électronique. Beaucoup ne savent pas bien ce qui est disponible sur Intranet, et n'ont de l'Internet qu'une connaissance anecdotique. Une majorité déclare n'avoir pas le temps ni le besoin de suivre une formation.
- Chez l'ensemble des agents, l'importance supposée des mutations en cours fait peur : on ne sait pas où tout cela va s'arrêter. La peur de la technologie, les difficultés réelles avec la souris, le clavier ou l'écran sont toujours présentes et ne semblent pas dépendre de facteurs d'âge ou de niveau. Ces résistances sont apparemment balayées par la vie quotidienne et la nécessité d'avancer, et ne résistent pas nécessairement à une autre peur, symétrique, celle de perdre pied, de ne pas être à niveau, de ne plus être en phase avec son temps.

Enthousiasme, fierté

- Les déclarations enthousiastes, emphatiques et superlatives ne manquent pas : pour certains agents, les mutations en cours sont extrêmement fertiles et peuvent apporter de réelles améliorations sur des sujets qui leur tiennent à cœur. Cette énergie est incontestablement un levier de changement à ne pas négliger. Elle crée toutefois nécessairement un contraste avec les attitudes plus mesurées ou réservées des autres agents, qui peuvent être irrités par trop de prosélytisme.
- Les "victoires" remportées individuellement ou collectivement provoquent une légitime fierté : un projet qui aboutit, une information urgente qui parvient en temps voulu, tous les gains de temps et de qualité, quand ils sont conscients, sont autant de faits nouveaux positifs. Parfois, ils tranchent avec la monotonie du quotidien ; parfois ils permettent de réussir là où l'on aurait échoué auparavant ; parfois enfin, une mauvaise maîtrise des NTIC ou un usage inadapté sont facteurs d'échec et de déception.

Retard/avance

- L'idée d'un retard français appartient au passé : c'est le sentiment dominant chez les agents que nous avons rencontrés. Ce constat est probablement dû à la situation plutôt favorable des quatre services visités. Il est étayé par des comparaisons avec les entreprises privées, souvent moins avancées, et avec les administrations étrangères, dont les situations sont inégales.
- Certains agents penchent vers davantage de modestie, estimant que l'on est encore loin du compte, constatant que de nombreuses ressources disponibles sont en langue anglaise, ou considérant que d'autres administrations voisines ont quelques années d'avance : pour certains, la police et la gendarmerie travaillent depuis longtemps en réseau avec une circulation exemplaire de l'information ; pour d'autres, la recherche médicale et la prévention sont très en avance sur les pratiques de l'administration.
- Pour certains, l'administration va trop vite, au contraire, et ses agents ont du mal à suivre. Pour beaucoup, le retard est inégalement comblé, et les disparités entre administrations, même au sein d'un même ministère, sont source de dysfonctionnements.
- En tout état de cause, la question du retard ou de l'avance suppose acquis l'idée d'un progrès : à cet égard, chacun considère l'implantation des NTIC comme un changement irréversible, pour le meilleur et pour le pire.

5. PROPOSITIONS ET SUGGESTIONS

Plusieurs pistes de travail se dégagent au terme de cette étude. Il s'agit pour l'essentiel de :

- Développer la réflexion et la concertation sur les usages, privilégier les usages par rapport à la technique
- Sensibiliser les agents à la place nouvelle de l'information et de la connaissance au coeur de leur mission (consultation, diffusion, coproduction, capitalisation, échanges ; knowledge management...)
- Améliorer les méthodes de mise en oeuvre : sensibilisation et mobilisation, formation adaptée aux usages, information
- Impliquer le management dans les mutations de l'organisation du travail : travail en réseau, projets transverses,... Former le management à ces évolutions.
- Répondre aux inquiétudes exprimées (emploi, disparition des métiers, déshumanisation...)
- Valoriser les sujets de fierté et en faire des leviers de mobilisation et de mise en perspective.

L'approfondissement de l'ensemble de ces pistes est une démarche longue et collective, un chantier significatif de modernisation que peuvent mener les acteurs de la fonction publique. Certains de ces sujets ont un caractère d'urgence : les NTIC agissent comme un amplificateur des dysfonctionnements, en même temps qu'elles donnent un potentiel inédit dans la relation de l'administration à ses propres agents et services, à ses usagers grand public et professionnels, à ses partenaires, à ses interlocuteurs étrangers.

La modernisation de l'Etat et le déploiement des NTIC parmi ses agents ne peuvent se faire sans une forte association de tous les acteurs : c'est une mutation qui doit être portée à chaque niveau, et c'est un "levier de progrès" pour autant que cet enjeu soit clairement manifesté et partagé.

L'urgence d'un pari sur les hommes, sur les compétences nouvelles, le partage de la connaissance, et la mobilisation, est l'enseignement principal qu'il faut, selon nous tirer de la présente étude.

