



HAL
open science

Electronic government and the French state: A negotiated and gradual reform

David Acaud, Amar Lakel

► **To cite this version:**

David Acaud, Amar Lakel. Electronic government and the French state: A negotiated and gradual reform. *Information Polity*, 2004, 8 (3,4), pp.117-131. 10.3233/IP-2003-0036 . hal-04138343

HAL Id: hal-04138343

<https://hal.science/hal-04138343>

Submitted on 22 Jun 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Gouvernement électronique et réforme de l'Etat en France : Etude d'un processus de réforme négocié

Résumé :

En France le thème de l'administration électronique fait aujourd'hui figure de modèle emblématique de la modernisation de l'Etat et de l'administration.

La communication analyse le processus de construction d'un projet global et cohérent en la matière pour mieux saisir la manière dont les NTIC ont été progressivement intégrées à l'enjeu, somme toute classique, de la modernisation de l'Etat en France.

L'étude approfondie des rapports publics et les entretiens menés avec des protagonistes de la réforme montrent les aléas du processus. La nature du changement est ainsi mieux appréhendée en révélant à quelles conditions et selon quelles modalités les NTIC influencent la modernisation. La communication est l'occasion de rendre compte du point de vue des acteurs en partant des questions ouvertes et des tensions engendrées par les réformes. La dernière partie propose une focalisation sur les réformes de Bercy.

Notre analyse est l'occasion de revenir sur l'idée selon laquelle la modernisation des Etats et des administrations serait mécanique en dépendant étroitement de variables qui décideraient de la nature du changement. En réalité, les stratégies d'acteurs développées et les résistances qui en découlent, attestent que la variable politique, les coalitions d'intérêt et les représentations concurrentes d'un Etat modernisé, sont les facteurs essentiels qui déterminent l'élaboration et le degré de mise en œuvre des politiques de modernisation. A cet égard, notre interrogation sur le rôle des NTIC dans la transformation de l'Etat en France entend rendre compte de la complexité du processus de modernisation et mesurer la nature du changement induit par ces dernières.

C'est dans cette optique que nous rappellerons tout d'abord comment le discours sur les NTIC s'est progressivement structuré autour d'un programme ambitieux de modernisation en profondeur de l'Etat et de son administration publique. Il apparaît en effet nécessaire de comprendre les usages des NTIC opérés pour saisir la nature de la modernisation proposée.

Nous analyserons dans un second temps, grâce notamment à une étude - en cours - menée auprès des principaux protagonistes de la réforme, la nature des contraintes pesant aujourd'hui sur la mise en œuvre des projets et les interrogations qui demeurent.

En accord avec nos interviewés, nous avons choisi de respecter leur anonymat jusqu'au terme de notre étude. Nous nous contenterons donc ici de reprendre leurs propos de manière analytique sans identifier nominalement leur auteur.

Le discours sur les NTIC en France : retour sur les conditions d'établissement d'un nouveau modèle de modernisation

Les NTIC semblent renouveler la problématique de la « modernisation » en proposant une refondation de l'Etat. Cette évolution, qui postule une reconfiguration radicale de la forme et des missions de l'Etat dans un environnement inédit, a pris forme progressivement dans un discours qui, en France, a d'abord fait des NTIC un remède aux maux traditionnels de l'administration publique avant de devenir un véritable modèle organisationnel. Dans cette analyse de l'évolution des postures d'acteurs, l'année 2001 apparaît comme une période durant laquelle s'opère officiellement le changement de registre : elle est ainsi souvent présentée en France comme « l'an 1 » de l'administration électronique, même si la multiplication des études alimentées par le Programme d'Action Gouvernemental pour la Société de l'Information (PAGSI)¹ montre que la rupture est le fruit d'une lente maturation.

¹ Comité interministériel sur la société de l'information, *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information*, Paris, Documentation française, 1998.

Si dans un premier temps le PAGSI avait mis en troisième position, parmi ses six objectifs prioritaires, celui de « Moderniser le fonctionnement de l'Etat », le travail du contrôleur d'Etat Jean-Paul Baquiast - qui visait à élaborer une première évaluation de « l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la modernisation de l'administration »² - avait relancé la question. Ce travail fut complété par les deux rapports du sénateur d'Attilio sur le développement des TIC dans les collectivités territoriales³. Sur la base de ces rapports, Lionel Jospin confie l'année suivante, au conseiller d'Etat Bruno Lasserre⁴, la charge d'organiser des ateliers de travail pour clarifier les enjeux et établir une série de pistes programmatiques à destination des administrations. Six ateliers et un groupe plénier ont ainsi abouti à la publication de cinq rapports, qui reflètent l'importance prise par les NTIC au sein du discours de l'Etat au cours de cette période.

Deux rapports développent alors un projet global d'administration électronique. Il s'agit d'une part de l'étude de la DIRE, publiée en février 2001, sur « L'impact des technologies de l'information et de la communication (TIC) sur l'organisation du travail et des services dans l'administration »⁵ et, d'autre part, du rapport de Thierry Carcenac, député du Tarn, intitulé : « Pour une administration électronique citoyenne »⁶ qui devient le fondement du programme « e-Gouvernement » en France. Il fut complété la même année par le rapport de Pierre Truche, « Administration électronique et protection des données personnelles »⁷ qui a donné lieu à un débat permanent dans le cadre du « Forum de l'Internet »⁸. S'il en était besoin, soulignons que la réflexion n'est pas achevée : le gouvernement de Jean Pierre Raffarin a voulu relancer le programme baptisé désormais RE/SO 2007 et a commandé à Pierre de LA COSTE et Vincent BENARD un rapport, publié en janvier 2003, « L'Hyper-République : bâtir l'administration en réseau autour du citoyen »⁹.

Comme nous l'avons annoncé, nous voudrions revenir sur le processus de construction d'un projet global et cohérent pour mieux saisir la manière dont les NTIC sont progressivement intégrées à l'enjeu classique de la modernisation de l'Etat en France.

Il nous semble que les réflexions développées autour des NTIC encouragent encore davantage les phénomènes d'ouverture et de « mimétisme » que l'euphémisation des politiques, de l'espace public et la

² Jean-Paul BAQUIAST, *L'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la modernisation de l'administration*, Paris; Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation; 1998. Deux rapports peuvent apparaître dans la généalogie du PAGSI comme des prémisses de la question de l'Internet dans le cadre d'une administration électronique. Celui de la Commission pour la simplification des formulaires (COSIFORM), *L'administration communicante et le développement des téléprocédures*, Paris; Premier ministre; octobre 1996, qui de son propre aveu semble peu suivi de conséquences. Suivi d'un rapport plus médiatisé, celui d'Isabelle Falque-Pierrotin, *Internet : enjeux juridiques*, Paris; La Documentation française; 1997, qui, lui, constituera la première approche sur les données personnelles.

³ Henri d'ATTILIO, *Le Développement des nouvelles technologies d'information et de la communication dans les collectivités locales : de l'expérimentation à la généralisation*, Paris; Premier ministre; 1998 et Henri d'ATTILIO, *Assurer l'égalité des territoires dans l'accès aux technologies de l'information et de la communication pour les zones fragiles*, Paris; Premier ministre; 1998.

⁴ Bruno LASSERRE, Philippe CHANTEPIE, Olivier JAPIOT, *L'Etat et les technologies de l'information : Vers une administration à accès pluriel*, Paris; La Documentation française; 2000

⁵ Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat, *L'impact des technologies de l'information et de la communication (TIC) sur l'organisation du travail et des services dans l'administration*, Paris, DIRE, février 2001

⁶ Thierry CARCENAC, *Pour une administration électronique citoyenne : contributions au débat*, Paris; La Documentation française; 2001

⁷ Pierre TRUCHE, Jean-Paul FAUGERE, Patrice FLICHY, *Administration électronique et protection des données personnelles : Livre blanc*, Paris; Ministère de la fonction publique; février 2002.

⁸ Il faut préciser qu'à chaque rapport sur l'administration électronique, on peut associer un rapport sur les interrogations juridiques que l'administration électronique suscite. Au rapport Baquiast, on associe le rapport de Guy Braibant, *Données personnelles et société de l'information*, Paris; La Documentation française; 1998, et surtout l'impressionnant rapport de Jean-François THERY et Isabelle FALQUE-PIERROTIN, *Internet et les réseaux numériques*, Paris; La Documentation française; 1998; au rapport Lasserre, le rapport de l'Atelier n°6 présidé par Dieudonné Mandelkern, *Des moyens nouveaux au service de la diffusion des données publiques*; et plus récemment au rapport Bénard, les deux publications du « Forum de l'Internet » : *Administration électronique et protection des données personnelles*, synthèse d'une année de débats à la suite du rapport Truche et publié en décembre 2002, et *Le développement de l'administration électronique*, recommandations du forum publié en février 2003 tous deux téléchargeables sur le site www.foruminternet.org.

⁹ Pierre de LA COSTE, Vincent BENARD, *L'Hyper-République : bâtir l'administration en réseau autour du citoyen*, Paris; Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire; 2003.

diffusion du « management public » avaient largement initiés. L'élaboration et l'orientation des réformes dépendent dès lors logiquement de la manière dont certains acteurs entendent influencer et conduire le processus du changement : on retrouve ici la problématique, somme toute classique, de la manière dont le « souci de soi » de l'Etat découle en France des coalitions d'intérêt au sein des différentes composantes de l'administration publique¹⁰. Faute de pouvoir faire ici une sociographie des élites françaises engagées dans les programmes des NTIC, nous soulignerons la manière dont les différents discours en circulation sont progressivement réélaborés au service d'un projet de refondation de l'Etat français et de son administration.

Structuration du discours et processus d'institutionnalisation

Comparaison et Évaluation : le thème du « retard français »

Le thème du retard français va servir de leitmotiv pour prendre conscience d'une nécessité d'engagement des ressources nationales et continue aujourd'hui encore de faire sens pour les acteurs. L'un de nos interlocuteurs souligne en connaissance de cause : « *La thématique du « retard français » fonctionne encore auprès d'une certaine catégorie de l'élite administrative. On s'appuie sur les comparaisons internationales pour mener l'aiguillon.* » En 2003, le dernier rapport déposé auprès du 1^{er} Ministre insiste en préambule sur le même état de fait : « *En France, sur une période de 10 ans (1990-2000), notre place dans la course à la dématérialisation des procédures a régressé. Actuellement, elle n'est plus que dans une honnête moyenne. Nos voisins européens ont profité de la révolution Internet pour rattraper leur retard.* » (BENARD, 2003, p.17) Chaque prise de parole publique, chaque rapport français, ne manque jamais de souligner la situation des autres pays dans le domaine des NTIC, en faisant référence aux tableaux de bord publiés par la Commission européenne et aux données publiées par les grands groupes de consulting tels que « Accenture ».

Pour ne prendre qu'un exemple, dans le rapport « Hyper – République, bâtir l'administration en réseau autour du citoyen », Vincent Bénard met en relation les indices d'équipement informatique français et américains puis européens : « *Aux Etats-Unis, la connexion à Internet semble aujourd'hui être arrivée à maturité (avec 59 % d'internautes réguliers dans la population en 2000 comme en 1999). La croissance est toujours très forte en Europe et le pourcentage d'européens sur la toile devrait être plus important que celui des Américains. Le gouvernement britannique a récemment annoncé que le pays avait dépassé la barre des 51% de connectés. « La France pourtant ne semble pas pouvoir atteindre ces 50% dans les 5 ans à venir »* (BENARD, 2003, p.11)

L'inquiétude suscitée par ces indices de comparaison est souvent redoublée par des analyses plus structurelles sur le niveau d'effort et d'investissement des gouvernements européens. Vincent Bénard compare par exemple les 250 personnes du groupe *E-Envoy* en Grande-Bretagne engagées dans l'administration électronique avec la dizaine de personnes engagées dans la nouvelle Agence de Développement pour l'Administration Electronique (ADAE)¹¹.

La logique de la comparaison sert incontestablement d'aiguillon et de moteur à l'élaboration des discours des réformes concernant les nouvelles technologies : « *La haute fonction française est assez soucieuse de sa position internationale et vit beaucoup d'une évaluation de sa position et de la comparaison aux autres avec une certaine forme de complexe. Les NTIC sont un moyen d'affirmer sa modernité et son dynamisme.* »

Soulignons en passant que les témoignages recueillis montrent que le contexte de compétition entre Tony Blair - très avancé sur la question de l'e-administration qu'il déclenche dès 96 - et Lionel Jospin est en grande partie à l'origine de l'engagement massif de la France dans la société de l'information (à travers le PAGSI que nous présentons ci-après) : le projet fut soutenu par un Premier Ministre soucieux de son image en France, à l'étranger et au sein du mouvement socialiste européen.

Dans cette veine, sans qu'il soit nécessaire de le développer ici, l'Union européenne exerce une influence toute particulière sur la France. L'Europe s'intègre d'ailleurs officiellement aux programmes nationaux de eGovernment en 2001, par la conférence de Bruxelles des 29 et 30 novembre, intitulée « From

¹⁰ Cf. notamment sur ce point les travaux de Philippe Bezès, Delphine Dulong et Brigitte Gaiti.

¹¹ Cf. aussi des phrases comme : « Il faut d'abord souligner les efforts des administrations étrangères pour monter des organisations puissantes afin d'atteindre les objectifs assignés aux programmes nationaux d'administration électronique. »

Policy to Practice », inaugurant l'engagement de la commission européenne dans la Gouvernance Electronique, deux ans après l'inauguration du programme de la « société de l'information pour tous », lancé en vue du Conseil Spécial de l'Europe de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000. Ce programme, faisant l'objet d'un *benchmarking* permanent, connut sa seconde conférence européenne sur le « eGouvernement » les 6 et 7 juillet 2003 à Côme en Italie. Ces deux conférences, dont on retrouve la trace dans les deux rapports clefs pour l'administration électronique (celui de Thierry Carcenac en 2001 et celui de Vincent Bénard en 2003), manifestent clairement les formes d'influence exercées par l'Europe et soulignées par nos interlocuteurs.

Les NTIC accroissent la compétition internationale

Ces échanges alimentent l'idée selon laquelle l'on assiste à une aggravation des conditions de la concurrence pour les autorités de régulation, par un phénomène de déclassement des organisations incapables de s'y engager. A ce titre, le long développement du livre blanc de la Délégation Interministérielle pour la Réforme de l'Etat (DIRE, 2001) est très significatif en appelant à ne pas faire de distinction entre organisation de service public et organisation de service privé et en demandant aux administrations d'engager les mutations exigées par les sauts de niveau technologique concurrentiel dans lesquels elles doivent assurer leur marché.

Le thème de l'attractivité du territoire auprès des investisseurs étrangers est fondamental pour rappeler que, dans le cadre d'une économie de services internationale, les organisations publiques sont dans un marché ouvert et concurrentiel. La plupart des hauts fonctionnaires rencontrés soulignent que, pour eux, l'émergence des NTIC dans l'économie mondiale a eu pour effet de dévoiler une fragilité très importante pour les organisations plongées dans une concurrence accrue. *« L'attractivité du territoire pour les multinationales se mesure notamment sur l'indicateur de la facilité des relations avec l'administration. L'administration électronique est, en conséquence, l'un des critères de la simplicité des relations avec l'administration d'un pays. »* (BENARD, 2003, p.17) S'engager dans la modernisation de l'Etat par le biais d'un investissement massif dans ces modes de production de services assurera donc *« l'attractivité du territoire vis-à-vis du décideur économique étranger [et] paiera en retour cet effort. »* (BENARD, 2003, p.17)

Les NTIC ont donc nourri un discours de recherche de compétitivité qui s'inscrivait assez naturellement dans les logiques du « Nouveau Management Public » auquel se rallient plus ou moins ouvertement la plupart des protagonistes des réformes en Europe. Ce faisant, elles ont également contribué à l'affaiblissement des frontières entre le public et le privé.

