

**L'État et les technologies  
de l'information et de la communication**

Mission du Commissariat général du Plan  
présidée par M. Bruno Lasserre

État en réseaux et  
services publics interactifs

**RAPPORT DES ATELIERS 4 ET 5**



## AVANT-PROPOS

### **L'État en réseaux et les services publics interactifs**

La décomposition des travaux de la mission « L'État et les technologies de l'information » a conduit à distinguer l'analyse des impacts des technologies de l'information d'une part au sein de l'administration, notamment en termes de modernisation, et d'autre part vis-à-vis des citoyens et des acteurs socio-économiques en particulier en termes de services. Cette distinction dans la méthode de travail entre *back-office* et *front-office* n'a pas empêché de mettre au jour la dynamique transversale très forte produite par les technologies de l'information entre la modernisation de l'administration et la mise en œuvre de services interactifs répondant aux besoins des citoyens et des entreprises. La capacité des technologies de l'information à transformer les segmentations traditionnelles est donc apparue comme l'un de ses caractères les plus positifs pour atteindre les objectifs de transparence, accessibilité, efficacité, qualité de service.



## SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

<b>PREMIÈRE PARTIE – RAPPORT DE L’ATELIER 4 : « L’ÉTAT EN RÉSEAUX »</b>	
<b><i>SYNTHÈSE</i></b> .....	<b>13</b>
<b><i>INTRODUCTION</i></b> .....	<b>17</b>
<hr/>	
<b><i>CHAPITRE PREMIER - CONSTRUIRE UN ÉTAT EN RÉSEAUX : POURQUOI ET COMMENT ?</i></b> .....	<b>21</b>
1. L’État est « multiple » dans ses attributions et dans ses modes d’action.....	21
2. La gestion des interfaces entre services constitue aujourd’hui un enjeu majeur de l’efficacité de l’État.....	23
3. Les grands chantiers de transformation de l’administration nécessitent un recours aux technologies de l’information et de la communication, qui sont par elles-mêmes porteuses d’une dynamique de modernisation. ....	24
4. Plusieurs décisions du Gouvernement sont de nature à favoriser le développement d’une administration en réseaux.....	27
<hr/>	
<b><i>CHAPITRE II - UN ÉQUIPEMENT DES ADMINISTRATIONS QUI OFFRE DE NOMBREUSES POTENTIALITÉS</i></b> .....	<b>31</b>
1. Un niveau d’équipement dans la fonction publique comparable à celui du secteur privé. ....	31
2. Au sein des différents ministères.....	32
3. Dans le travail interministériel.....	43

---

**CHAPITRE III – DES CONVICTIONS ET TREIZE PROPOSITIONS  
POUR AMÉLIORER LE TRAVAIL EN RÉSEAU ..... 47**

1. Les principes généraux de développement du travail en réseau ..... 47

2. Construire un cadre favorable au développement du travail en réseau..... 50

3. Poursuivre la mise en œuvre des décisions du CISI et du CIRE ..... 53

4. Développer les actions d’accompagnement et d’incitation..... 57

---

**ANNEXES..... 61**

Composition de l’atelier 4..... 63

Mandat de l’atelier 4 ..... 65

---

**DEUXIÈME PARTIE - RAPPORT DE L’ATELIER 5 :  
« L’ADMINISTRATION EN RÉSEAUX » :  
VERS DES SERVICES PUBLICS INTERACTIFS**

---

**SYNTHÈSE..... 69**

**INTRODUCTION..... 75**

---

**CHAPITRE PREMIER - ÉTAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC ..... 81**

1. Des initiatives innovantes fondées sur une demande bien anticipée..... 81

2. Des expérimentations de nouveaux services qui n’ont pas encore  
fait l’objet d’analyses et de bilans approfondis..... 96

3. Un déploiement des technologies de l’information et de la communication  
qui privilégie la modernisation interne et relève trop souvent  
d’une « logique d’offre ». ..... 98

4. Les modes de relation avec l’administration en réseaux :  
des modes d’accès et d’échange encore complexes et limités ..... 100