Annexe 1 : grille des thèmes et sous-thèmes de l'étude

Usages

- Messagerie
- Intranet
- Réseau local
- Recherche sur Internet
- Applications spécifiques
- Minitel
- Travail en groupe
- Partage de fichiers
- Bases de données
- Temps passé
- Nature des données

Mise en oeuvre

- Etude préalable
- Sensibilisation et mobilisation
- Formation
- Moyens techniques
- Moyens budgétaires
- Support et assistance
- Connaissance du futur

Efficacité et organisation

- Relations aux citoyens
- Relations hiérarchiques
- Cloisonnement/décloisonnement
- Défauts et dysfonctionnements
- Sécurité et confidentialité
- Contrôle abusif
- Relations central/déconcentré
- Qualité du travail
- Production/Rendement
- Gain de temps

Satisfaction

- Confort
- Convivialité
- Temps de travail
- Inquiétudes/Espoirs
- Emploi, effectifs
- Evolutions métier/compétences
- Epanouissement personnel
- Suggestions amélioration
- Résistance au changement
- Enthousiasme, fierté
- Retard/avance

Annexe 2 : Exemple de conducteur d'entretiens semi-directifs (DDCCRF Avignon)

Préambule : En quoi consistent votre travail, vos missions, vos activités quotidiennes ?

- fonction, catégorie, ancienneté
- avec qui avez-vous des échanges ? (public, entreprises, autres administrations du département, votre administration, autres) - quels échanges, par quels moyens (tél, fax, courrier, ...)
- Quel genre d'informations vous est utile dans votre travail ?
- Quel genre d'informations produisez-vous ?
- Votre métier, votre service connaissent-ils des évolutions en général ?

1) Usage des NTIC / des ordinateurs en réseau (différent de bureautique)

- Quels sont les usages les plus importants pour vous actuellement? exemples : messagerie, intranet Géode, connexion internet, Verbalex (verbalisation), Pips (doctrine de contrôle), autres ?
- A quoi ça vous sert « en vrai », à quoi ça devrait /pourrait vous servir en théorie
- Quelles informations émettez-vous ? recevez-vous ? recherchez-vous ? Quantité (nb messages...)
- Combien de temps y passez-vous ?
- Pourriez-vous vous en passer ?
- Utilisez-vous toujours le Minitel ? Pour quels usages ?

2) Conditions de mise en oeuvre

- Avez-vous été formé à ces nouveaux outils de communication et d'information ? La formation est-elle suffisante ? Quelles formations vous manquent éventuellement pour votre travail ?
- Y a-t-il des outils que vous n'utilisez pas ? Vous paraissent-ils superflus ?
- Y a-t-il eu un effort de mobilisation accompagnant leur mise en place ? avez-vous été sensibilisé aux enjeux ? comment, lesquels ?
- Les performances techniques vous paraissent-elles suffisantes ?
- Les moyens (budgétaires, techniques) employés vous paraissent-ils adaptés aux besoins ?
- Quand un problème d'utilisation se pose, trouvez-vous facilement la solution ?
- Avez-vous connaissance des prochaines étapes d'implantation ?
- Pensez-vous que vous aurez accès à l'Internet ? Cela est-il important pour vous ?

3) Efficacité

- Les NTIC permettent-elles à votre service de mieux accomplir ses missions ? (en étant mieux informé ? en capitalisant l'expérience ?)
- Améliorent-elles la relation au citoyen et consommateur, aux entreprises, aux autres interlocuteurs ?
- Le fonctionnement interne est-il amélioré ? (meilleure info entre agents, décloisonnement, travail de groupe et en équipe, travail sur des projets)
- Votre travail individuel est-il amélioré ? (qualité, délai)
- Les relations avec la hiérarchie et ses interventions sont-elles changées ? Avec l'administration centrale ?
- Transmission de l'expérience ? (aux nouveaux,...)
- Défauts et dysfonctionnements
- Sécurité ; confidentialité des données, secret ; contrôle abusif du travail des agents ?
- Prise en compte de la dimension européenne
- "Retard français" : votre sentiment (faut-il se dépêcher de le rattraper ?)

4) Satisfaction

- Votre temps de travail : modifié ? amélioré ? (quantité, nature)
- Votre confort
- Les relations avec vos collègues, la convivialité
- Vos inquiétudes, vos espoirs
- L'intérêt que vous portez à votre travail
- Votre métier, votre compétence (changés ? renforcés ? menacés ?)
- Votre poste, les emplois (effectifs)

- Un épanouissement personnel ? (ouverture sur le monde, vision plus globale des sujets, autoformation...)
- Quelles perspectives ?

Suggestions d'améliorations : que faire pour que les NTIC m'aident mieux dans mon travail ?