La veille concurrentielle : les modèles du secteur privé

Les entreprises privées eurent une place importante dans les analyses produites par les rapports sur l'administration électronique. D'une part, parce que les grands groupes français, confrontés notamment à la concurrence américaine, avaient résolument pris le parti de la modernisation par les NTIC. D'autre part, car l'idée qu'il n'y a aucune différence entre un certain nombre de critères qui guident la réforme des organisations des services s'est popularisée. Le livre blanc de la DIRE, qui apparaît comme un petit guide de la modernisation électronique de l'Etat, est à ce titre explicite : *« nombre de réalisations des grandes entreprises peuvent utilement guider les réflexions des responsables administratifs ; (...) Il a donc semblé utile de décrire concrètement les évolutions que connaissent les entreprises les plus en pointe dans la société de l'information. C'est ce à quoi s'attache la première partie de ce guide. »* Et le guide conclut : *« En matière de mise en oeuvre des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les organisations, nombre des questions que se posent les responsables dans l'administration sont naturellement très proches de celles de leurs homologues du secteur concurrentiel. »*

On retrouve cette influence dans la place grandissante prise dans les forums qui se multiplient sur ce sujet par les consultants en organisation issus des entreprises privées. Ainsi de nombreuses rencontres et divers forums sont organisés autour de clubs et d'associations. « L'Échangeur » est par exemple une structure significative où l'absence de distinction entre organisations privées et organisations publiques est manifeste. Sa « rencontre », a ainsi fait date car elle a réuni les décideurs publics et privés qui avaient participé à cette initiative de « l'administration électronique ». L'absence de distinction entre acteurs privés et acteurs publics se réalisait autour d'une conception de la modernisation des processus perçue dans sa dimension de prestation de services dans un espace concurrentiel. La mutation de l'administration paraissait à ce titre inéluctable.

Ainsi, qu'ils soient issus du secteur privé ou du secteur public, un ensemble de porteurs de projets, motivé par des intérêts hétérogènes, a développé des représentations hétérodoxes de l'organisation de services. C'est dans cette dynamique que l'on trouve la genèse du programme du PAGSI. Nous souhaitons montrer comment ces positions sont progressivement intégrées et reformulées dans un projet global davantage cohérent.

Les étapes du programme Administration Électronique en France

Dans ce contexte, l'émergence d'une politique publique des NTIC doit initialement beaucoup à des engagements individuels au plus haut sommet de l'Etat. La plupart de nos interlocuteurs ont ainsi rendu compte de la manière informelle dont les NTIC ont fait leur apparition dans l'administration publique. L'utilisation de la messagerie électronique par les hauts fonctionnaires a notamment fait sortir dans l'esprit de nombreux responsables l'idée selon laquelle les NTIC posaient des questions informatiques et devaient être cantonnées aux services techniques. *«Progressivement, toute une série de hauts fonctionnaires, le secrétaire général du gouvernement, le premier président de la Cour des comptes, ont ainsi accordé une attention plus grande à ces questions jusqu'à ce que les NTIC soient considérées comme une « question d'intérêt national » et que soit affirmé officiellement l'engagement de l'administration française dans les NTIC.»* (ENTRETIENS, 2003) Les membres du conseil d'État et le corps préfectoral sont une réalité sociale d'où émergent des personnalités qui voient en l'e-administration une occasion de modernisation de l'administration.

Des groupes de travail ont joué des rôles clés dans la compréhension des NTIC au sein de l'Etat afin d'évaluer la nature des transformations et leur priorité. Ils permirent de fiabiliser les objectifs. En termes d'idées, les choses ont donc reposé sur un petit nombre d'individus au cœur de l'Etat, cette préoccupation montre que c'est au centre de l'Etat, dans son noyau dur que les problématiques sont pensées. Des personnalités comme Jean Noël Tronc, conseiller de Lionel Jospin durant tout la période du gouvernement, ont assuré les présidences de ces lieux de réflexion. On y choisissait les thèmes et les présidents, très souvent parmi le corps des conseillers d'Etat, on y accueillait des ressources humaines par réseaux ou par notoriété. Issus du public, du privé ou des associations, ils furent sélectionnés pour leur sens de l'initiative et de l'engagement personnel dans l'évolution de l'Internet en France. La tradition des juges administratifs a apporté le sens de l'écrit et du mémoire, l'écoute et la confrontation des points de vues sur la base d'opinions divergentes.

Les personnes extérieures aux cercles des hauts fonctionnaires furent principalement recrutées dans le milieu des Télécom et de l'informatique. Il convient de relever que l'on retrouve souvent chez ces mêmes experts une forte résistance à l'Internet. Les NTIC ont amené une rupture radicale entre deux types d'acteurs : les «exploitants» qui se contentent d'un savoir fixe et opérationnel et les «chercheurs», toujours en quête d'une amélioration des compétences. Une entreprise comme France Télécom a été un frein car elle était constituée par une majorité d'exploitants, nous ont déclaré certains de nos interlocuteurs pourtant issus de l'entreprise.

Trois dates clés : 1993, 1997, 2001

Quand le vice-président américain, Al Gore, popularise sa « nouvelle frontière informatique » en 1993, les NTIC concernent très peu les sphères publiques. Cela dit, François Fillon, alors ministre des Technologies de l'information et de la Poste en 1995, avant de devenir Ministre délégué à la Poste, aux Télécommunications et à l'Espace entre 1995 et 1997, associe la modernisation de l'Etat au développement d'Internet.. Une série de groupes de travail sur la question des autoroutes de l'information est établie, formant ainsi les premiers ateliers de travail sur la question des NTIC et de l'Etat. Mais il est très vite isolé sur la question.

Le moment clé semble être 1997, avec l'émergence du projet « Société de l'Information » : le PAGSI est l'élément déclencheur d'une politique nationale. L'engagement personnel du Premier ministre de l'époque, Lionel Jospin, est déterminant : il voit en l'e-administration l'une des rares choses positives incarnant la modernité et la réforme, s'appuie sur l'exemple de Tony Blair qui avait lancé à grands renforts de publicité son programme un an auparavant.

Cependant, si dès 1997 se met en place une politique de la « Société de l'Information », la question de l'administration électronique va avoir du mal à décoller : pensée comme un projet transversal basé sur un renforcement des instances interministérielles, le ministère de la réforme de l'Etat y voit une question liée à ses prérogatives. Il va donc ne pas vouloir réintégrer la question à son agenda, multipliant les

concurrences et les freins aux instances qui ne dépendaient pas directement de son administration. De plus, l'immensité d'un programme qui dépassait largement les capacités budgétaires mobilisées, les rapports de force mais aussi la culture des acteurs vont gouverner le choix des priorités de ce qu'on appelle aujourd'hui la première période de la politique publique pour l'administration électronique.

Première étape (PAGSI) : Appel massif à l'innovation et à l'engagement de chacun, comprendre.

Le programme ambitieux du PAGSI, listant près de 218 objectifs, développe la méthode du foisonnement de la base subventionnée par une batterie de financements : il semble que l'immensité de l'innovation, touchant apparemment tous les secteurs d'activité de l'Etat, n'offrait pas de point de vue clair des orientations à prendre. L'équipe du PAGSI, même si elle avait su présenter des orientations précises des enjeux de la future « Société de l'Information », semblait récupérer le train alors qu'un foisonnement à la base de la société civile avait multiplié les initiatives sporadiques. Le cas d'Adminet est à ce titre exemplaire. « *La contradiction entre les positions officielles des administrations et le volontarisme de ces pionniers se traduit par l'existence de réseaux de compétences parallèles, en marge de l'administration et de la hiérarchie, comme celui qu'anime un ingénieur général des Mines, Christian Scherer (rare exemple avec Jean-Paul Baquiast de haut fonctionnaire engagé dès les origines dans l'aventure d'Internet), entouré d'un certain nombre de webmasters de toutes origines et de tous grades. Véritable OVNI administratif, son statut juridique reste indéfini. Le mode de fonctionnement d'Adminet défie toutes les règles de l'organisation administrative, à commencer par le principe hiérarchique. Christian Scherer est pratiquement le seul à actualiser Adminet, mais il s'appuie sur un réseau de correspondants (nationaux et internationaux, car Adminet est virtuellement présent sur toute la planète) qui le nourrit de nouveautés et lui signale ses erreurs.* » (BENARD, 2001, p20) Le PAGSI apparaît en premier lieu comme une volonté de comprendre et d'apprendre à partir du foisonnement d'expériences que des agents venant de partout ont librement et individuellement initié. La récupération des expériences et des acteurs les plus aboutis, comme Jean Paul Baquiast et son projet « admiroutes » vont former les premières pierres de la politique gouvernementale.

C'est ensuite la sociographie des acteurs qui s'engagent au plus haut niveau dans la réforme qui explique largement le visage pris par la politique du PAGSI, notamment autour de la question juridique des Données personnelles sur Internet et de la rationalisation des processus de l'Etat. D'une part, la forte présence du conseil d'Etat, s'appuyant sur la CNIL, née avec la loi informatique et libertés de 1978, forme un bloc très majoritaire dans l'élaboration de ce plan. Fort d'une expérience ancienne de ces problématiques, il se lance avec beaucoup d'aisance dans l'actualisation du débat au regard de la mondialisation des systèmes d'information. C'est le commissariat au Plan qui va soutenir le second pan de la politique s'appuyant sur le ministère très dynamique de l'économie et des finances de Dominique Strauss-Kahn (à cette époque en forte concurrence sur le leadership interne au parti socialiste avec Lionel Jospin). La rationalisation des processus internes et des formalités administratives, dans un souci de diminution des coûts et d'efficacité de gestion, est un projet classique et constant des politiques ministérielles. Son pendant informatique au sein du ministère des finances remonte au gouvernement de Georges Pompidou et de l'émergence des supercalculateurs statistiques. De nombreux observateurs soulignent que cela explique pourquoi les NTIC ont d'abord servi un discours de rationalisation de l'administration cher à la culture des hauts fonctionnaires.

Transversalité et institutionnalisation : l'émergence d'un enjeu.

La multiplication d'institutions à vocation « transversale » qui s'ensuit témoigne des velléités en matière de recherche de cohérence. Deux types de réunion des ministres s'occupent des questions de société de l'information en général et de e-gouvernement en particulier. Le Comité Interministériel à la Réforme de l'Etat (CIRE), chargé de conduire le programme de modernisation de l'administration. Le Comité Interministériel des Sociétés de l'Information (CISI), chargé d'élaborer et de conduire le Programme du Gouvernement pour les Sociétés de l'Information (PAGSI). Tout l'enjeu des institutions chargées de conduire cette réforme va tendre à faire se rejoindre les deux démarches autour de problématiques et de projets communs (Données personnelles, signature électronique, interopérabilité...).

Pour mettre en place ces programmes et assurer un suivi du PAGSI, quatre organes interministériels soulignaient chacun une des dimensions spécifiques du projet Administration électronique. Si les deux premiers s'occupaient des questions organisationnelles, les deux autres se chargeaient des questions ayant trait aux technologies de l'information et de la communication. La Délégation Interministérielle à la

Réforme de l'Etat (DIRE) assurait le suivi des programmes du CIRE en ce qui concerne les projets de modernisation de l'administration. La Commission pour la Simplification Administrative (COSA) se chargeait de coordonner le chantier de simplification des rapports à l'utilisateur, et notamment des formulaires administratifs. En ce qui concerne les questions des nouvelles technologies, la Délégation Interministérielle pour la Sécurité des Systèmes d'Information (CISSI), présidée par le Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN), dont elle est une sous-division, se consacrait particulièrement aux questions de sécurité des systèmes informatiques. Enfin, la Mission consacrée aux Technologies de l'Information et de la Communication (MTIC) était chargée d'assurer le suivi de la mise en place du PAGSI en matière d'Administration électronique. Elle fut créée par le décret du 27 août 1998.

Le 1^{er} décembre 2000 est enfin créée la Mission interministérielle pour l'accès public à la micro-informatique, à l'Internet et au multimédia, qui vise à coordonner le développement des espaces publics numériques pour l'accueil des usagers et la diffusion des NTIC. Elle suit le développement des missions à travers le territoire, tente de standardiser ces dernières par une identité visuelle, une diffusion des expériences et une mission d'expertise des projets. Elle assure enfin la promotion des projets auprès des administrations et des usagers.

En 2001, l'Agence pour les Technologies de l'Information et de la Communication dans l'Administration (ATICA) vient remplacer, par le décret n° 2001-737 du 22 août, la MTIC en renforçant ses prérogatives. La nécessité de remplacer une mission pour l'administration électronique par une Agence autonome est sans nul doute issue de la volonté de renforcer l'action en faveur du projet de e-Gouvernement. En effet, 2001 est un tournant à plusieurs titres. La réflexion sur le e-Gouvernement accède à la même maturité que les NTIC en général en France. La focalisation de l'Union européenne sur les questions du e-Gouvernement renforce le poids de cet aspect des TIC. Enfin, un essoufflement de l'économie numérique fait très vite sentir aux acteurs du secteur la nécessité de l'engagement keynésien de l'Etat. L'explosion de la bulle de la nouvelle économie au premier semestre 2002 va rendre impérative l'intervention de l'Etat dans le marché numérique. L'Agence est donc renforcée en missions et en prérogatives. D'une part, sa mission de veille devient une véritable fonction d'expertise auprès des administrations couvrant le conseil en solutions techniques, la définition des standards et des référentiels de l'administration et la présence en tant qu'expert dans les enceintes amenées à discuter de l'administration au niveau national, européen ou international. Une nouveauté réside dans la définition des objectifs clairs qui lui sont assignés. Veiller et assurer au niveau technique un cadre commun sur la question de l'interopérabilité entre administrations et usagers, le développement des projets selon les normes de standards ouverts du web et de préférence à l'aide de logiciels libres, enfin préparer l'entrée de solutions progiciels fortement structurantes. De plus, les questions de sécurité des systèmes informatiques et de protection de données personnelles acquièrent une acuité particulière quand il s'agit de projets engageant l'Etat. Enfin, la question de la simplicité des services en ligne et de l'accessibilité pour tous (handicapés, malvoyants ou malentendants...) montre l'émergence du concept d'utilisateur au cœur des projets. Sur ces questions l'ATICA va jouer un rôle phare reconnu par tous les acteurs du web administratif. Mais sa mission de maîtrise d'œuvre sera également renforcée. En effet, la mission précédente n'avait pu accomplir cette tâche du fait des concurrences des ministères qui gardent jalousement leur empire sur leurs administrations. Mais pour l'ATICA, le 1^{er} ministre va faire jouer son influence en modifiant la mission d'évaluation et d'audit qui peut être désormais déclenchée par lui-même sur tous les services administratifs. De plus, l'émergence de projets TIC interministériels comme AdER, service-public.fr va permettre à l'ATICA de développer de véritables compétences de conduite de projets et d'asseoir son leadership sur les autres projets administratifs (voir l'exemple du co-marquage). Enfin, l'ATICA obtient un troisième volet de mission qui apparaît comme un tournant dans la modernisation de l'Etat par les NTIC. Il s'agit d'une véritable compétence à conduire le changement qui se décompose en trois missions : la mutualisation des savoir-faire, des compétences et des projets ; la coordination des projets et l'animation des réseaux d'acteurs tels que les chargés de Missions TIC auprès des préfetures de région ; et enfin l'élaboration des politiques de formation du personnel administratif chargé des NTIC avec la DIRE et le Ministère de la réforme de l'Etat. Cette agence n'a cependant eu qu'une faible légitimité et aucun pouvoir à intervenir dans les autres administrations encore très cloisonnées. Le renforcement des liens entre l'ATICA, la COSA, la DIRE et le SGDN affirme néanmoins l'ancrage des technologies de l'information dans la question de la réforme de l'Etat.