---

<b>CHAPITRE II – PROPOSITIONS : DE L'EXPERIMENTATION A LA GENERALISATION.....</b>	<b>107</b>
1. Disposer de moyens d'analyse et d'évaluation plus performants. ....	107
2. Créer les conditions d'une appropriation par tous des technologies de l'information et de la communication. ....	110
3. Faciliter l'accès à l'administration et améliorer l'ergonomie des services .....	116
4. Poursuivre et compléter la dématérialisation des procédures. ....	120
5. Favoriser la mise en œuvre de projets.....	124
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>129</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>131</b>
Tableau récapitulatif des propositions. ....	133
Exemples.....	137
Carte d'équipement des Français à Internet.....	151
Circulaire relative aux sites Internet des services et des établissements publics de l'État.....	153
Composition de l'atelier 5.....	169

---



**PREMIÈRE PARTIE**  
**RAPPORT DE L'ATELIER 4**

**« L'ÉTAT EN RÉSEAUX »**

Président : Gilbert Santel  
Rapporteur : Philippe Schnäbele



## SYNTHÈSE

L'introduction des technologies de l'information contribue à la transformation de l'État, de ses méthodes et de l'état d'esprit des agents. Les technologies de l'information et de la communication sont à la fois un révélateur et un amplificateur de ces transformations. Pour répondre aux besoins des citoyens et des entreprises, il faut passer d'une organisation verticale et cloisonnée à une administration en réseau, efficace et ouverte. Dans cette mise en œuvre, les technologies de l'information offrent des potentialités qui doivent être exploitées, notamment en vue du service rendu aux usagers, indissociable de la modernisation interne. Et, au-delà de la dimension technique des projets, le lancement d'expérimentations innovantes, un management inventif, un accompagnement approprié et un dialogue social nourri sont indispensables.

Confronté à des enjeux de complexité croissante et à des attentes plus exigeantes de la part des usagers, l'État doit inscrire son action dans un mode de travail en réseau qui associe des relations verticales entre services centraux et déconcentrés d'un même ministère, avec les collectivités locales et la Commission européenne d'une part, des relations horizontales dans l'action interministérielle ou entre services déconcentrés d'autre part, enfin, des partenariats avec des établissements publics, des associations, etc.

L'introduction des technologies de l'information et de la communication commence à provoquer une dynamique vertueuse de modernisation à la fois externe et interne. Le recours aux technologies de l'information et de la communication simplifie les procédures et les rend plus transparentes et rapides, pour répondre efficacement à l'attente de qualité des citoyens et partenaires.

Cette modernisation voulue au bénéfice des usagers nécessite de nouvelles organisations de travail dans les services. Elle constitue un puissant catalyseur de ces réformes internes. Les dimensions humaines et organisationnelles sont essentielles pour la réussite de la mise en œuvre technique de projets comme le réseau AdER, la généralisation des systèmes d'informations territoriaux (SIT). Tous les projets doivent donc s'accompagner d'un dialogue important avec les organisations syndicales notamment en matière d'organisation du travail,

- Synthèse -

d'analyse des qualifications et compétences nécessaires, de développement des formations.

Les travaux de cet Atelier engagent à une action qui combine volontarisme et pragmatisme, initiatives et créativité à charge pour l'administration d'accepter l'abandon éventuel d'expérimentations pour organiser la généralisation des actions couronnées de succès.

## SOMMAIRE DE L'ATELIER 4

---

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>17</b>
--------------------------	-----------

---

<b>CHAPITRE PREMIER - CONSTRUIRE UN ÉTAT EN RÉSEAUX : POURQUOI ET COMMENT ?.....</b>	<b>21</b>
1. L'État est « multiple » dans ses attributions et dans ses modes d'action.....	21
2. La gestion des interfaces entre services constitue aujourd'hui un enjeu majeur de l'efficacité de l'État.....	23
3. Les grands chantiers de transformation de l'administration nécessitent un recours aux technologies d' l'information et de la communication, qui sont par elles-mêmes porteuses d'une dynamique de modernisation. ....	24
4. Plusieurs décisions du Gouvernement sont de nature à favoriser le développement d'une administration en réseaux. ....	27

---

<b>CHAPITRE II - UN ÉQUIPEMENT DES ADMINISTRATIONS QUI OFFRE DE NOMBREUSES POTENTIALITÉS .....</b>	<b>31</b>
1. Un niveau d'équipement dans la fonction publique comparable à celui du secteur privé. ....	31
2. Au sein des différents ministères. ....	32
3. Dans le travail interministériel.....	43

---

<b>CHAPITRE III - DES CONVICTIONS ET TREIZE PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LE TRAVAIL EN RÉSEAU .....</b>	<b>47</b>
1. Les principes généraux de développement du travail en réseau .....	47
2. Construire un cadre favorable au développement du travail en réseau.....	50