Annexe 3 : synthèse de l'étude

Le Commissariat Général du Plan a demandé à Terra Nova Studio de mener une étude qualitative dans quatre services de l'administration. Cette étude a porté sur deux services centraux et deux services déconcentrés des administrations des Finances et de la Santé. Quarante entretiens individuels ont été effectués avec des agents de tous niveaux en février et mars 1999. Cette étude est fondée sur les déclarations et les représentations des agents ; sans valeur représentative, elle fournit un éclairage utile, mais limité.

Constats

Usages.

La messagerie est le seul usage commun à tous ; pour plusieurs services, elle est déjà ancienne, et il est déjà possible d'avoir du recul. Internet est surtout utilisé en administrations centrales, et par un nombre restreint d'agents : la méconnaissance ou les questions de sécurité sont des freins sérieux. L'Intranet est généralement installé depuis peu, ses contenus sont souvent mal connus et il ne rencontre pas encore l'adhésion des usagers, qui jugent son utilité généralement faible. Les fonctionnements en réseau sont assez répandus et parfois très utiles ; l'utilisation de groupware correspond à des cas particuliers.

Les responsables sont souvent faiblement utilisateurs ; certains ont un usage avancé et exigeant.

Conditions de mise en oeuvre.

La mise en place des NTIC est presque toujours subie, peu préparée, peu expliquée, et traitée comme une affaire technique. Les formations portent sur les outils, et sont souvent jugées décevantes. Peu d'attention est portée aux usages, aux méthodes de travail en réseau, et à la place nouvelle de l'information et de la connaissance dans les organisations. Dans cette "révolution par le haut", le personnel n'est pas acteur du changement et la demande de concertation est très forte.

Efficacité et organisation.

Il est prématuré d'évaluer l'impact des NTIC sur ces plans. Les bouleversements de la bureautique sont encore récents. Beaucoup d'usagers redoutent l'aggravation de leur surinformation actuelle ; ils craignent ou constatent un surcroît de travail ; ils n'attendent pas de l'Intranet une aide concrète à leur mission, et se méfient du "fouillis" de l'Internet. L'instantanéité a son prix : une pression et une exigence accrues de l'administration centrale sur les services, en termes de production et de délais.

Toutefois le gain de performance est net pour certaines missions quantifiables, ou pour les tâches d'animation de réseau ou de service ; et le gain qualitatif est parfois important, sur le traitement de certains dossiers nécessitant approfondissement et concertation.

En matière d'organisation, les NTIC amplifient l'existant : un fonctionnement cloisonné le restera, des relations hiérarchiques difficiles peuvent être aggravées, les fonctionnements transverses ou la transparence sont favorisés s'ils existent.

Satisfaction des utilisateurs.

Chacun est riche de contradictions sur ce sujet. Le préjugé favorable l'emporte, mais il s'accompagne d'interrogations et d'angoisses. Le stress, la pression du temps, mais aussi la diminution des effectifs, la complexité "informatique" croissante et la crainte de ne pas être à la hauteur, l'inquiétude de voir des métiers et compétences disparaître, s'expriment abondamment. Deux préoccupations dominent : la question du sens de ces évolutions, au-delà de laquelle chacun s'interroge sur ses missions et celles de l'administration ; les craintes "philosophiques" sur la déshumanisation du monde.

Nombreux sont les agents qui expriment, simultanément, leur enthousiasme face à l'évolution de leur travail et aux possibilités entrevues, et leur fierté de voir l'administration se dépoussiérer.

Pistes de travail

La situation que nous avons décrite n'est pas générale, mais elle est, au moins, très fréquente. Les responsables des services que nous avons visités sont souvent conscients des difficultés que nous avons pu souligner, et constatent qu'après un effort matériel généralement apprécié, il est temps de se préoccuper des aspects humains. Il nous semble qu'au-delà des situations ponctuelles, c'est une inflexion générale qu'il faut donner au déploiement des NTIC, qui ne saurait porter ses fruits sans une véritable prise en compte du rôle des hommes et des évolutions des organisations.

Nous suggérons plusieurs pistes de travail :

- Penser les usages
 - Une démarche itérative
 - Prendre appui sur la mise en commun de "bonnes pratiques" par les services de l'administration

- Impliquer le management
 - Le former de façon adaptée à ses besoins et contraintes
 - L'associer aux changements : autonomie des agents, fonctionnement en réseau...

- Miser sur les énergies, la fierté, la curiosité, les initiatives du personnel.
 - Faire en sorte que les utilisateurs deviennent acteurs
 - Utiliser les NTIC comme un levier d'amélioration

- Répondre aux inquiétudes (emploi, disparition des métiers, déshumanisation...)

- Adapter les organisations
 - À la place nouvelle de l'information et de la connaissance (consultation, diffusion, coproduction, capitalisation, échanges)
 - Au travail en réseau et en groupe

- Adapter les méthodologies de mise en oeuvre
 - Études préalables, préparation du changement, concertation
 - Accompagnement des usages ; Information des usagers
 - Évaluation de l'action et de l'atteinte des objectifs