Le gouvernement de Jean- Pierre Raffarin, par le décret n° 2003-141 du 21 février 2003, a renforcé cette structure en associant dans un geste fort et symbolique l'ensemble de ces institutions sous le programme de modernisation de l'Etat. Le lien entre modernisation et simplification des administrations,

recentrement de l'administration sur la satisfaction de l'utilisateur et le développement de l'Administration Électronique est souligné par l'intitulé même du décret. Il s'agit en effet d'un décret portant sur la création de services interministériels pour la réforme de l'Etat créant dans le même article 1^{er} les trois organismes. La COSA est maintenue dans ses fonctions, la Délégation aux Usagers et aux Simplifications Administratives (DUSA) vient remplacer la Mission interministérielle pour l'accès public à la micro-informatique, à l'Internet et au multimédia, arrivée à son terme, et est rattachée en tant que secrétariat à la COSA. La Délégation à la Modernisation de la Gestion Publique et des Structures de l'Etat (DMGPSE) vient quant à elle remplacer la DIRE. L'Agence pour le Développement de l'Administration Électronique (ADAE) vient se substituer à l'ATICA et enfin la Mission pour l'Économie Numérique (MEN), créée en même temps que l'ATICA pour piloter le développement de l'économie numérique, s'engage progressivement dans les questions du e-Gouvernement et plus spécifiquement dans le rapport aux entreprises.

L'ADAE confirme la voie retenue pour l'institutionnalisation de la politique publique des NTIC, à la fois dans une concentration des objectifs et dans un renforcement des moyens et des prérogatives : il est question de faire passer l'agence à une centaine de membres lui donnant ainsi la puissance des agences des pays européens leaders en e-gouvernement comme l'Angleterre, la Suède ou le Danemark. D'une part, la maîtrise d'ouvrage sur le domaine interministériel des technologies de l'information et de la communication devient de plus en plus conséquente au fur et à mesure des développements. Elle assure un contrôle sur les services opérationnels d'interconnexion comme AdER (bientôt AdER 2) et sur la mutualisation des ressources (transports, noms de domaine, messageries, annuaires, applications informatiques et registres des ressources numériques). D'autre part, la modernisation de l'Etat par les NTIC, sur les questions de dématérialisation des procédures, d'interopérabilité des systèmes et de développement des standards et des référentiels, acquiert un pouvoir important au sein du gouvernement. En effet, l'ADAE peut désormais proposer directement des mesures au 1^{er} ministre afin qu'il les mette en œuvre par décret ou circulaire. C'est donc à un recentrement sous l'autorité et la légitimité du chef du gouvernement que l'on assiste. La conduite du changement est limitée à la promotion et à la coordination des initiatives qui sont suivies, évaluées et valorisées et à une hypothétique maîtrise d'ouvrage auprès des administrations requérantes.

Mais la nature même de l'agence a changé, reflétant la redéfinition des projets d'administration électronique. Là où un conseil scientifique d'une quinzaine d'experts (souvent technique) décidait du programme de l'ATICA, on trouve désormais un conseil d'orientation qui réunit des représentants de ministres, des collectivités territoriales, des organismes assurant des missions de service public, des associations d'utilisateurs et d'entreprises ainsi que quelques experts. De plus, les trois organismes, qui ont le pouvoir de solliciter le concours d'une série d'administrations dans la liste définie dans le décret, aident à mettre en contexte la définition de l'agence. Ainsi, un recours aux directions directement chargées de mettre en œuvre la modernisation des administrations au niveau de l'État, mais aussi au niveau des collectivités territoriales, assure un relais au cœur même des autorités de l'administration. Le recours aux deux corps de l'inspection générale apparaît aussi comme la volonté d'afficher la mise à disposition d'autorités de contrainte. La légitimité de l'agence semble aussi se jouer dans la capacité à utiliser ces corps administratifs contraignants.

La structuration d'un discours programmatique global

Dès le milieu du mandat de Lionel Jospin, le Rapport Carcenac et celui de la DIRE font le constat d'une réussite de ce qu'ils nomment la première étape du PAGSI et appellent à une relance.

L'appel à un second programme manifeste bien l'idée de changer de cap en appuyant la modernisation de l'administration sur d'autres bases que l'achat d'un nouvel outil de communication. Un nouveau programme doit être élaboré, c'est du moins le vœu de Thierry Carcenac : « *Une affirmation forte au niveau politique de la volonté systématique de rendre les systèmes d'information publics interopérables est nécessaire : une administration électronique efficace et centrée sur le citoyen et l'entreprise. Cette stratégie, si elle est validée, serait au cœur d'une nouvelle étape du PAGSI. (...) Pour réussir cette seconde étape, la mission propose un programme unifié gouvernemental pour la naissance d'une administration citoyenne électronique (PUGNACE) construit sur l'analyse de 6 problématiques qui constituent les chapitres de ce rapport.* » (CARCENAC, 2001, p.42)

Dès son arrivée au ministère de la fonction publique, Michel Sapin s'appuie sur cette idée et annonce le plan stratégique de cette seconde étape. Mais l'idée n'est pas reprise par le Premier ministre. Entrant dans la seconde moitié de son mandat, touché par l'affaire corse, Lionel Jospin ne souhaite pas démarrer la campagne présidentielle avec un projet ambitieux, coûteux et qui vient chanceler les

habitudes administratives. Vincent Bénard, chargé de rouvrir le dossier pour la nouvelle équipe gouvernementale, ouvre le rapport Carcenac. « *Le passage " d'une administration en silo à une administration en réseau " (...) cette idée, exprimée notamment par le rapport Carcenac, est l'idée phare de l'e-administration. Elle traduit clairement le fait qu'il n'y ait pas de simplification possible de la vie de l'utilisateur par les outils modernes en réseau, sans décloisonnement en profondeur de notre administration centralisée et taylorienne.* » (BENARD, 2003, p.7) et pose la question : « *Pourquoi le rapport de Thierry Carcenac, qui avait fait l'objet d'une communication importante lors de sa publication, a-t-il à ce jour été suivi de si peu d'effets ?* » (BENARD, 2003, p.12) (Pour autant, Vincent Bénard fait un procès un peu forcé au rapport Carcenac afin de mieux assurer la rupture de ces propositions pour une Administration électronique. En accusant Thierry Carcenac d'avoir opté pour une définition technique des NTIC au service de la modernisation de l'Etat, il rompt avec la première étape en sacrifiant un ardent défenseur de la seconde. Il reprend à son actif le bilan positif de la première étape pour mieux réaffirmer la nécessité de relancer la seconde étape.

En 2003, le programme recommandé en 2001 a connu aux yeux de tous un arrêt qu'il nous faudra expliquer. Le rapport « Hyper-République » insiste à de nombreuses reprises sur la volonté politique d'engager des réformes. Il rappelle d'abord que le sujet est toujours à l'ordre du jour. « *Pourtant le chantier de l'administration électronique est en pleine ébullition. Depuis que le rapport Baquiast « e-démocratie, enjeux et perspectives » a été remis au président du Sénat le 27 novembre 2002, il est consacré aux questions d'e-administration autant qu'à celles de e-démocratie (montrant par ailleurs que les deux thèmes sont directement liés). Mais ainsi que le rapport Carcenac, le prochain Forum des droits de l'Internet sur « le développement de l'administration en ligne », la mission de Bernard Candiard sur l'accueil du public, englobe le traitement du courrier électronique adressé à l'administration* » (BENARD, 2003, p.6) et propose d'engager son plan d'action sur 5 ans dans le cadre de la nouvelle Agence pour l'administration électronique créée par le plan RE/SO 2007, lancé par le Premier ministre Jean Pierre Raffarin. Le projet est ambitieux. « *La réforme du nouveau gouvernement, élaborée durant la première année, est assez importante. C'est un peu « les systèmes d'information de l'Etat au risque de la réforme de l'Etat » ou « la réforme de l'Etat au risque de la e-administration »* » (ENTRETIENS, 2003).

En 2003, l'administration française a donc considérablement évolué dans son appréhension de l'Internet, comme le souligne Vincent Bénard : « *La mise en place d'un projet Internet ou Intranet est ressentie comme une obligation majeure, prise en main par la hiérarchie de chaque ministère et de chaque administration. Parallèlement, de nombreux pionniers, lassés de voir leurs efforts non récompensés, se sont découragés. L'Internet public est devenu d'une certaine manière institutionnel. C'est même devenu un enjeu de pouvoir qui déclenche des rivalités beaucoup plus âpres que dans les domaines où les règles du jeu sont bien établies et les territoires bien délimités.* » (BENARD, 2003, p.22) Tout semble se mettre en place pour assurer la transmission du plan de modernisation électronique de l'Etat. En effet, la volonté de lier l'introduction des NTIC aux transformations organisationnelles semble être l'objectif direct de cette seconde étape.

Dès le rapport de la DIRE, une certaine définition de l'introduction des TIC semblait s'affirmer. « *Dans la majorité des situations, le bénéfice permis par ces technologies ne pourra être pleinement concrétisé que par une remise en cause des organisations du travail ou des services.* » (DIRE, 2001, p.7) Ce thème est repris et développé par Thierry Carcenac : « *L'administration électronique citoyenne devra en permanence s'adapter, transformer son organisation afin d'apporter des services flexibles à valeur ajoutée pour les entreprises et les citoyens. Elle accompagne un projet politique : dans ce monde nouveau de la société de l'information, le rôle de l'Etat est – plus que jamais – d'être au service du citoyen.* » (CARCENAC, 2001, p.73) Il ne s'agit pas d'un simple passage à un nouveau mode d'organisation mais une volonté de transformation radicale de la culture administrative vers une attitude d'innovation et de changement permanent au sein d'une organisation conçue comme un prestataire de service auprès du citoyen. « *Internet doit être mis au service de la réforme de l'Etat, et notamment, au service des agents au contact des citoyens.* » (CARCENAC, 2001, p.9) L'administration électronique doit ainsi porter ses efforts sur l'interface avec le citoyen, qui doit devenir le point nodal de la modernisation. Cela passe par la responsabilité des agents de contact, l'absolue satisfaction de l'utilisateur comme ligne directrice de toute réforme et la mise en réseau des ressources. « *Ces orientations s'inscrivent plus particulièrement dans deux axes : répondre aux nouvelles attentes du citoyen ; déconcentrer les décisions et s'appuyer sur les agents, acteurs de la modernisation.* » (DIRE, 2001, p.9)

Bien plus qu'un nouveau programme de modernisation de l'Etat, qui plus est par des technologies de l'information et de la communication, c'est la notion même de changement qui est redéfinie. Une nouvelle culture est proposée à l'administration. Celle d'une plus forte responsabilisation des agents entièrement tournés vers la satisfaction de l'utilisateur. Pour assurer cette transformation, le nouveau

programme doit donc lier le développement des projets TIC à une culture du changement, qui doit reposer sur une dialectique entre écoute de l'utilisateur et de l'agent, qui aura pour mission de le satisfaire et une volonté permanente de changement pour les cadres administratifs.

Emergence d'un nouveau modèle de service public : de l'administration en « silo » à l'administration « en réseau ».

Ré-ingénierie des processus : mettre l'utilisateur au cœur des processus

Rationalisation des processus dans le back office :

L'introduction des NTIC comme système d'information dans l'administration apparaît comme un levier pour opérer une réingénierie des processus administratifs tout en industrialisant les flux d'information. Mais pour assurer ce processus de refonte des systèmes administratifs, l'introduction des TIC ne suffit pas en soi. L'e-administration peut se développer sans réformer l'administration, en accentuant même les défauts, nous met en garde Vincent Bénard. Il faut que ces « outils de communication » deviennent le support d'une révolution copernicienne qui vise à placer le processus au service de l'utilisateur comme fondement légitime de l'organisation publique. Les administrations ont en effet facilement accepté l'introduction des T.I.C. pour élaborer des sites vitrines, système de représentation seconde et parcellaire de l'administration. Bien entendu, la simple diffusion d'informations vers l'extérieur ne modifie en rien les processus internes, ni même la tradition de diffusion « broadcast » d'informations, qui sont autant de règles et de normes qui s'imposent à l'utilisateur anonyme. Dans cette optique, les téléprocédures ne se limiteraient qu'à un moyen de télécharger des formulaires. Le gain de temps existerait mais serait infime et ne porterait aucune conséquence sur la nature des services publics. Vincent Bénard nous met en garde sur les conséquences d'un « ajout » des NTIC sur les structures existantes : « *C'est dans ce contexte et sur le même modèle que se mettent en place les premiers téléservices ou téléprocédures interactifs. De même que l'administration a répliqué à l'identique ses formulaires-papier par des formulaires téléchargeables inertes, elle réplique à nouveau ses procédures par des téléprocédures.* » (BENARD, 2003, p.26). Contre cette numérisation de la « culture papier », les auteurs des rapports opposent un véritable projet de réingénierie des processus. En effet, il est clairement attesté que les gains de l'introduction des TIC ne se réalisent que dans le cadre de projets de système d'information dont la nature est avant tout organisationnelle. En effet, il s'agit de repenser les flux d'information pour chasser les pertes de productivité liées aux incohérences, aux traitements faiblement ou non pertinents, aux redondances de fonction...