3. Poursuivre la mise en œuvre des décisions du CISI et du CIRE .....	53
4. Développer les actions d'accompagnement et d'incitation.....	57
<hr/>	
<b>ANNEXES</b> .....	<b>61</b>
Composition de l'atelier 4.....	63
Mandat de l'atelier 4 .....	65
<hr/>	

## Introduction

Au cœur d'une société en mouvement, l'État se transforme ; ses méthodes de travail et surtout l'état d'esprit des agents qui y travaillent changent. La diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC) est à la fois un révélateur et un amplificateur de ces transformations :

- pour répondre aux besoins des citoyens et des entreprises, l'administration française doit passer d'une organisation verticale et cloisonnée à une administration en réseau, efficace et ouverte ;
- dans la mise en œuvre de cette administration en réseau, les technologies de l'information et de la communication offrent des potentialités importantes qui doivent être exploitées avec volontarisme. À cette fin, les démarches centrées autour du service rendu aux usagers sont indissociables des actions de modernisation internes ;
- mais au-delà de la dimension technique des projets, le lancement d'expérimentations innovantes, un management inventif, un accompagnement approprié et un dialogue social nourri sont indispensables pour concrétiser ces bénéfices.

S'il fallait résumer à l'extrême les travaux du groupe, ce sont là les convictions les plus fortes que celui-ci retire de ses travaux et qu'il souhaite intégrer à la réflexion collective de la mission *L'État et les technologies de l'information et de la communication*.

L'État est aujourd'hui confronté à des enjeux de complexité croissante et à des attentes plus exigeantes de la part des usagers. Pour y répondre, ses actions doivent s'inscrire dans un mode de travail en réseau qui associe :

- des relations verticales entre services centraux et déconcentrés d'un même ministère, avec les collectivités locales et la Commission européenne ;
- des relations horizontales dans l'action interministérielle ou entre les services déconcentrés ;

- L'État en réseaux -

- des partenariats avec des établissements publics, des associations, etc.

La construction d'un « État en réseaux » constitue alors une dimension essentielle de la politique de modernisation de l'État, de nature à transformer en profondeur le fonctionnement de ses services et à renforcer la crédibilité et la légitimité de son action.

Dans cette perspective, le recours aux technologies de l'information et de la communication offre une opportunité exceptionnelle, dont tout le monde pressent l'importance même si les modalités de mise en œuvre restent encore largement à découvrir. Car ce sont ces technologies de l'information et de la communication qui permettent de simplifier les procédures et de les rendre plus transparentes et plus rapides, pour répondre plus efficacement à l'attente de qualité des citoyens et partenaires.

Mais cette modernisation voulue au bénéfice des usagers nécessite la mise en place de nouvelles organisations de travail dans les services ; inversement, elle constitue un puissant catalyseur de ces réformes internes. L'introduction des technologies de l'information et de la communication est donc susceptible, si elle est bien conduite, de provoquer une dynamique vertueuse de modernisation à la fois externe et interne.

Sur le plan technique, l'administration est en passe de disposer d'une infrastructure de communication et d'un équipement micro-informatique suffisants, même si des disparités subsistent entre ministères. Au niveau interministériel, les projets décidés en Comité interministériel sur la société de l'information (CISI) et Comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE), notamment le réseau AdER et la généralisation des systèmes d'information territoriaux (SIT), avancent convenablement.

Mais les dimensions humaines et organisationnelles sont tout aussi essentielles. Car l'émergence de cet État moderne passe par l'engagement des femmes et des hommes du service public, qui devront mettre en œuvre une nouvelle culture de réseau.

À ce titre, il convient de s'engager avec volontarisme et pragmatisme dans un nombre important de projets, tant au niveau central que déconcentré. Les démarches faisant preuve d'initiatives et de créativité doivent être soutenues, à charge ensuite pour l'administration d'accepter sans critique l'abandon éventuel

d'une expérimentation et d'organiser la généralisation des actions couronnées de succès.

Mais parce qu'ils concernent la vie quotidienne des agents et touchent à la culture des services, ces projets devront s'accompagner d'un dialogue social nourri et faire l'objet d'une analyse détaillée des conditions de réussite. Les réflexions sur l'organisation du travail, l'analyse des qualifications et compétences nécessaires, la préparation des formations, etc. ne devront en aucune manière être négligées.