Cette rationalisation du fonctionnement du système vient avant tout optimiser les processus. Cette ingénierie des systèmes d'information peut se concevoir en dehors même de l'informatisation des systèmes d'information. C'est la mise en place de cette double démarche qui rend potentiellement révolutionnaire l'introduction des T.I.C dans l'organisation. En 2001, le rapport Carcenac apparaît comme le tournant décisif dans la conception des services publics en ligne par l'introduction de cette logique de productivité : « *C'est dans cette adaptation continue des processus administratifs, dans leur optimisation en fonction des possibilités techniques, des moyens humains, du consensus social, que réside la clé de ce que l'on appelle en France « la réforme de l'Etat ». On pourrait aussi la baptiser ré-ingénierie des processus administratifs (RPA). (...) Dans le cadre du B to B ou du B to C, les entreprises qui réussissent sont celles qui ont passé le cap de la réingénierie des processus de gestion (RPB ou BPR « Business Process Reengineering »), qui ont vécu de l'intérieur une réingénierie de leurs processus et une remise en cause de leur structure. Le modèle du A to C ne peut faire l'économie d'une réingénierie des processus administratifs (RPA). Etape difficile à mettre en œuvre.* » (CARCENAC, 2001, p.16) Les TIC ne sont que les vecteurs d'une conception de systèmes d'information. C'est la conjonction d'une conception et d'une technologie qui produit la dimension structurante. « *Mettre en place un nouveau canal nécessite d'engager une démarche de projet structurante pour la fonction concernée (création d'équipes dédiées, refonte des structures existantes), les processus (standardisation), les services et offres (à mettre en cohérence sur les différents canaux de distribution). Une idée générale est d'extraire des équipes de travail les tâches à faible valeur ajoutée pour leur permettre de se recentrer sur leur cœur de métier et sur les compétences.* » (DIRE, 2001, p.14)

La première étape vise donc à la mise en place d'audits de processus. « *Mettre en place une téléprocédure sur un territoire donné suppose une analyse fonctionnelle précise des tâches accomplies par les agents opérationnels dans les instructions associées, et une compréhension des flux. On se rend*

généralement compte que les routines professionnelles ont installé des procédures de travail différenciées d'un guichet à l'autre (La « loi du Guichet ») et qu'une démarche correctrice, qu'on appelle « réengineering » ou démarche qualité, s'avère nécessaire. Ces démarches sont rarement transposables de façon brute d'un service à l'autre. » (BENARD, 2003, p.27) Il s'agit pour cela d'abandonner la logique de fonctionnement et de légitimité institutionnelle qui vise à définir des statuts et des postes et à en assurer l'adéquation. Ce mode de réflexion devient secondaire face à l'impératif de renouer avec la raison fonctionnelle des acteurs. Ainsi, peu importe de savoir qui doit faire quoi, mais il faut se demander quel est le processus optimal pour fournir telle ou telle prestation à tel ou tel usager. Une organisation est ainsi un système de services produit par des fonctions de traitement mises en chaîne et reliées par des flux d'information entrée/sortie. Une deuxième mutation s'opère quand l'organisation cesse de tenter de préserver sa structure et vise à l'optimisation de la satisfaction du client. Elle peut ainsi légitimement refonder ses services et opérer une transformation permanente par l'écoute et l'évaluation de la qualité de service. « En ce sens, les TIC sont indissociables de l'effort global de transformation de l'appareil gouvernemental. L'Etat en réseau doit s'organiser en fonction des besoins des citoyens et non en fonction des structures administratives héritées du passé. L'administration doit arriver à assumer elle-même sa propre complexité en ne faisant pas supporter celle-ci par ses usagers. » (CARCENAC, 2001, p.17) A l'instar des politiques marketing des grands groupes privés, l'administration partirait de l'utilisateur pour réélaborer ses services dans une démarche de qualité totale. « Un dialogue ouvert, non discriminatoire et transparent avec les futurs usagers et les offreurs de solutions est crucial pour faciliter le lancement des projets et éviter leur détournement au profit d'une catégorie ou d'un acteur. » (CARCENAC, 2001, p.25) C'est à ce titre que l'e-administration rejoint les préoccupations de l'e-démocratie dans le cadre de construction du e-gouvernement. Cette stratégie impose aux administrations publiques les mêmes critères de qualité que les entreprises privées mises en concurrence. « En mettant les entreprises à l'écoute des attentes de leurs clients, les approches « marketing » fondées sur des systèmes d'information performants ont une contribution décisive dans l'élaboration de ces stratégies. » (DIRE, 2001, p.35)

Une seconde étape vient à proprement rationaliser les services en chassant les fuites de valeur ajoutée du produit par des traitements non pertinents. La mobilisation des initiatives et de la force de conception de chaque acteur devrait fonder une culture du changement permanent tendant à l'optimisation des processus. La simplification des processus, par ce travail d'optimisation de l'énergie investie, assure une plus grande clarté et une plus grande réactivité du système et diminue par-là même la tendance entropique des organisations, qui les pousse à plus de complexité. C'est dans une seconde partie que l'« industrialisation » des processus d'information vient démultiplier les gains de productivité issus d'une clarification et d'une optimisation des processus. Il s'agit ici d'« accroître la rapidité et la qualité de traitement. En revanche, des gains de productivité ne sont envisageables que si la mise en place de ces outils s'accompagne d'un projet de refonte des processus concernés. La seule dématérialisation d'un processus n'est pas suffisante en soi. » (DIRE, 2001, p.22)

La dématérialisation assure une transportabilité instantanée dans les réseaux de communication annihilant toute contrainte de déplacement (en temps et en espace). Dans le cadre des circuits préétablis par les processus, l'information se déplace à volonté et instantanément. L'automatisation des traitements par les logiciels permet un gain de travail humain considérable. Dans le cadre de procédures normalisées, l'« intelligence » des applications permet de faire disparaître le travail humain en partant de la base, c'est-à-dire des fonctions les plus simples et les plus répétitives, vers les fonctions de décision les plus complexes. Les limites de cette « intelligence artificielle » peuvent être théoriquement repoussées très loin dans un environnement informatique. Seule une question d'inversion du rapport coût/bénéfice peut limiter cette mutation. La DIRE part de l'analyse des organisations privées pour souligner les résultats de la modernisation. « La gestion dans les entreprises devient de plus en plus complexe. Des analyses fines et ciblées de l'activité et de l'économie des processus sont recherchées. En même temps, des synthèses doivent être élaborées pour répondre aux besoins de visibilité particuliers des différentes fonctions. Les systèmes absorbent une grande partie de la complexité des règles de gestion. » (DIRE, 2001, p.28) L'outil informatique avale, distribue et digère la complexité informationnelle. La simplification administrative vise en premier lieu à supprimer les redondances (de saisie, de stockage, de traitement...). Mais bien au-delà de l'analogie avec la robotisation de l'industrie, le facteur immatériel évacue les contraintes physiques d'un travail industriel amenant ainsi tout processus informatisé à s'exécuter dans une quasi-instantanéité. Là encore, la disparition du travail humain simplifie les organisations dans les processus relationnels et libère ainsi les agents et les usagers dans leur temps de communication.

Les gains de cette réorganisation, couplés à une informatisation, sont directement issus de la réduction à un niveau quasi-nul des coûts proportionnels de traitement. En premier lieu, la chute des frais de

fonctionnement libère de la valeur et fait donc croître la productivité. Les gains qui se dégagent de cette croissance de productivité peuvent être alloués de différentes manières : soit par une chute du « prix » du service directement offert à l'utilisateur, soit par une réallocation des ressources vers des postes jugés plus stratégiques comme par exemple la relation clientèle ou toute autre fonction jugée déficiente, par l'enrichissement des services offerts par de nouvelles fonctionnalités générées ou encore par les TIC (simulation, alerte, permanence...). « *Les organisations du secteur concurrentiel utilisent largement les TIC pour offrir de nouveaux services à leurs clients, selon leur secteur d'activité. Des établissements publics mettent en oeuvre des stratégies analogues.* » (DIRE, 2001, p.35) Cette réallocation de ressources est bien souvent humaine et vise à profondément transformer les métiers et les organisations obligées de se réadapter à cette restructuration fonctionnelle. « *Selon la largeur du champ des compétences données aux équipes d'exploitation du nouveau canal, l'impact sur les structures existantes est plus ou moins fort. Il est particulièrement élevé lorsque le transfert d'activités entre canaux conduit à des diminutions de l'effectif des unités opérationnelles, et plus encore lorsque des unités sont fermées ou regroupées. La gestion sociale du changement est cruciale, lorsque des redéploiements fonctionnels et/ou géographiques de personnel sont envisagés.* » (DIRE, 2001, p.14)

Mais dans le même temps, la réorganisation ne peut échapper à l'augmentation des coûts infrastructurels fixes de mise en place du nouveau système d'information. Les organisations visent donc à développer des stratégies qui tendent à faire chuter ces coûts du changement pour repousser sans cesse le rapport entre investissement et retour sur investissement. La mutualisation des expériences s'appuyant sur des logiciels libres et la collectivisation des services d'infrastructures par un tiers sont les premiers moyens de réduction drastique des coûts de conception et de développement. Mais au niveau organisationnel, la réduction du temps de travail et les départs massifs en retraite sont un second levier pour assurer la diminution du poids de la masse salariale. L'embauche de nouvelles générations, ayant acquis ailleurs les compétences techniques, et la mutualisation des stages de formation par le e-learning permet de diminuer les coûts de formation irréductibles sans cela. Enfin, le développement des accès publics ou domestiques par Internet permet de renforcer le transfert du coût de saisie des informations sur l'utilisateur. Le gain de productivité semble désormais s'ancrer dans les projets de modernisation de l'Etat. « *L'e-administration donne l'occasion de gains de productivité conséquents. Comment les redistribuer ? C'est une question de choix politique, entre la baisse des impôts et l'augmentation du périmètre de l'action de l'Etat. Les coûts sont l'un des aspects de la qualité du service public. Une administration performante est aussi une administration économe des deniers publics et soucieuse de productivité dans ses traitements de dossiers.* » (BENARD, 2003, p.48)

En généralisant la logique de productivité dans les organisations publiques, les politiques publiques des NTIC relancent le programme de modernisation de l'administration en appliquant une démarche de la qualité totale. Sur le modèle des entreprises privées, deux conséquences sont à attendre de cette stratégie : d'une part, la diminution drastique du travail humain de la chaîne par l'automatisation des traitements qui opèrent progressivement des fonctions à faible valeur ajoutée pour atteindre les opérations les plus complexes ; d'autre part, un gonflement des infrastructures informatiques sur lesquelles reposent de plus en plus de processus informationnels, de la mémoire à la communication en passant par le traitement obligeant les organisations publiques à développer de nouveaux modes de gouvernance de l'information.

Du « guichet unique » au « Bureau Virtuel » : les front-offices d'un Middleware.

Les gains de productivité du back office dégageraient donc des ressources que l'organisation pourrait allouer à une meilleure satisfaction du client en développant des front-offices multicanaux. Ce choix, qui vise à valoriser la satisfaction du client, développe les fonctions de communication et d'accueil. Les agents sont alloués à un accueil de qualité s'appuyant sur le pilotage des traitements des processus en back office. Leurs fonctions s'enrichissent par un accroissement de responsabilités et de compétences cognitives plus réactives. Les TIC permettent parallèlement de conglomerer les interfaces en un ensemble de processus en bouquet de services dans le cadre d'un « guichet unique » virtuel ou réel. La nature de ces bouquets peut être multiple, directe, médiatisée, normalisée ou personnalisée. Deux rationalités se séparent donc tout en se nourrissant réciproquement. La productivité du back office informatisé s'opère indépendamment du développement d'un front office de qualité. Mais deux relations restent fondamentales dans leur développement respectif : le transfert de ressources (et de valeurs) du back office vers le front office et les connexions des interfaces (devenues autonomes sans être indépendantes) aux traitements du back office. Ce modèle, appliqué au service public, viendrait d'une part répondre aux situations de concurrence que l'Etat subit, que ce soit au niveau international ou local, mais d'autre part assurer une plus

grande efficacité de l'égalité devant le service public, par le souci constant d'offrir à l'ensemble des usagers la possibilité d'obtenir la totalité des services qui leur est due. Pourtant bien plus qu'une rupture, il s'agit d'autonomiser les deux fonctions afin de renverser le rapport qu'elles entretiennent. Il ne s'agit plus d'une organisation productrice imposant son produit à des usagers types mais bien au contraire, du besoin des usagers qui vient sélectionner, voire composer, le produit personnalisé. « *Par ailleurs, si le choix en est fait, les outils de la relation client peuvent être interfacés avec le système de production de l'entreprise. Ce mode de fonctionnement aboutit à un déclassement et à l'intégration des fonctions.* » (DIRE, 2001, p.19) Le front office devient le tableau de pilotage de la production, confiant directement les commandes à l'utilisateur.

L'autonomie du front office multiplie les possibilités organisationnelles au service d'une logique « client » qui viendrait se substituer à une logique « produit ». « *L'administration doit s'organiser autour de l'utilisateur et non l'inverse. On peut donc représenter ainsi cette révolution copernicienne qui s'oppose radicalement aux schémas de l'administration classique.* » (BENARD, 2003, p.35) Ainsi, ce sont les besoins spécifiques de l'utilisateur qui viennent déterminer la chaîne des processus. Chaque service, sous la forme d'un service informationnel, devient un élément modulable que l'on peut composer en différents bouquets. Un même service peut se retrouver dans une infinité d'interfaces (mairies virtuelles, bornes publiques, prestataires privés...). C'est sur le modèle des mutations des organisations privées que l'action de la modernisation de l'Etat se calque. « *De leur côté, les entreprises ont mis en oeuvre des stratégies de différenciation et de performance de leurs offres de service. Celles qui s'adressent directement au client individuel peuvent offrir une variété de services par l'intermédiaire de guichets automatiques (banques, transports collectifs), de cartes magnétiques ou à puces (crédits, distributions, télécommunications, ...), de bases de données accessibles par Minitel ou Internet (vente par correspondance, transport de colis). Des établissements publics ont bâti des stratégies comparables, parfois avec un grand succès. On peut ainsi citer la Bibliothèque Nationale de France, l'ANPE, l'IGN, Météo France, l'INA, etc.* » (DIRE, 2001, p.35) Une interface spécifique peut cependant également composer une multitude de services afin de former des bouquets. Il y a donc un recentrement des ressources de l'organisation vers une meilleure appréhension des usagers. Se dégage donc une fonction d'« infomédiation » réelle ou virtuelle, qui tente d'organiser un ensemble de services en fonction d'un utilisateur type. Le citoyen, mais aussi l'agent ou tel type de professionnel, se voit offrir des guichets uniques lui octroyant toutes les prestations publiques dont il a besoin. Ces guichets uniques peuvent être bien évidemment encapsulés en conglomerats successifs tendant vers le portail unique. Des guichets uniques concernant les prestations sociales, l'identité civile, la construction... du citoyen peuvent être rassemblés sur un portail de la vie du citoyen, lui-même référencé sur le portail du service public. C'est la logique du guichet unique que l'on retrouve en interne dans la conception des agents de bureau virtuels, s'accordant à tel ou tel type d'emploi. Concrètement, des agences de toutes sortes peuvent émerger. Dans la logique de la fragmentation des processus, des partenaires privés peuvent ajouter à leur prestation un rôle d'intermédiaire public, comme dans le cas de la carte grise demandée par le revendeur automobile pour le compte de son client. Inversement, peuvent se développer des maisons de service public de proximité, légères et peu coûteuses, spécialisées dans la prestation globale de services, comme dans le cas des guichets uniques de la création d'entreprises. Ainsi, une ouverture très large à la concurrence, qui va de l'Etat aux sociétés privées, en passant par les collectivités territoriales, offre la possibilité d'une prestation à valeur ajoutée, que l'on peut inclure dans une multitude de stratégies de fidélisation. C'est le choix des pays anglo-saxons, rapporté dans le rapport de Thierry Carcenac. « *La fonction de distributeur de services publics peut être externalisée auprès d'acteurs spécialisés dans la distribution de services – on parle d'infomédiaires. C'est un choix apolitique adopté par des pays anglo-saxons, demandant au secteur privé (comme aux banques) de fournir ces services, l'Etat régulateur se contente ainsi de définir les règles et de contrôler les données transmises. Dans ce scénario, le recours aux TIC permet l'externalisation de la distribution des services publics.* » (CARCENAC, 2001, p.22) Ce dispositif est enrichi par la convergence numérique des différents canaux de communication qui aboutissent à de véritables plates-formes d'accueil : les Web Call Centres.

Les nouvelles technologies jouent aussi un rôle d'assistance et d'intelligence embarquée dans le développement d'interfaces interactives. Elles sont d'abord ergonomiques et correspondent à la rationalité de l'utilisateur. La prise en compte de cartes cognitives autres que celles des agents administratifs du service, sans cesse adaptée à la variété des usagers, apparaît comme la clef de la simplification administrative. « *Le classement de ces e-formulaires d'un genre nouveau pourrait être à la fois alphabétique, thématique, mais aussi se référer aux événements de la vie quotidienne des personnes, comme dans la rubrique "your life" du portail de services publics anglais : <http://www.gov.uk/>* » (BENARD, 2003, p.37) De plus la simplification de la communication peut être adaptée à une hiérarchie de choix statistiquement et sociologiquement

organisés, permettant une complexification croissante de l'interface selon la logique de Pareto. Non seulement l'utilisateur, identifié à un type, n'a accès qu'à la présentation des services qui le concernent, mais l'interaction dynamique peut jouer sur l'arbre de choix dans le processus administratif (si un individu déclare vivre seul dans le foyer, inutile de lui demander s'il a des enfants, s'il est marié...) simplifiant grandement les rapports à l'administration. L'historicité et la mémoire des systèmes d'information qui tendent à la personnalisation dynamique des sites et à la création de véritables comptes administratifs sont l'aboutissement de cette logique. « Dans le CIRE du 15 novembre 2001, il a été décidé : Un site personnalisé « mon service public.fr » sera proposé d'ici 2005 à chaque usager pour lui permettre de gérer en ligne l'ensemble de ses relations avec l'administration. L'ATICA est chargée de mener, d'ici mars 2002, une étude technique préalable de ce dispositif » (BENARD, 2003, p.38) Ainsi, la redondance des transactions tend à devenir nulle. Enfin, l'intelligence des documents assiste en temps réel l'utilisateur dans sa démarche. Les vérificateurs d'erreurs, les simulateurs de processus et de résultats, les agendas et les rappels automatiques, voire de véritables conseillers automatiques de prestations, déchargent l'utilisateur d'une connaissance et d'une attention trop élevée. « Divers procédés peuvent être utilisés pour réduire la peine que constitue souvent la fourniture de données en ligne. Tout d'abord, l'ergonomie des formulaires en ligne doit être soignée pour éviter des erreurs de saisie dans le format des données demandées, pour signaler les erreurs détectables au moment de la saisie, et aider l'utilisateur à modifier son erreur le cas échéant. » (BENARD, 2003, p.37) Ainsi, bien des déboires sont évités tout en assurant une maximisation des services fournis. L'utilisateur peut pleinement user d'un service public assisté par ordinateur. Vincent Bénard nous brosse le tableau des procédures idéales : « La conception technique des formulaires ne doit pas simplement se calquer sur celle des formulaires papier. Un « assistant électronique de procédures » devrait, à terme, concerner toutes les formes possibles spécifiques et personnalisées, aider l'utilisateur à trouver l'aide adaptée à son cas, en lui posant les bonnes questions. Dans un deuxième temps, celui-ci remplirait son formulaire avec un certain nombre d'assistances au remplissage que nous évoquerons plus loin. Dans un troisième temps, l'automatisme devrait, si cela est possible, dire à l'utilisateur si, en fonction des données saisies, l'aide peut lui être attribuée, s'il correspond bien aux critères d'attribution, en cas d'intervention humaine, une traçabilité permanente des transactions devrait permettre d'assurer le bon déroulement et la durée moyenne prévue (envoyée lors de l'accusé réception). L'automatisation intelligente peut être une source de simplification très importante de l'accès à l'administration pour le citoyen. » (BENARD, 2003, p.37) Les TIC jouent une fonction de simplification virtuelle de l'administration, qui vient renforcer les efforts de simplification des processus. « Ainsi, lorsque nous parlons de "simplification administrative" par l'e-administration, il s'agit d'abord de faire traiter la complexité par l'outil informatique qui l'avale et la digère pour nous. » (BENARD, 2003, p.9) Vincent Bénard reprend l'espoir formulé par Thierry Carcenac : « Mais l'essentiel aura été réalisé : rendre transparente pour l'utilisateur la complexité des systèmes d'information de l'État. » (CARCENAC, 2001, p.44) Cette autonomie du front office en fait un paravent simplificateur de la complexité administrative, filtrant les besoins selon des logiques strictement adaptées à la rationalité des types d'utilisateurs. Enfin, dans le cadre de processus totalement ou partiellement dématérialisés, la disponibilité est permanente et ne dépend spatialement que de la présence d'un ordinateur connecté. « L'administration doit avoir entre autres objectifs, celui de simplifier la vie du citoyen en simplifiant sa relation à l'administration. Cela signifie qu'il faut : Réduire le temps passé par le citoyen en relation « non désirée » avec l'administration, réduire les besoins de « flux » d'information entre le citoyen et l'administration, réduire la charge cognitive et le temps nécessaire au citoyen pour comprendre qui sont ses interlocuteurs, quelle est la procédure qui le concerne, à qui il doit s'adresser et selon quelles modalités. » (BENARD, 2003, p.35)

Dans le cadre de l'administration électronique, la charge de la transaction repose sur les acteurs de l'interface qui voient leur responsabilité augmentée et leurs fonctions enrichies. Si l'on prend modèle sur les organisations privées, la transformation des agents risque de connaître des bouleversements majeurs : « mise en place de positions de travail polyvalentes, relocalisation d'activités d'expertise ou de traitement administratif (par centralisation, délocalisation, externalisation ou mutualisation), création de positions de travail entièrement nomades (commerciaux, techniciens), repositionnement d'agents ayant un rôle administratif ou technique sur des missions de relation avec les clients (front office). » (DIRE, 2001, p.36) Mais cet enrichissement fonctionnel est allégé par l'ensemble des assistances informatiques. C'est ainsi qu'un nouveau gain de productivité est acquis par un transfert de charges là où il peut être atténué. Le point limite de cette mutation organisationnelle réside dans un usager qui déclare de bout en bout ses revenus et déclenche par sa transaction l'édition automatique de sa feuille d'impôt. Un espace d'agent intermédiaire subsiste pour résoudre les cas encore imprévus par le système, les bugs de transaction ou les utilisateurs déficients au regard de l'informatique. Mais dans le cadre d'un développement incrémental et continu, cette

part de transaction ne va cesser de décroître, forçant ces infomédiaires à tendre vers des prestations non automatisables de conseil, d'écoute et d'aide, jouant sur les possibilités de jeu du système rationalisé. Vincent Bénard compare l'administration de demain aux prestataires de service d'aujourd'hui pour nous décrire avec vivacité les mutations à venir. « *Aujourd'hui on ne vient plus au guichet de la banque que pour une demande particulière (prêts, prestations spécifiques, conseils, problèmes divers, ...). On observe que ces demandes sont d'une valeur ajoutée supérieure à celle d'un simple retrait liquide. Il faut s'attendre à ce que le travail en guichet administratif suive une évolution de même nature. Avec la généralisation des téléprocédures, les demandes standards, bien prises en compte par les services Internet de l'administration, disparaîtront d'ici 5 à 10 ans. En revanche, trois catégories de prestations constitueront l'essentiel du travail en guichet : les demandes particulières, qui ne peuvent être prises en compte par l'informatique ; les cas du citoyen qui, ayant entamé le remplissage d'une téléprocédure, n'a pu arriver au bout ; enfin, le cas des populations en situation de fragilité, n'ayant souvent pas accès à Internet même dans un Espace Public Numérique (EPN), ou ne pouvant s'en accommoder* » (BENARD, 2003, p.49). Ainsi, un cycle de modernisation permanent serait assuré par un feedback continu. Le système front office/back office devient la base d'un cercle vertueux d'adaptabilité à l'environnement. C'est la fonction qu'assigne Thierry Carcenac aux Maisons de services publics. « *Ces structures accueilleraient des info-médiateurs dont le rôle serait d'offrir un service de guichet unique banalisé aux usagers. Un retour d'expérience permettrait d'identifier les processus qui bénéficieraient le plus d'une réingénierie – ainsi que des problèmes éventuels – et servirait au pilotage global des téléprocédures.* » (CARCENAC, 2001, p.80) Entre les deux, la place architectonique de l'infrastructure communicationnelle devient un « trou noir » qui chasse le gaspillage de valeur ajoutée. Le modèle global émerge. Il s'agit ici, de chaque bout du « middleware » de chasser les coûts, c'est-à-dire principalement le travail humain dans le cadre d'une prestation de service, par la construction d'une administration technique. « *Dans ce schéma, les silos administratifs sont toujours là (sauf lorsqu'une certaine interopérabilité est possible) mais une « couche » supplémentaire permet de simplifier et d'unifier les démarches de l'utilisateur. Il est donc nécessaire de créer un « Middle office » dont la gestion serait confiée à l'Agence de l'Administration Electronique.* » (BENARD, 2003, p.80) A terme, une ou deux générations, c'est le front office lui-même qui est visé. Entre des procédures complexes entièrement automatisées et des front-offices « intelligents » directement en interface avec l'écran de l'utilisateur, l'administration électronique reposera entièrement sur le réseau chargé d'interconnecter les systèmes d'information.

A plus court terme, deux projets incarnent cette mutation de l'administration électronique « 3 tiers » reposant sur le développement du Front office. A chaque « bout » de cette administration en réseau, la Maison des Services Publics au service des usagers et le « Bureau Virtuel » au service des agents visent à incarner le potentiel des NTIC dans la mutation des pratiques. Le « Bureau virtuel » fut le premier à connaître une heure de gloire. Dans la perspective qui valorise les mutations internes avant les transformations externes, le réformateur a réfléchi aux conséquences d'une interface unique au service de l'agent administratif. Ce projet doit être le premier à servir de levier pour la constitution de l'infrastructure communicationnelle. « *L'objectif est de disposer à tout moment de toutes les informations disponibles dans un mode de fonctionnement en réseau : pouvoir travailler à distance en ayant accès à l'ensemble des informations qui sont disponibles lorsqu'on est au bureau (messagerie, intranet...); pouvoir accéder à une information détenue par quelqu'un qui n'est pas présent sur place ou qui travaille dans un service éloigné.* » (DIRE, 2001, p.49)

De « l'autre côté », le « guichet (virtuel) unique » constituerait cette interface côté usager. Thierry Carcenac, dans son rapport, est l'un des premiers à « *arriver à fournir de véritables espaces de services (one-stop shop) dédiés aux différents types d'utilisateurs et aux entreprises. Les NTIC permettent de regrouper les services publics par famille, selon les besoins des citoyens et des entreprises. A terme, l'ensemble des services publics de chaque famille doit pouvoir être obtenu au sein d'un espace unifié, virtuel et/ou réel.* » (CARCENAC, 2001, p.10) Mais dans l'Etat actuel de la pénétration d'Internet et des limites de la simplification, deux limites sont induites par la présence du récepteur. Il ajoute la nécessité de redoubler cette interface par une médiation : les infomédiateurs. « *Adjoindre au site portail www.service-public.fr des téléacteurs info-médiateurs chargés d'accompagner par l'ensemble des moyens techniques (téléphone, courrier électronique) et de manière immédiate l'ensemble des utilisateurs de ce site portail.* » (CARCENAC, 2001, p.23) Ce basculement vers l'utilisateur de la charge de modernisation est renforcé par le dernier rapport « Hyper-République » qui, dans la lignée du plan RE/SO 2007, joue sur le levier externe que constitue la demande de l'utilisateur. En effet, l'accessibilité globale est essentielle par deux points. La demande joue proportionnellement sur la nécessité de changement. Plus il y aura d'interfaces, plus la légitimité du middleware informatique sera confirmée. D'autre part, le critère d'égalité face au service

public doit être désamorçé par un dispositif assurant à tous l'accès à l'administration en ligne. C'est dans la même logique que la limite cognitive des usagers faiblement capables de s'adapter à ce nouveau média serait compensée par la réorganisation des effectifs vers une fonction d'assistance utilisateur.

Si, comme nous l'avons vu, les interfaces jouent aussi un rôle dans la croissance des gains de productivité et donc dans la libération de ressources, c'est bien leur « intelligence » qui dispense progressivement de celle de l'utilisateur en simplifiant les échanges. Ainsi le rapport homme/machine voit un déversement des responsabilités de traitement du premier vers la seconde. La première conséquence est une diminution radicale du niveau requis pour la manipulation de ces « tableaux de pilotage des processus administratifs » amenant l'utilisateur à se substituer progressivement à l'agent public et donc à prendre à sa charge une partie des coûts de fonctionnement de l'administration. De plus, la virtualisation du front office qui résulte à la fois de son autonomisation (par l'architecture client/serveur) et de sa connexion généralisée au back office permet une libéralisation des espaces publics selon une multitude de modalités qui dépend du degré de formation de l'utilisateur. Soit il n'a qu'une maîtrise relative de la technique et il lui faut une médiation qui peut être publique ou privée (cas de la carte grise, mais aussi permis de construire de demain pour les architectes, aides sociales au logement par les agences immobilières...) soit, ce qui sera de plus en plus le cas avec le remplacement des générations, il fera de son domicile un espace administratif à part entière (ce qui est désormais le cas avec l'administration fiscale). Ainsi, la masse salariale de la fonction publique, après avoir drastiquement chuté en back office, tendra à chuter sur le front office, selon la proportion de Pareto qui réduit de 20% les cas spécifiques irréductibles. Les coûts sociaux de telles restructurations devront être absorbés par la configuration très spéciale de notre démographie, la réduction du temps de travail et la pression des usagers qui vivront une réelle amélioration du niveau de la qualité de service.

Mise en relation des ressources.