\*\* \*

Le thème de « l'État en réseaux » est donc, on le voit, extrêmement fédérateur. Ponctuellement, l'Atelier a donc été conduit à dépasser légèrement son mandat et à aborder succinctement des éléments qui relèvent des compétences d'autres Ateliers (en particulier les Ateliers 1 « les mutations des modes de travail et leurs traductions en termes de structures et d'organisation du travail » et 5 « L'État en réseaux au service de la relation entre l'administration et ses usagers, et des relations entre l'administration et ses correspondants extérieurs »).

\*\* \*

À la lumière des expériences et des démarches engagées dans les différentes administrations, l'Atelier a structuré ce dossier autour de trois axes :

- une première partie justifie la nécessité pour l'État de s'engager résolument et à tous les niveaux dans un nouveau mode de travail en réseau et un usage accru des technologies de l'information et de la communication ;
- un état des lieux illustre ensuite les diverses dynamiques de travail en réseau permises par les technologies de l'information et de la communication, au sein de chaque ministère (autour des Intranets) comme dans le travail interministériel (grâce notamment aux SIT) ;
- quelques principes directeurs et diverses propositions pratiques sont enfin présentées pour développer le travail de l'État en réseaux, parmi lesquelles les plus importantes sont :
- associer les actions de modernisation externes et les projets de modernisation interne ;

- L'État en réseaux -

- privilégier les petits projets, la démarche expérimentale avec comme corollaire l'éventuel retour à la situation antérieure si l'essai n'est pas concluant ;
- développer le dialogue social sur ce thème ;
- communiquer sur les actions entreprises et valoriser les réalisations les plus intéressantes.

## Chapitre Premier

### CONSTRUIRE UN ÉTAT EN RÉSEAUX : POURQUOI ET COMMENT ?

La réponse aux attentes multiples et croissantes des usagers constitue l'un des objectifs majeurs de la modernisation de l'administration. Celle-ci doit conduire à des réflexions sur l'organisation et le fonctionnement de l'État (méthodes de travail, du décloisonnement des services tant centraux que déconcentrés, etc.), sur ses partenariats et sur les moyens mis en œuvre. Le développement du fonctionnement en réseau des administrations apparaît indispensable.

#### **1. L'État est « multiple » dans ses attributions et dans ses modes d'action**

*L'association de plusieurs services ou ministères caractérise désormais l'action de l'État.*

S'inscrivant dans le partage résultant de l'organisation institutionnelle, le champ des compétences de l'État reste particulièrement étendu et diversifié, même si l'on peut regrouper ses très nombreuses missions en trois catégories :

- faire respecter l'État de droit ;
- mettre en œuvre les politiques nationales ;
- assurer les prestations de services aux usagers (personnes, entreprises, collectivités locales, etc.).

En termes opératoires, pour de nombreuses missions relevant de l'État, la concertation entre les départements ministériels puis l'action coordonnée des services de terrain constituent désormais la norme.

- L'État en réseaux -

Les secteurs d'activité concernés par ces décisions et actions en commun vont d'ailleurs croissant en nombre et en complexité. En effet, la recherche d'une meilleure satisfaction des attentes des usagers a pour conséquence la multiplication des interactions entre les décisions à prendre. Les aspirations en matière d'environnement, de politique de la ville ou plus largement dans le champ vaste des affaires sociales attestent de ce phénomène.

*La diversité des niveaux et des structures administratives de l'État ne doit pas freiner sa modernisation.*

Il devient impératif que la décomposition classique de l'action administrative entre niveau d'administration centrale et services déconcentrés d'une part, et entre l'État et les établissements publics bénéficiant du principe de l'autonomie d'autre part, puisse se concilier avec l'exigence d'une réactivité maximale sans sacrifier à la cohérence de l'ensemble, indispensable à la qualité de l'action.

Un premier pas consiste, au sein des départements ministériels eux-mêmes, à reconnaître que la complexité et l'imbrication croissante des missions obligent à faire une priorité du décloisonnement des directions d'administration centrale.

Au niveau déconcentré, il est clair que l'approfondissement de la déconcentration constitue une des réponses pertinentes à ces difficultés. Mais il est également légitime que celle-ci s'accompagne d'une véritable évaluation régulière par l'administration centrale de l'action déconcentrée. Or les modalités traditionnelles de remontées de l'information ne permettent au mieux, lorsqu'elles existent, que l'établissement de bilans *a posteriori*, privant ainsi l'action administrative d'un instrument majeur d'efficacité.