Interconnecter acteurs et processus

La véritable nouveauté des nouvelles technologies de l'information et de la communication, dans la mutation des organisations, réside donc dans l'interconnexion des systèmes d'information sur la base de protocoles de commutation standardisés. A partir d'une infrastructure constituée d'une multitude d'organisations informationnelles toutes virtuellement connectées, se développe la possibilité de processus de structuration mouvante et précaire par des agents autonomes capables de créer des « hollow corporations » réactives dans un environnement complexe. C'est le projet qui vise à décloisonner les administrations en « silo » ou « tunnel » en « administration en réseau » reposant sur une transversalité des interactions. Sans interconnexion, la dématérialisation des processus n'entraînerait que très peu de transformations dans l'organisation des administrations. « *En définitive, l'administration organisée en silo a produit des systèmes d'information en silo, non interopérables, puis des formulaires statiques PDF, puis des téléprocédures conçues isolément et elles-mêmes non interopérables. Loin de se mettre en réseau, l'administration en silo a prolongé son schéma d'origine sur Internet. Et si nous continuons dans la même direction, chaque silo va créer sa propre signature électronique et sa propre carte.* » (BENARD, 2003, p.30) Ainsi les réseaux informatiques doivent reposer sur une colonne vertébrale qui les relie tous et assure les prestations mutualisées de contrôle et de sécurité. C'est le rôle par exemple de l'infrastructure AdER ; « *Rendre interopérables et faire communiquer les systèmes d'information de l'ensemble des services de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes paritaires, tout en plaçant l'information au plus près de son service public.* » (CARCENAC, 2001, p.22) La MTIC, commandée par le PAGSI, a assuré la maîtrise d'œuvre qui a permis la mise en place exemplaire du réseau inter-administrations AdER (*Administration En Réseau*). Un besoin crucial de communications sécurisées et de qualité entre les services administratifs, qu'il s'agisse des centres de décision ministériels ou de leurs établissements opérationnels, a pu être satisfait par l'action de cette mission interministérielle. C'est une véritable « backbone » couplée à une mutualisation de services et d'un intranet d'interconnexions qui se met en place. AdER fut l'occasion d'un travail collaboratif entre tous les ministères, des prestataires du secteur privé et de nombreux acteurs de la « société de l'Internet » rassemblés dans les ateliers présidés par le Secrétariat général du Gouvernement. Aujourd'hui le réseau interconnecte plus de 450 000 postes de travail, représentant plus de 75% du total des postes de l'administration. Du point de vue technique, il s'agit d'un réseau privé virtuel assuré par un opérateur de télécommunications. Ainsi tous les réseaux multiplient à tous les niveaux les entrées/sorties vers l'extérieur et accentuent par-là le décloisonnement des processus et des agents. Virtuellement le nombre de connexions devient infini par la combinaison des commutations possibles. Bien

au-delà d'une fourniture de service à des usagers, il s'agit d'intégrer les acteurs externes au processus par une réduction contrôlée des barrières. Ce décloisonnement permet de constituer des systèmes d'information qui ne nécessitent plus de traduction en interne des messages externes. La multiplication des acteurs d'une décision rend nécessaire le développement de messages directs en milieu ouvert, « *c'est à dire non seulement entre administrations de l'Etat mais également avec les autres administrations et acteurs privés.* » (CARCENAC, 2001, p.22)

La décentralisation et le partage de responsabilité dans la mise en œuvre des politiques publiques obligent à penser des systèmes d'information ouverts et modulables. A terme, la commutation deviendra le pré-requis de toute mise en place d'une politique. « *La participation de plus en plus systématique des partenaires locaux de l'État (collectivités territoriales, chambres consulaires, associations partenaires, etc.) à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques oblige à prendre en compte ces acteurs dans la définition du périmètre des systèmes d'information de l'État. Le recours, de plus en plus fréquent, à des experts privés ou du monde de l'éducation et de la recherche, implique également une accessibilité très large et peu coûteuse aux systèmes d'information des administrations.* » (CARCENAC, 2001, p.57) Les frontières entre intérieur et extérieur deviennent moins rigides, capables d'intérioriser des acteurs externes directement dans les processus comme participants à part entière au « workflow », mais aussi d'extérioriser les agents internes par des postes mobiles et des entrées pour les télétravailleurs. « *Enfin, le développement du télétravail – une des promesses de la société de l'information – ne pourra se faire que si des moyens d'accès banalisés à l'environnement de travail de chacun sont disponibles de la manière la plus large et la moins coûteuse, c'est à dire depuis Internet avec des accès personnels sécurisés.* » Ce sont les entreprises en concurrence qui ont développé cette ouverture de leur organisation. La nécessité du juste à temps et de l'adaptabilité les a obligées à prévoir une infrastructure d'interconnexion toujours réactivable. Production/consommation sont interfacées en temps réel ne faisant qu'un continuum processuel sans égard aux frontières institutionnelles.

C'est par cette possibilité de commutation que la mise en place d'annuaires et de méta-annuaires permet d'instaurer l'infrastructure informationnelle d'une interconnexion des agents mais surtout de leurs compétences. A travers une série d'applications de travail collaboratif, des groupes informels peuvent se constituer rapidement autour d'intérêts et de problématiques communs. Abolissant les institutions cloisonnantes, les réseaux de communication permettent à chaque agent de rechercher celui ou ceux qui peuvent lui faire partager une connaissance, une expérience ou une compétence autour de projets communs. La mise en place de « cette intelligence collective » est appuyée par des outils de travail en commun autour de documents partagés et de réunions à distance. « *Au-delà des classiques messageries, la mise en place des intranet a permis le développement des outils de groupware (outils de travail en groupe) Le premier outil à avoir été implanté dans les entreprises est la messagerie électronique : c'est aujourd'hui le plus largement connu et utilisé.* » (DIRE, 2001, p.20)

Enfin, les données et les processus sont interconnectés. La réingénierie des téléprocédures devient alors pleinement dématérialisation à partir du moment où chaque fonction de la chaîne de traitement est accessible par une mise en série. La redondance disparaît et la sélection des meilleures performances permet une simplification et une productivité radicale. « *Passer d'une administration en silo à une administration en réseau impose une fluidité de circulation des données dans les systèmes d'information de l'Etat. La première révolution peut être formulée en ces termes « Le réseau, c'est l'ordinateur ». Il s'agit de réussir la deuxième, qui correspond plutôt au mot d'ordre : « les données structurées sont les programmes d'ordinateur » » (CARCENAC, 2001, p.15) Aujourd'hui le niveau d'interconnexion peut permettre d'atteindre un système dynamique d'échange d'informations pertinentes à la demande. « *L'administration, sans s'en rendre compte, a externalisé vers l'utilisateur un certain nombre de processus. Faute de circuits d'information internes adéquats, c'est à l'utilisateur qu'incombe la charge de véhiculer l'information entre les différents services des administrations. Cependant, si l'on part du principe que l'administration ne devrait pas à avoir à demander plusieurs fois la même information à un citoyen (sauf pour des raisons de non-interconnexion des fichiers ou de préservation des libertés), on arrivera très vite à la conclusion que ce devrait être à l'administration qui initie une procédure de se procurer elle-même les pièces auprès des services compétents. Revoir entièrement le processus existant en permettant un gain d'efficacité de 80% à 90% pour l'entreprise en lui demandant simplement son numéro SIRET, charge à l'administration de récupérer elle-même les pièces qu'elle se réclame.* » (CARCENAC, 2001, p.18) Ajoutée à l'informatisation des processus, sans aucun doute très ancienne dans les administrations, la rationalisation des processus a acquis un champ qui s'étend avec l'interconnexion des réseaux informatiques. Ce décloisonnement informatique amène tout naturellement à faire sauter les frontières institutionnelles au profit de circuits*

informationnels. C'est le concept de «Workflow» qui prime dans la réorganisation. *«Il est utilisé pour dématérialiser, accélérer et alléger des procédures comme les demandes de véhicules, les demandes de congés, la gestion d'une chaîne éditoriale de documents. Le processus peut être entièrement dématérialisé, le cas échéant, en faisant appel à la GED (Gestion Électronique de Documents scannés)»* (DIRE, 2001, p.20) Mais la mise en relation de données va bien plus loin à travers la mise en place d'un système de savoir. L'«hyper-textualité» permet l'interconnexion des données pour former des réserves de ressources informationnelles sans limites. Ainsi chaque acteur peut se constituer sa «bibliothèque» de références. *«La caractéristique du document est d'être une île, c'est-à-dire de ne pas avoir de relation active avec d'autres documents. Le document électronique peut être relié à d'autres documents, il conserve une mémoire des informations, effectue des traitements, des tris et indexations, il peut être intégré à un métalangage d'organisation et de marquage : cette «intelligence» relative du support électronique.»* (BENARD, 2003, p.8) Mais l'effet de seuil systémique fait que la somme des éléments apporte un résultat qualitatif bien supérieur à la simple solution d'une addition. La publication du rapport Truche, début 2002, introduisit pour la première fois le nouveau vocable de «compte administratif personnalisé» issu des projets tel que le «passeport» de Microsoft. Le «compte administratif personnalisé» est l'application de cette interconnexion, qui permet à partir d'une clef de l'utilisateur de rassembler l'ensemble des fragments informationnels qui constituent son «identité virtuelle». Pour les entreprises, un espace est déjà constitué par le rapprochement puis par un regroupement des comptes fiscaux et sociaux. Déjà mis en place, il deviendra d'ici peu obligatoire.

Ainsi les nouvelles technologies de l'information et de la communication dégagent deux tendances fortes dans l'organisation. D'une part, la possibilité de l'autonomisation de l'agent par rapport à sa hiérarchie, en lui offrant une possibilité infinie de contacts. Ce dernier peut constituer par lui-même des structures virtuelles qui viennent l'aider et enrichir sa fonction. D'autre part, l'apparition d'un espace d'interconnexion qui vient gouverner les infrastructures qui octroient les droits d'ouverture et de fermeture des routes de l'information. Il y assure la sécurité et la surveillance afin de certifier la qualité des échanges et les normes de procédures. Au même titre qu'une Bourse, il constitue une instance tierce, garante des règles, sans prendre part aux multiples possibilités d'échanges entre les acteurs.

Mutualiser les ressources et les expériences.

L'interconnexion généralisée redéfinit le principe de mutualisation en dégageant un espace commun constitué de l'ensemble des espaces individuels. C'est en effet la communication par commutation qui rend instantané l'accès à toute ressource partagée. Ainsi, ce que chaque élément possède comme ressources informationnelles m'appartient instantanément, à condition qu'il en fasse don à la collectivité. L'enrichissement de chacun est l'enrichissement instantané de tous les éléments du système. L'autonomisation des acteurs est donc compensée par une plus grande richesse informationnelle qui l'aide à prendre des décisions mieux informées de son environnement. Ainsi, interconnexion et mutualisation sont les deux faces indissociables de l'organisation en réseau.

Cette mutualisation passe d'abord par la mise en commun des infrastructures qui permet d'effectuer des économies d'échelle du fait d'une croissance de la demande. Soit une ressource insuffisamment exploitée par un acteur peut être allouée aux acteurs du réseau, soit l'achat mutuel d'une ressource est possible par la mise en commun au sein des réseaux : cet achat se faisant soit par un acteur qui anticipe les besoins des autres, soit par une instance tierce spécialisée dans l'offre de ressources mutualisées. L'évolution du projet AdER en AdER2 montre parfaitement le lien entre interconnexion et mutualisation des ressources. En effet, les infrastructures d'interconnexion ont développé un espace interstitiel, une «colonne vertébrale», qui une fois instituée, peut développer la mutualisation des infrastructures. Ainsi, Thierry Carcenac avait voulu offrir, à l'ensemble des éléments connectés à ADER, une connexion à Internet par l'intermédiaire de réseaux européens à très haut débit. Ce collectivisme dans l'esprit des biens publics peut s'étendre à toutes les formes de services interministériels, fournis soit par AdER lui-même, comme l'hébergement de sites, soit par un des membres comme la mise en commun de l'instance de clefs publiques assurant la signature électronique au ministère des finances ou encore la carte d'identité électronique assurée par le ministère de l'intérieur. Ainsi par AdER, chaque développement d'un ministère profite à l'ensemble des organisations publiques, générant même une spécialisation fonctionnelle des éléments du réseau. Parallèlement, l'instance «tierce» qui semble être l'ADAE renforce sa légitimité par les services qu'elle peut fournir.

C'est sur la même rationalité que peuvent se développer des bases de connaissances et d'expériences des agents qui permettent de constituer un savoir vivant, répondant en temps réel aux problèmes et aux interrogations de chaque agent sur le terrain. Les informations générées par les activités de chaque membre du réseau, les connaissances, les expériences structurées sont acquises par tous dans le même temps où elles sont déposées par chacun. La copie de données numérisées permet l'appropriation et l'enrichissement individuelle des ressources informationnelles sans appauvrir la communauté. Les applications elles-mêmes, structurant les unités informationnelles et les réseaux, peuvent se diffuser très rapidement, générant des effets de mutations autopoïétiques. Le co-marquage est le projet phare de cette logique. Aboutissement du projet XML, porté en son temps par les plus engagés des réformateurs (dont Thierry Carcenac est l'exemple salué par tous), Vincent Bénard en fait justement un moment clef de « l'intelligence collective »¹² « *En ce qui concerne l'information publique en général, le travail de cohérence rédactionnelle par la technique du co-marquage mené par l'équipe technique de Service-public.fr et sur le plan technique par l'ATICA doit être accéléré. La diffusion de l'information par «flux XML» dans tout le web public, mais également vers des partenaires privés, doit être un des objectifs prioritaires de la nouvelle Agence* » (BENARD, 2001, p.45) Le principe est clair, grâce à une séparation des données et de la présentation, chaque membre du réseau peut produire ses propres informations et les faire instantanément partager à tous les sites. Il lui suffit pour cela d'autoriser la lecture de son répertoire et de fournir la structure de ses données. Cela constitue véritablement une bibliothèque infinie, à la fois une et plusieurs. Aujourd'hui le site www.service-public.fr et celui de la documentation française centralisent ce projet, par volonté normative, mais demain chacun pourra fournir ses propres données à celui qui le souhaitera. Le méta-annuaire MAIA est aujourd'hui la base d'une mutualisation de connaissances et de services qui permet non seulement de retrouver n'importe quel fonctionnaire de l'État selon des critères qui ne cessent de s'enrichir mais bientôt il sera le pilier des clefs publiques permettant l'identification sécurisée de chacun. Une bourse interministérielle (voire inter-fonctions publiques) d'échange des compétences dans le domaine des technologies de l'information est à l'étude et offrirait la possibilité de constituer des corps mobiles de haute expertise. Ces services viennent s'ajouter au réseau AdER, qui permet de connecter tous les Intranets des ministères, à condition d'assurer le décloisonnement des services. Ainsi, chaque application acquise par l'un pourrait servir à tous.

En effet, le rapport de la DIRE souligne avec justesse la limite culturelle de ce dispositif. L'exemple des entreprises privées, dont les agents opérationnels sont quasiment obligés à la mutation, apporte des réserves « *Cette nouvelle organisation suppose un pré-requis important : faire accepter par tous les acteurs de l'entreprise le partage et l'échange de l'information qu'ils détiennent. Cette centralisation de l'information peut s'accompagner pour les opérationnels d'un sentiment de perte d'autonomie dans la gestion de leur travail ; il est donc important que ce phénomène soit compensé par une responsabilisation accrue des personnels. [Mais] L'accès à une information sur la gamme de produits plus complète, plus fiable, rapidement actualisable, sur les clients et les prospects sécurise les commerciaux dans leurs contacts clients et leur permet d'être plus efficaces.* » (DIRE, 2001, p.7) Parallèlement, dans de nombreuses organisations, on observe une attirance pour le travail collaboratif qui vient renforcer le sentiment d'une culture partagée et d'une action valorisée dans la participation à l'enrichissement collectif. De plus, la notion de travail collectif est renforcée car nul n'est dépositaire d'un savoir spécifique. Mais pour assurer cette mutation, « *la définition des missions des agents doit intégrer leur contribution au réseau d'expertise, sous une forme définie par le référentiel correspondant.* » (DIRE, 2001, p.50) Nous souhaitons faire écho dans ce sens à l'hommage que Vincent Bénard porte au site www.adminet.fr. Loin d'être un O.V.N.I., il s'agit sans nul doute de l'émissaire d'une rationalité des organisations interconnectées qui voudraient entrer en contact avec la logique de l'administration publique.

Ainsi dans l'exemple que l'on vient d'évoquer, on peut observer en quoi la mutualisation des ressources entraîne deux mutations majeures dans l'organisation. D'une part, l'agent est sollicité quand il n'est pas directement « greffé » par le système d'information qui se nourrit de ses ressources informationnelles pour les structurer dans la mémoire collective. Le renforcement de sa responsabilité de participation en un devoir de production du collectif peut devenir ainsi un processus d'aliénation de son travail de sens. D'autre part, le système d'information en réseau renforce l'instance de mutualisation qui est chargée de protéger la structure d'information et de sauvegarder la mémoire collective. Elle est le gardien qui permet à chaque élément du système de s'insérer dans le « workflow ».

Quel Etat pour quelles réformes ?

¹² LEVY Pierre (1997), *L'intelligence collective : pour une anthropologie du cyberspace*, Paris, la Découverte.