Les technologies de l'information et de la communication apportent à l'ensemble de ces questions des éléments de réponse qui en font une véritable opportunité que l'État ne doit pas manquer d'exploiter.

*L'État ne travaille pas seul : Europe, collectivités locales, associations, partenaires sociaux.*

Au-delà du polymorphisme de l'action de l'État, apparaît également comme une donnée majeure l'impossibilité d'une action solitaire dans de nombreux domaines.

Avec la montée en puissance des programmes d'action (et des financements correspondants) relevant de l'Union européenne, avec la décentralisation

conférant aux collectivités locales des compétences étendues, l'État est, le plus souvent, devenu un État-partenaire.

Certes, il reste encore parfois le partenaire dominant, notamment vis-à-vis des collectivités territoriales ou encore face aux nombreuses formes d'organisations associatives qui, de plus en plus, aspirent à une participation à la décision et à l'action. Mais, quels que soient les rapports de force, l'État agit maintenant très fréquemment - et de façon de plus en plus visible, ce qui est plus nouveau - par la voie de l'impulsion et par la recherche d'équilibres nécessaires à l'accomplissement de l'action.

La tendance au renforcement de ces interdépendances, riche en elle-même puisque porteuse de l'expression des points de vue des différentes parties concernées ne doit cependant pas venir obérer l'objectif d'efficacité et donc principalement de réactivité.

Il faut pour ce faire que les partenaires disposent des moyens techniques (échanges et partage de données par exemple) favorisant la prise de décision et garantissant la faisabilité de sa mise en œuvre. Il est à cet égard pertinent de relever qu'avec certains partenaires (instances européennes ou internationales notamment) la communication passe déjà nécessairement par la voie électronique.

## **2. La gestion des interfaces entre services constitue aujourd'hui un enjeu majeur de l'efficacité de l'État**

*La complexité, la diversité et surtout la multiplication des démarches partenariales caractérisent désormais l'action administrative. La recherche de son efficacité passe donc autant par la qualité des concertations entre structures distinctes que par les performances propres de chacune d'entre elles. Les technologies de l'information et de la communication constituent à ce titre des outils rapidement indispensables.*

L'État exerce des missions très diversifiées, s'exécutant dans leur grande majorité au niveau déconcentré, avec une organisation impliquant non seulement ses propres niveaux ou formes juridiques mais aussi ceux de ses partenaires.

L'action de l'État en réseaux s'inscrit donc à la fois :

- L'État en réseaux -

- dans des systèmes de relations verticales : l'État et l'Europe, l'État et les collectivités locales, l'État central et ses services déconcentrés ;
- dans des systèmes à dimensions horizontales : au niveau déconcentré entre les différents services de l'État et entre ceux-ci, et les autres administrations ou acteurs de terrain (associations).

Parce qu'elle correspond à un état d'avancement du fonctionnement démocratique de la société, il ne saurait être question de déplorer cette complexité de l'action administrative.

Il ne saurait non plus être question de laisser les processus de décision devenir finalement moins opérants, et donc mal acceptés, parce que trop lents et/ou trop obscurs. Il importe aussi et surtout de relever que l'existence d'un seul « maillon faible » dans la chaîne de décision enrayer la progression du processus de décision.

La mise en place d'organisations et d'interfaces capables de décroiser, c'est-à-dire d'assurer à la fois la circulation verticale et horizontale des informations et des données et de garantir une bonne interprétation de celles-ci par chacun des acteurs, constitue donc un enjeu majeur.

### **3. Les grands chantiers de transformation de l'administration nécessitent un recours aux technologies de l'information et de la communication, qui sont par elles-mêmes porteuses d'une dynamique de modernisation**

*La mise en place des technologies de l'information et de la communication constitue une réponse à plusieurs objectifs de transformation de l'administration, comme la transparence et la qualité de l'action publique, la déconcentration ou l'introduction de nouvelles organisations du travail. Mais ces outils favorisent également par eux-mêmes l'émergence de multiples initiatives de modernisation.*

*La transparence de l'action administrative constitue une priorité.*

La préoccupation de transparence de l'action de l'État prévaut largement vis-à-vis des usagers. L'appel à la transparence dans le processus décisionnel au sein de l'administration d'État ou entre l'État et ses partenaires n'est pas moins fort.

Cette « revendication » légitime, bien évidemment en phase avec la montée en puissance des partenaires de l'État, suppose que des modalités techniques assurant au minimum la visibilité des étapes du processus décisionnel soient à la disposition de chacun.