L'étude que nous menons repose sur la volonté de mieux cerner les enjeux de l'introduction des NTIC dans le fonctionnement de l'administration publique. Nous espérons que la partie précédente a montré l'importance prise progressivement par les NTIC dans le discours de modernisation de l'Etat. Il nous semble que la cohérence acquise par les projets de réforme atteint une dimension inédite avec les NTIC : le changement qu'elles sont susceptibles de permettre nourrit une réflexion ontologique sur l'Etat français tant ses missions, son organisation et les représentations que l'on s'en fait sont en jeu. En d'autres termes, il s'agit de comprendre en quoi les NTIC remettent en cause l'Etat en France.

A ce stade de notre travail, il nous apparaît possible de dresser un certain nombre de constats alors que le processus de réforme est actuellement en cours en France. Il s'agit donc pour nous de dévoiler les questions ouvertes et de rendre compte de l'état des lieux aujourd'hui.

Les représentations d'un nouvel Etat

Il ressort des rapports publics, comme des discours de nos interviewés les plus convaincus par les NTIC, que ces dernières sont l'occasion d'en finir avec la bureaucratie et le modèle traditionnel de l'Etat.

« Il existe un antagonisme fondamental entre la culture administrative française et les technologies de l'information. Cet antagonisme ne concerne pas les agents de l'Etat mais uniquement les structures, c'est-à-dire la manière dont les hommes sont traités au sein de ces structures, lorsqu'ils sont chargés d'un projet touchant ces technologies. » (BENARD, 2003, p.18) Vincent Carcenac oppose par exemple deux logiques, deux rationalités incompatibles qui annoncent l'étendue du chantier : *« C'est en améliorant les processus de production et de gestion des services et des biens publics que nous mobiliserons les agents publics autour des enjeux réels du service public, que nous pourrions résoudre les querelles de structures apparemment inextricables (...). Ce sont en effet les processus et non les structures qui intéressent les citoyens : un service public utile, efficace, géré par un processus démocratique et transparent. Nous voulons échapper à la sempiternelle querelle entre structures, incompréhensible pour qui n'est pas du sérail, néfaste pour qui y appartient. »* (CARCENAC, 2003, p.16)

Il s'agit donc non seulement de casser la logique d'enfermement de l'administration sur elle-même mais d'en changer les logiques d'action pour être en mesure de s'adapter au monde moderne dans sa complexité croissante: *« L'Etat ne pourra même pas maintenir son niveau actuel de prestation face à la complexité croissante des administrations à venir. Notre société est de plus en plus complexe et génère des procédures de plus en plus complexes avec un droit de plus en plus complexe. (...) Avec les mêmes outils, c'est-à-dire essentiellement la procédure papier, l'Etat moderne va donc s'effondrer sous le poids de ses lourdeurs administratives, ses rigidités et ses lenteurs. L'Etat doit s'assurer de ne pas se couper davantage de la société, et finalement, de ne pas disparaître purement et simplement. »* (BENARD, 2003, p.8) Il conclut sur le sentiment que partage tous les acteurs de l'administration électronique *« Avec l'e-administration et l'e-démocratie, nous assistons à un processus historique, analogue au passage de l'Etat féodal à l'Etat moderne. Nous passons à l'Etat en réseau. Il ne s'agit pas uniquement de sauver l'Etat mais de le faire progresser, de lui faire réussir sa transformation. »* (BENARD, 2003, p.69) L'Etat « moderne » correspond à une institution radicalement neuve dont l'organisation et le fonctionnement obéissent à des logiques assez largement inédites. Notre enquête de terrain nous a permis d'étudier de l'intérieur la nature des transformations en cours pour évaluer plus précisément ce qu'il en est.

La première remarque qui s'impose est que la notion d'administration électronique est loin d'avoir encore bouleversé l'ensemble de l'administration publique. Des écarts subsistent entre les différentes institutions (le ministère de l'Éducation nationale est souvent présenté comme particulièrement en retard). Dans le cadre de cette communication, nous avons choisi de nous concentrer sur la réforme de Bercy. Le « Minefi » est en effet en première ligne en France quant aux usages des NTIC et un certain nombre de projets très largement publicisés en ont fait un ministère emblématique. Les différents « dirigeants » rencontrés ont accepté de dresser un bilan de leur action et de rendre compte de leur environnement. Leurs témoignages, leurs commentaires et l'étude de leurs représentations forment la base de notre évaluation.

Les NTIC : un indéniable levier de modernisation

Dès l'année 1998, le Minefi s'est lancé de manière très active dans le domaine de l'administration électronique « par souci d'exemplarité », notamment comme le dit le discours officiel parce qu'il gère un nombre de procédures très important avec ses usagers dans le domaine du développement, de l'exportation, de la fiscalité et parce qu'il a le souci d'assurer le développement économique et notamment le développement numérique. On y crée ainsi un poste de chef de service aux T.I.C. en 1998 : *« C'était une*

façon de dire, il y a le cadre du PAGSI, nous, on va être exemplaire avec notre paMsi. » (ENTRETIENS, 2003) Trois orientations majeures ont été définies : placer l'utilisateur au cœur des échanges et changer par-là la manière d'établir la relation à l'utilisateur ; assurer la dématérialisation de nos procédures ; moderniser en profondeur le cadre de travail des agents. Sans entrer ici dans le détail des projets, l'idée dominante est que « dans le cadre de projets ponctuels, les NTIC viennent à l'appui d'un engagement vers l'administration de service auquel on essaye de donner corps. » (ENTRETIENS, 2003) Cette administration de service entend mettre l'utilisateur au cœur de ses préoccupations, de son mode de fonctionnement, ne plus partir de logiques institutionnelles mais répondre aux besoins de l'utilisateur pour ne plus subir les contraintes de la complexité administrative. La conférence de Bruxelles, fin 2001, mettant en perspective ce que faisaient les différents États, a beaucoup influencé les protagonistes de la réforme. La «mission numérique» et l'institut de Gestion publique, qui est un peu l'école de guerre de Bercy, ont lancé un programme et une conférence de gouvernement électronique la même année, peu avant le lancement du projet «E-Ministère». En 2002, un grand programme de modernisation «Bercy en mouvement», a enfin été lancé.

Il convient de relever que l'échec de la réforme organisationnelle - réforme 2003 - au cours de l'année 2000 a favorisé le pari sur les NTIC : *« On a pensé qu'il fallait absolument remettre cette réforme sur pieds pour ne pas la laisser inanimée. Il apparaissait que par le biais de réformes d'organisation, ce n'était pas le bon chemin. Les NTIC sont très vite apparues comme un levier au service de cette réforme tant elles pouvaient être un vecteur d'émergence de travail en réseau, de travail collaboratif, d'une transformation de la relation avec l'utilisateur. Les grands projets comme Hélios, Copernic, le compte fiscal simplifié, ont été des projets phares où les NTIC sont apparues dans la véritable capacité à moderniser l'administration. » (ENTRETIENS, 2003) Dans cette logique, en 2001, le projet «E-Ministère» est venu fédérer les projets en cours autour d'une même ambition.*

Dans ce processus, les NTIC sont valorisées par les protagonistes les plus convaincus, qui peuvent aussi, sans grande surprise, être les responsables de la réforme : *« La réforme de l'Etat s'appuie d'une part sur la Lof, et d'autre part sur les NTIC comme levier qui viennent rendre possible la mise en application des réformes. Les TIC sont une puissance de transformation de l'organisation au service d'une réforme d'ordre politique de l'organisation de l'Etat. » (ENTRETIENS, 2003)*

D'une manière générale, tous les avis concordent pour souligner que l'usage des NTIC a modifié l'organisation du travail. La mise en place de la dématérialisation a par exemple bouleversé les organisations au sein de la DGI et de la CP. Outre la réduction des coûts, la réactivité et le travail transversal sont soulignés. Par exemple, la diffusion de la messagerie aboutit en quelques semaines à ce que les agents commencent à se questionner, à s'échanger leurs documents et à se renseigner : *« Tout ceci a créé une vie dans les services qu'il n'y avait pas avant où vous pouviez voir des dossiers d'information arriver sur un bureau et ne jamais quitter ce bureau si ce n'est pour le placard du même bureau. En l'espace de deux ou trois ans, les méthodes de travail ont complètement changé, au niveau des directions, des sous directions, on partage l'information, on travaille ensemble. Avant le déplacement d'un dossier ne se faisait que pour obtenir des visas. Maintenant il y a distribution d'informations dans l'objectif d'aider telle ou telle sous direction dans son travail. Sans parler des outils de travail collaboratif entre services qui ont modifié en profondeur notre façon de travailler ensemble. Idem entre le centre et la périphérie, entre la centrale et les services déconcentrés. Même si par ailleurs on est très loin d'avoir tiré toutes les conséquences de cette évolution... » (ENTRETIENS, 2003)*

Comme l'indique la fin de la citation, notre enquête montre que les protagonistes des réformes sont très conscients des pesanteurs et des limites qui brident le potentiel du changement de l'Etat et du fonctionnement de l'administration publique.

La modernisation par les NTIC : un processus trop radical pour l'administration française ?

L'Etat n'est pas une entreprise comme les autres et l'institution connaît des contraintes singulières que les NTIC l'obligent à gérer.

Les NTIC ont permis le développement de services, qui ont affaibli les protections que pouvait s'offrir l'Etat-nation territorialisé. Vincent Bénard n'hésite pas à dramatiser sur le dossier des données personnelles, qui préfigure la lutte des services mondialisés : *« Il n'est pas impossible que se réalise le cauchemar orwellien, mais pas sous la forme prévue par son auteur. Car les grands groupes qui détiendront les clés des technologies de l'information ne se priveront pas de décroquer et de croiser à la place des États, les informations personnelles qui tomberont en leur possession, et feront sauter les*

barrières juridiques dérisoires que ceux-ci tentent de leur opposer, notamment en France. Big Brother, loin d'être à la tête de l'Etat, sera son pire ennemi. » (BENARD, 2003, p.70)

Les NTIC imposent ainsi à l'Etat de protéger son autorité et sa légitimité. Dans le cadre de la « bataille » de l'exploitation des données personnelles et du scandale du « passeport » de Microsoft, qui prend de vitesse tous les débats juridiques, Vincent Bénard replace la mission des gouvernants dans un contexte stratégique qui résume tout entier le contexte concurrentiel dans lequel se définit l'engagement de la France dans l'intégration des NTIC : *« D'abord, sauver l'Etat, car il existe des forces qui sont susceptibles de le concurrencer, de le suppléer, voire de le remplacer purement et simplement. La question est de savoir qui le fera : l'Etat lui-même ou bien le grand éditeur de logiciels qui a maladroitement donné à son grand projet de commerce électronique le nom d'un document officiel que ne délivre que l'Etat régalien ? L'exploitation des informations est la nouvelle richesse des Nations. Et les Etats industrialisés sont assis sur une mine d'or qui peut déclencher les convoitises. »* (BENARD, 2003, p.69)

Sans insister davantage sur les enjeux juridiques liés aux données personnelles ou à la signature électronique quant au statut légal des communications électroniques (identification, irrévocabilité, officialité des échanges, etc.), la logique de la démonstration veut souligner davantage les freins actuels de la réforme.

L'administration publique peut-elle être matricielle ?

Tous nos interlocuteurs, connaissant bien le monde l'entreprise, ont fortement souligné les différences fondamentales qui demeurent avec celui de l'administration : *« En termes organisationnels, dans ce que je perçois de l'administration, il y a vraiment un très grand décalage avec ce qu'il se passe en entreprise. L'administration française a une logique et une certaine efficacité dans l'organisation verticale. Si l'on veut être efficace, il faut sans doute prendre en compte cette logique verticale. Si demain ça change et que l'on veut tendre vers un système matriciel à partir d'une organisation verticale, il faudra sur-pondérer pendant un temps le transversal pour que cela se rééquilibre et que la matrice se forme. »* (ENTRETIENS, 2003)

Dans cette logique, les acteurs travaillant dans des structures plus transversales soulignent les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans leur relation au mode de fonctionnement des administrations centrales : *« On a des missions formées par des décrets simples, on a un personnel peu nombreux. En face, on a des administrations centrales dirigées par des directeurs nommés en conseil des ministres avec des décrets au conseil d'Etat, etc.. En fait, une véritable révolution est nécessaire. Il faudrait nommer des directeurs de mission au conseil des ministres et pas des directeurs des administrations centrales du moins de manière transitoire. On rééquilibrera ensuite avec une organisation autour des directeurs métiers et des directeurs transversaux. »* (ENTRETIENS, 2003)

La comparaison à certaines grandes entreprises publiques devenues privées n'en prend que plus de valeur : *« France Télécom a connu ce passage au matriciel. Car au départ, c'est une administration centrale et on est passé au matriciel, d'autres organismes comme Renault sont passés au matriciel. Pour passer du hiérarchique au matriciel, il faut sur-pondérer le matriciel, qui doit avoir en main la gestion des carrières et des moyens. Si on donne à une direction transversale la capacité de distribuer l'argent sur les projets dont elle a la responsabilité et si ces projets deviennent des passages obligés pour les promotions et les choses de ce genre ; il n'y a aucun problème. En l'espace de deux ou trois ans, les gens font du transversal. Cela renforce le transversal et il est pris au sérieux. La difficulté aujourd'hui est que le transversal est affiché, et donc se constitue assez facilement, mais après il n'y a pas de budget. Mon budget est géré par différentes directions, ce qui me met dans une situation assez fragile car je dois le négocier avec toutes ces directions. Ma réflexion peut froisser telle ou telle direction, ce qui peut m'être très nuisible pour la suite de ma carrière. En fait, il faut une protection beaucoup plus forte du transversal pour en faire un véritable levier. Aujourd'hui, le transversal commence à être conceptualisé mais il n'est pas encore mis en œuvre. Pour être mis en œuvre, il faut lui donner les ressources qui sont essentiellement financières et hiérarchiques. »* (ENTRETIENS, 2003)

En d'autres termes, si les NTIC alimentent des réflexions et des expérimentations en matière de réforme, les spécificités de la hiérarchie administrative et des modes opératoires auxquels sont habitués les acteurs ne se réforment pas par décret, fût-il électronique... Lorsque des évolutions significatives sont constatées, les observateurs évoquent spontanément les hésitations et les interrogations qu'elles suscitent : *« Copernic a produit une certaine révolution par rapport au système antérieur car on a un rapprochement*

DGI-CP avec une structure beaucoup plus homogène qu'avant. On a cassé l'appartenance qui était extrêmement forte à ces deux directions en concurrence symbolique. Les gens de Copernic ne savent plus très bien d'où ils sont. Ils sont dans Copernic, qui a créé sa propre structure. Copernic a réussi là où la réforme de Bercy a échoué. Cette réforme fonctionne, mais si la télé-déclaration continue à maintenir cette courbe exponentielle, c'est tous les métiers qui restent à l'ACP et à la DGI qu'il va falloir réexaminer. » (ENTRETIENS, 2003)

La gestion des ressources humaines dans le secteur public

A cet égard, on mesure combien l'un des enjeux cruciaux bien perçu par les différents protagonistes pose la question de la gestion des ressources humaines dans l'administration publique.

Certains responsables nous ont fait comprendre que l'introduction des NTIC bénéficiait de l'indulgence des syndicats en raison de l'intérêt qui leur est généralement porté, sans que les agents n'aient une bonne compréhension des évolutions quantitatives et qualitatives qu'elles vont engendrer.