En aval d'une décision, c'est également la transparence de sa mise en œuvre qui est demandée. Les acteurs et les partenaires de l'État souhaitent être en mesure de vérifier que les engagements des uns et des autres sont respectés, et cela « en temps réel » c'est-à-dire de façon à pouvoir, au besoin, réagir. Là encore, la mise en ligne et le partage de l'information constituent un élément de réponse.

*L'amélioration de la qualité des services rendus aux usagers impose l'introduction de nouvelles méthodes de travail.*

La mise en œuvre de nouveaux services aux usagers impose dans la grande majorité des cas des collaborations entre services et/ou des exploitations sophistiquées des bases de données. À titre d'exemple, le principe du correspondant fiscal unique, décidé par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, impose une concertation très étroite entre les Directions générales des impôts et de la comptabilité publique.

De même, la montée en puissance de la dimension interministérielle des actions de l'État ne peut se traduire, sauf à risquer la thrombose administrative, que par le recours à de nouvelles méthodes de travail aptes à décloisonner les services.

Ainsi une analyse des besoins du grand public ou des entreprises peut conduire à redéfinir les répartitions de tâches entre les fonctions d'accueil et celles de traitement des dossiers.

À titre d'exemple illustrant (au sein d'un même service déconcentré) ce processus, on peut citer le ministère de l'Équipement qui a revu dans un département la répartition des activités d'un service en spécialisant les subdivisions, sans pour autant réduire leur polyvalence dans les fonctions d'accueil. Les gains attendus en termes de rapidité et de qualité d'instruction des dossiers reposent clairement sur le niveau de performance des échanges d'informations.

Dans l'exemple similaire dans son principe du ministère des Finances, cité ci-dessus, on voit clairement apparaître l'émergence de nouvelles répartitions du travail, avec une séparation entre le « *front-office* », en relation avec le public et le « *back-office* », en charge d'instruire les demandes. Cette répartition ne peut

- L'État en réseaux -

fonctionner qu'avec une organisation de l'information garantissant l'interactivité de ces deux niveaux qui peuvent évidemment être géographiquement éloignés.

*L'approfondissement de la déconcentration et du travail interministériel appelle un accompagnement renforcé.*

Allant de pair avec la responsabilisation des acteurs locaux, l'approfondissement de la déconcentration a pour corollaires à la fois le développement de travaux communs à plusieurs services et la mise en œuvre d'outils d'accompagnement nouveaux.

C'est en effet à l'échelon déconcentré que la pertinence d'une mise en œuvre interministérielle des politiques publiques apparaît le mieux. Les technologies de l'information et de la communication sont nécessaires pour assurer cette nécessaire collaboration entre services (notamment par le biais des SIT).

Au plan local, les acteurs déconcentrés doivent pouvoir contribuer à la qualité de la prise de décision au niveau supérieur en apportant les informations qu'ils détiennent sur les performances des processus qu'ils sont chargés de mettre en œuvre. Cet effet « restitution », de plus en plus recherché dans les organisations complexes, peut être obtenu par des technologies du type Intranet.

Dans les relations avec les administrations centrales, qu'il s'agisse des moyens de fonctionnement, d'investissement ou des ressources humaines, la déconcentration a pour contrepartie le contrôle de la gestion déconcentrée. En ce qui concerne spécifiquement les ressources humaines, la déconcentration n'est acceptable par les personnels et leurs représentants que dès lors qu'elle ne contrevient pas à l'égalité de traitement, ce qui nécessite là aussi la mise en place de systèmes élaborés de transferts d'informations entre administrations centrales et services déconcentrés et entre ceux-ci au niveau local.

*Les technologies de l'information et de la communication sont en elles-mêmes porteuses d'une dynamique de modernisation.*

Les technologies de l'information et de la communication ont souvent d'abord été perçues à travers les sites Internet destinés à l'extérieur de l'administration. Dans ce cadre, elles constituaient un facteur de modernisation exemplaire.

Mais à l'intérieur des services de l'État, les agents qui découvrent les technologies de l'information et de la communication prennent très rapidement conscience qu'elles peuvent apporter des réponses à des demandes récurrentes,

jusqu'à difficilement satisfaites, pour le bon fonctionnement des services. Notamment, le décloisonnement déjà évoqué peut enfin prendre forme.

Portée par la médiatisation des technologies nouvelles, la possibilité d'utiliser les technologies de l'information et de la communication dans l'administration est perçue comme très valorisante. Même si les modalités d'utilisation ne sont pas encore suffisamment définies, la mise à disposition de ces outils, parce qu'ils traduisent l'appartenance à un secteur d'activité « à la pointe du progrès » est un motif de fierté, favorable à une mobilisation des agents. Et la pratique quotidienne des technologies de l'information et de la communication permet à chacun de prendre conscience des potentialités qu'elles renferment, facilitant en cela l'appropriation des initiatives de changement et de modernisation.

La perception des multiples dimensions du travail en réseau ainsi que la mise en évidence de la distinction des opérations de *front-office* de celles de *back-office* qu'autorisent les technologies de l'information et de la communication illustrent les perspectives qu'elles apportent. Ces outils ont en effet des impacts potentiels beaucoup plus importants que l'automatisation des procédures existantes, telle que vécue lors des informatisations successives au cours des précédentes décennies.

Il reste ensuite à passer le cap du concept pour multiplier les expérimentations et organiser leur généralisation de façon à en tirer tout le bénéfice possible.

#### **4. Plusieurs décisions du Gouvernement sont de nature à favoriser le développement d'une administration en réseaux**

*Pour ces multiples raisons, le recours aux technologies de l'information et de la communication pour développer le travail en réseau dans l'administration figure en bonne place dans les politiques gouvernementales de modernisation de l'État. Des décisions ont notamment été prises à trois reprises : lors du Comité interministériel pour la société de l'information (CISI), en janvier 1998 et 1999, et au cours du Comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE), en juillet 1999.*

*Le Programme d'action gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information (PAGSI).*

Ce programme déterminant pour l'ouverture des administrations à la société de l'information comporte un volet spécifiquement consacré à la modernisation des

- L'État en réseaux -

services publics. Rappelons que ce volet met en avant à la fois l'ouverture de l'administration aux usagers par Internet et la modernisation du fonctionnement interne de celle-ci. <sup>1</sup>

À ce dernier titre, la mise en réseau de l'administration est expressément mise en avant, comme l'illustre l'extrait suivant :

*« Mettre l'administration en réseaux, c'est ainsi affirmer une volonté de décloisonner l'État en le dotant d'outils indispensables à ses échanges, mieux responsabiliser les agents, mais aussi rendre plus efficace le travail quotidien de l'administration.*

*Les messageries et la mise en commun d'informations sont l'occasion d'imaginer de nouvelles organisations du travail plus collectives, plus souples et plus réactives. En particulier, des compétences dispersées sur plusieurs sites ou dans plusieurs services peuvent être mises en synergie. »*

Sur le plan pratique, le Comité interministériel pour la société de l'information (CISI) de janvier 1998 a décidé la généralisation des messageries compatibles avec les standards de l'Internet, leur interconnexion, le développement des Intranets et des systèmes d'information territoriaux.

Un an plus tard, le second CISI a complété ces orientations en décidant le déploiement de l'infrastructure de communication interministérielle AdER (pour « administration en réseaux ») et la généralisation d'ici la fin de l'année 2000 des systèmes d'informations territoriaux (SIT) à l'ensemble des départements et régions.

*Le Comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE)*

En juillet 1999, le Comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE) a arrêté plusieurs décisions complémentaires destinées à développer l'usage des technologies de l'information et de la communication par l'administration. <sup>2</sup>

---

(1) Le détail et l'avancement du PAGSI sont décrits avec précision sur le site Internet [www.Internet.gouv.fr](http://www.Internet.gouv.fr).

(2) Les décisions complètes du CIRE sont présentées sur le site Internet [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr).

En particulier, la généralisation des SIT a été confirmée et un plan d'accompagnement a été approuvé. En outre, le lancement d'une réflexion sur les modifications de travail et des services induites par l'usage des technologies de l'information et de la communication a été annoncé, avec notamment deux sujets à approfondir : les règles d'usage à définir en accompagnement des messageries et la préparation d'une séparation progressive des fonctions de *back-office* et de *front-office*.