Les hauts fonctionnaires et les agents les plus qualifiés semblent pour le moment assez réservés sur la nature de leur engagement même s'ils ont une compréhension de plus en plus claire de la dimension stratégique des NTIC dans la réforme organisationnelle. De fait, le poids de l'habitus et les logiques de carrière rendent la spécialisation dans les NTIC peu « lisible » comme le témoignage suivant le montre : « *Je cherchais des personnes ayant une sensibilité TIC, mais dans un ministère comme Bercy la grande difficulté c'est la mobilité interne. Bercy est une administration très structurée donc la plupart des personnes à haut potentiel sont réservées à leur direction de recrutement. C'est là qu'elles doivent rester pour pouvoir faire carrière. J'ai passé beaucoup de temps à France Télécom où ce genre de missions est du pain béni et tous les gens s'y précipitent ; c'est un peu différent ici. C'est-à-dire qu'ici une mission de ce genre est plutôt conçue comme une structure à risques, par rapport à leur direction historique et donc on trouve des personnes qui ont le goût des NTIC et qui sont prêtes à se mettre à disposition temporairement sans que ce soit favorable à leur carrière. Ce sont des cadres généralistes intéressés par les technologies de l'information. Les choix ne sont pas aussi larges qu'on peut l'imaginer.*

Je croyais devoir gérer des files d'attente... Le coût de la carrière est un frein très fort dans les possibilités de recrutement. Au ministère des finances, le vertical a une pondération qui est au moins 10 fois supérieure au transversal. Le transversal demande une extraordinaire énergie non seulement pour recruter mais aussi pour faire passer ses messages. » (ENTRETIENS, 2003)

D'une manière générale, les NTIC exigent à plus ou moins à court terme la nécessité d'un management du changement caractérisé notamment par le renforcement des valeurs d'autonomie et de responsabilité au sein de directions transversales sur les silos verticaux. L'un des projets souvent évoqué par nos interviewés est de suivre les évolutions du secteur privé où à chaque niveau opérationnel les Directions Générales et la Direction des Systèmes d'Information se sont considérablement rapprochées, voire confondues. Les revendications en faveur de reconnaissance et d'influence ne manquent pas de la part de ceux qui animent les nouvelles institutions : « *En réalité, ce serait beaucoup plus efficace si on avait une responsabilité des projets de bout en bout, jusqu'à la mise en œuvre, et bien évidemment beaucoup plus légitimant. On est en fait juste une sorte de consultants internes à l'administration avec tous les avantages du consultant. C'est-à-dire une certaine liberté de ton qui permet de faire jaillir les problèmes mais au fond on est des conseillers et pas assez des payeurs. Je pense que la structure de la mission est une mission purement transitoire et que les grandes applications qui tournent autour des questions NTIC vont secréter un jour leur direction administrative. Et le plus tôt serait sans doute le mieux. » (ENTRETIENS, 2003)*

Il apparaît indéniable que la direction administrative en charge des ressources humaines, ayant depuis longtemps l'autorité et la légitimité nécessaire pour insuffler une politique de changement, doit rencontrer les institutions en charge des projets NTIC pour devenir une « puissance » transformatrice qui viendrait bouleverser en profondeur la manière dont la carrière des agents de la fonction publique est jusqu'à présent envisagée. Ainsi une nouvelle instance de projets émergerait, où technologies de l'information et de la communication et organisation humaine s'orchestraient dans la même dynamique.

Bilan d'étape

Plutôt que de proposer une conclusion de cette enquête que nous poursuivons actuellement, nous souhaiterions insister sur un certain nombre de points. Certes, en 2003, l'administration électronique a été clairement associée à la réforme de l'Etat par un décret du 1er ministre qui crée l'ADAE, entièrement

consacrée à l'Administration électronique. Il nous semble que si, au départ, l'Internet public était assez proche des questions BtoB et BtoC de 1998 à 2000 (en raison notamment des enjeux internationaux sur les questions de la TVA et du commerce électronique), il y eut progressivement l'émergence de la question du gouvernement électronique. La création de la « mission numérique » en 2001 vise à traiter le GtoB, le GtoC et le GtoG, ce qui a permis en France d'anticiper le reflux massif de la bulle Internet qui a réorienté l'ensemble des acteurs de l'Internet vers l'État. A ce titre, le gouvernement électronique fait alors aussi un peu figure de politique des grands travaux.

Actuellement, il semble prématuré de conclure à une révolution systémique et à une reconfiguration fondamentale de l'Etat, tout comme il paraît exagéré de minimiser l'importance du processus de changement en cours. Nous avons rencontré des acteurs conscients des enjeux de la réforme et soucieux de contribuer à l'évolution de la situation. De fait, les NTIC posent des défis nouveaux à la figure de l'Etat.

Une évolution qui reste à maîtriser

Dans l'immédiat, la poursuite et l'orientation des réformes restent marquées par la fragilité. Comme l'ont souligné tous nos interlocuteurs, la variable déterminante est l'intérêt politique.

Et la logique politique détermine les conditions et les modalités de l'institutionnalisation et des programmes retenus.

A l'évidence, hier comme aujourd'hui, la création d'une institution ne suffit pas à résoudre le problème qui a peu ou prou à justifier son existence. La remarque suivante d'un bon connaisseur du système décisionnel français en dit long sur la nécessité de saisir l'importance de la hiérarchie dans l'administration française : « Une organisation comme l'ADAE a pour mission de maintenir la flamme, de repérer les best practices. Elle va passer de 12 à 100 personnes. Ce qu'il faut surtout, c'est qu'elle devienne une véritable Direction attachée auprès du 1^{er} Ministre. » (ENTRETIENS, 2003)

Y a-t-il un pilote dans la réforme ?

L'un des défis majeurs consiste en la recherche d'un architecte capable de donner de la cohérence à des évolutions souvent (perçues comme) confuses. Le long extrait ci-dessous du discours d'un spécialiste de la question des systèmes d'information et des télécoms, en charge des questions d'administration électronique, résume parfaitement l'état d'esprit qui prédomine chez les protagonistes qui engagent les réformes : « Nous sommes dans une situation de sensibilisation et d'apprentissage de ces situations mais les réformes structurelles ultimes, nous ne sommes pas encore en mesure de les mettre en place car tout le monde n'a pas encore ressenti dans son vécu ce que cela pouvait créer réellement. L'e-gouvernement est difficile à gérer car il faut du temps et le temps est la ressource la plus rare dans la gestion classique d'un gouvernement. Les TIC et l'e-gouvernement sont une infrastructure et si on n'a pas une vision à 5 ou 10 ans, on la fait n'importe comment. Aujourd'hui, l'infrastructure NTIC mérite aussi des schémas d'infrastructures comme on en fait pour l'autoroute, pour les grands projets. Certes, des schémas à 30 ans sont impossibles du fait de l'évolution des techniques et du très faible retour d'expérience que l'on a sur ces projets. Mais cela mérite d'inscrire ces projets sur des plans décennaux. Il faut mettre à plat le squelette de l'administration électronique et réfléchir entre experts pour savoir si c'est le bon squelette, si c'est le bon schéma directeur. De plus, ce squelette devra être trans-administrations. Une fois qu'on aura le schéma propre, on pourra mieux orienter les dépenses publiques pour des projets inscrits dans cette architecture. » (ENTRETIENS, 2003)

En somme, si les NTIC annoncent que la reconfiguration de l'Etat et la transformation en profondeur de l'administration publique forment un horizon indépassable, il semble bien que la plupart des acteurs concernés s'interrogent sur qui est en mesure de maîtriser, voire d'orienter la nature de la transformation : « Un ministre aujourd'hui doit avoir un opérateur dans l'univers des NTIC. S'il n'a pas d'opérateur dans l'univers NTIC, il se retrouve démuni quand viennent les moments comme le CISI¹³, le CIRE, comme eEurope 2005. Cette sorte d'interministérialité se développe sur les NTIC sous l'égide du Premier ministre et recouvre de nombreux départements ministériels, mais pas énormément de personnel. Il n'y a que quelques personnes qui maîtrisent ces sujets de manière approfondie. » (ENTRETIENS, 2003)

¹³ Comité Interministériel pour la Société de l'Information

Cela étant dit, toutes nos sources concordent pour réaffirmer que les NTIC ne débouchent pas mécaniquement sur la modernisation de l'Etat. Ce que l'on peut observer dans le privé comme dans le public, c'est que pour tirer profit des NTIC, il faut se moderniser. On ne connaît presque pas d'exemple de structure économique qui ait tiré profit de l'intégration des NTIC sans s'être restructurée.

On fera toutefois remarquer que les évolutions et les choix techniques d'aujourd'hui conditionnent en partie, plus ou moins directement, les évolutions de demain. Comme l'expose clairement l'un de nos interviewés : « *Une partie de l'organisation de demain est dans le code aujourd'hui. C'est pour ça que l'État va avoir un besoin croissant d'architectes parce que l'architecture de ces systèmes d'information, c'est l'architecture de l'administration de demain. Le code que l'on met actuellement en place va déterminer demain les décrets d'habilitation des grandes administrations. L'inflexibilité relative d'un projet de système d'information, du fait des coûts de ces projets, va créer des organisations autour des interfaces. Les schémas directeurs mis en place vont être très importants pour les administrations contraintes de « faire avec » dans les dix ans à venir. Cela va être un moteur de restructuration. Le projet ACCOR qui s'appuie sur un progiciel de PeopleSoft, Streamline, a un impact sur le traitement des règlements des factures et donc sur la gestion des comptables au niveau central, déconcentré, des collectivités territoriales...en somme partout.* » (ENTRETIENS, 2003)

David Alcaud, IEP de Paris, CURAPP/CNRS - UPJV de Picardie.

david.alcaud@sciences-po.org

Amar Lakel, CRIS/Parix X – Nanterre. alakel@noos.fr

Bibliographie :

- BAQUIAST Jean Paul (1997), « Les inforoute et les administrations publiques : Une approche systémique ou organiciste », in *Revue française d'Administration Publique*, n°81, janv-mars 1997
- BAQUIAST Jean-Paul (1998), *l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la modernisation de l'administration*, Paris; Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la Décentralisation;
- BAQUIAST Jean- Paul (2001), « Les administrations et Internet en 2001 », in *Cahier de la Fonction Publique*, octobre 2001, N°205, p.3-6
- BELLOUBET-FRIER Nicole (1997), « Les technologies informatisées et l'administration : vers la construction d'un nouveau modèle », in *Revue française d'Administration Publique*, n°81, janv-mars 1997
- BELOULOU Véronique (2001), « Les téléprocédures : un enjeu essentiel pour les citoyens et pour l'État », in *Actualité juridique – Droit administratif*, n°7/8, juillet/août 2001, p.624-627
- BENARD Vincent, LA COSTE Pierre de (2003), *L'Hyper-République : bâtir l'administration en réseau autour du citoyen*, Paris; Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire.
- BRAIBANT Guy (1998), *Données personnelles et société de l'information*, Paris; La Documentation française;
- BROUSSE Pascal (1997), « Les EDI et les nouvelles relations Etat – entreprises », in *Revue française d'Administration Publique*, n°81, janv-mars 1997.
- CARCENAC Thierry (2001), *Pour une administration électronique citoyenne : contributions au débat*, Paris; La Documentation française;
- CHATILLONS Georges (2001), « Administration électronique et services publics », in *Actualité juridique – Droit administratif*, n°7/8, juillet/août 2001, p.608-616
- CHATILLONS Georges et DU MARAIS Bertrand (2003), *L'administration électronique au service des citoyens.*, Paris, Bruylant,
- CIRE - Comité interministériel sur la société de l'information (1998), *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information*, Paris, La Documentation française
- COMEAU Paul A. (1997), « Les enjeux sociaux - politique de la mise en place de l'autoroute de l'information », in *Revue française d'Administration Publique*, n°81, janv-mars 1997
- COSIFORM - COMmission pour la SIMplification des FORMulaire (1996), *L'administration communicante et le développement des téléprocédures*, Paris;Premier ministre;

- D'ATTILIO Henri (1998), *Le Développement des nouvelles technologies d'information et de communication dans les collectivités locales : de l'expérimentation à la généralisation*, Paris; Premier ministre;
- D'ATTILIO Henri (1998), *Assurer l'égalité des territoires dans l'accès aux technologies de l'information et de la communication pour les zones fragiles*, Paris; Premier ministre;
- DIRE - Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat (2001), *L'impact des technologies de l'information et de la communication (TIC) sur l'organisation du travail et des services dans l'administration*, Paris, DIRE
- FALQUE-PIERROTIN Isabelle (1997), *Internet : enjeux juridiques*, Paris; La Documentation française;
- FORUM DE L'INTERNET (2002) *Administration électronique et protection des données personnelles*, <http://www.foruminternet.org/telechargement/documents/dp-truche-synth-20021216.pdf> ;
- FORUM DE L'INTERNET (2003), *Le développement de l'administration électronique*, <http://www.foruminternet.org/telechargement/documents/reco-adm-20030203.pdf> .
- GERBOD Dominique, PAQUET Fabien (2001), *Les Clefs de l'e-administration - Vade mecum de l'administration électronique*, Paris, Coll. Pratiques d'entreprises, EMS Ed. Management et Société,
- GERBOD Dominique (2003), *Un service public pour tous. Comprendre et réussir l'administration électronique*, Paris, EME Editions Sociales Françaises (ESF).
- GONIE Jean (2003), « T.I.C., une opportunité pour réformer l'Etat ? », in *La semaine juridique de Juris Classeur*, n°7, 10 février 2003
- LASSERRE Bruno, CHANTEPIE Philippe, JAPIOT Olivier (2000), *L'Etat et les technologies de l'information : Vers une administration à accès pluriel*, Paris; La Documentation française;
- LEMAITRE Marie Françoise (2001), « Téléprocédure administrative : le pari de la confiance », in *Actualité juridique – Droit administratif*, n°7/8, juillet/août 2001, p.624-627
- MAIA Jean (2001), « Vers un service public de l'accès au droit », in *Cahier de la Fonction Publique*, octobre 2001, N°205, p.6-9
- MAISL Herbert (1997), « Le citoyen "internaute", entre liberté d'accès aux documents administratifs et protection des données personnelles », in *Revue française d'Administration Publique*, n°81, janv-mars 1997
- MANDELKERN Dieudonné (2000), *Des moyens nouveaux au service de la diffusion des données publiques ?* Paris; La Documentation française;
- PRADA Jean (1997), « L'apport des nouvelles technologies de traitement et de transfert de données pour les simplifications des formalités administratives », in *Revue française d'Administration Publique*, n°81, janv-mars 1997
- RICHARD Jacky (1997), « Comment les hauts fonctionnaires pourront-ils s'approprier les nouvelles technologies de l'information ? », in *Revue française d'Administration Publique*, n°81, janv-mars 1997
- RONDEAU Jean - Claude (1997), « Vers une redéfinition des relations entre l'administration, les citoyens et les entreprises ? », in *Revue française d'Administration Publique*, n°81, janv-mars 1997.
- THERY Jean-François et FALQUE-PIERROTIN Isabelle (1998), *Internet et les réseaux numériques*, Paris; La Documentation française;
- TRUCHE Pierre, FAUGERE Jean-Paul, FLICHY Patrice (2002), *Administration électronique et protection des données personnelles : Livre blanc*, Paris; Ministère de la fonction publique;.