- L'État en réseaux -

## Chapitre II

### UN ÉQUIPEMENT DES ADMINISTRATIONS QUI OFFRE DE NOMBREUSES POTENTIALITÉS

*Un rapide « état des lieux » du développement des technologies de l'information et de la communication dans le travail administratif met en évidence à la fois un niveau général d'équipement des services satisfaisant (même si des disparités importantes existent entre administrations) et l'importance des dynamiques qui se sont mises en place, au sein des divers ministères comme dans le travail interministériel. Les services publics sont actuellement marqués par un changement d'état d'esprit, à la fois révélé et amplifié par la diffusion des technologies de l'information et de la communication.*

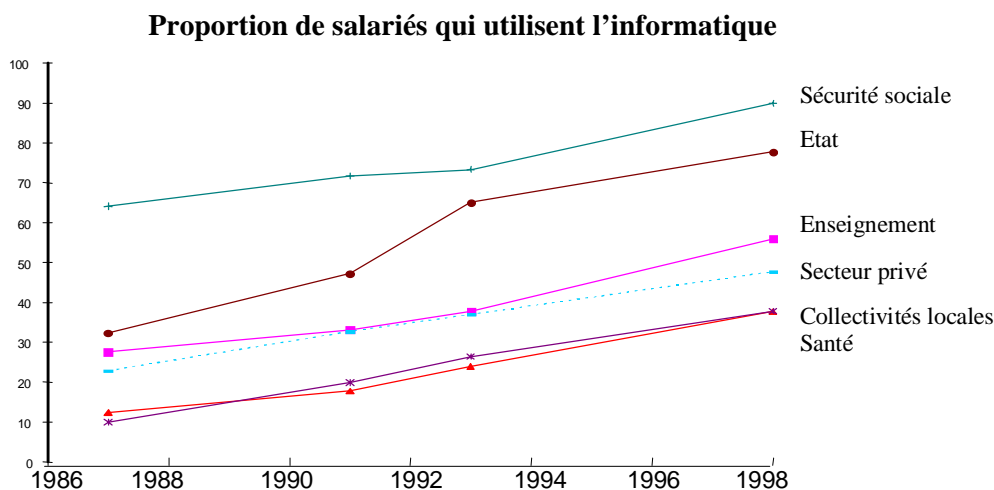
#### **1. Un niveau d'équipement dans la fonction publique comparable à celui du secteur privé**

Différentes études de la Direction de l'animation, des études et de la statistique (DARES - ministère de l'Emploi et de la Solidarité) permettent de comparer l'utilisation de l'informatique dans la fonction publique avec celle dans le secteur privé. Il est toutefois important de noter que ces statistiques intègrent à la fois l'usage des applications informatiques traditionnelles et celui des nouveaux outils.

Globalement, au cours des dix dernières années, la fonction publique a rattrapé son retard sur le secteur privé, même si le temps moyen d'utilisation de

- L'État en réseaux -

l'informatique des salariés du secteur public est inférieur à celui du secteur privé. Dans les deux cas, les réseaux se développent rapidement. <sup>1</sup>



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

## 2. Au sein des différents ministères

*Dans les différentes administrations, un travail très important a été engagé pour développer l'usage des technologies de l'information et de la communication. Ce paragraphe fait le point de ces actions, à travers des approches quantitatives, qualitative, organisationnelle et sociale.*

*La prise de conscience de l'enjeu interne par les ministères est réelle.*

- La majorité des départements ministériels a identifié l'enjeu que constitue l'apport des technologies de l'information et de la communication dans le

---

(1) Le graphique reprend les conclusions d'une étude de la DARES réalisée à la demande du Commissariat général du Plan, dans le cadre de la mission sur « l'État et les technologies de l'information et de la communication ». Ont toutefois été retirées les informations relatives aux organismes de sécurité sociale, dans la mesure où il s'agit d'une informatique de production peu comparable aux autres catégories.

domaine de l'organisation interne. Et la rédaction récente des programmes pluriannuels de modernisation (PPM) a été l'occasion pour tous les ministères de préciser leurs attentes et les conditions de mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication. Les principales conclusions que l'on peut tirer de ces PPM sont les suivantes <sup>1</sup> :

- les ministères se sont fortement mobilisés sur le thème de la valorisation des technologies de l'information et de la communication dans leurs politiques de modernisation, d'autant plus qu'elle devient progressivement une condition essentielle de bon exercice du service public. Cette présentation très volontariste a notamment été mise en avant par les ministères des Affaires étrangères et de l'Environnement ;
- des programmes importants d'enrichissement des sites Internet sont naturellement annoncés, avec la mise à disposition rapide d'informations à destination du grand public ou des professionnels, le recours à des consultations publiques sur le réseau, la mise en ligne des formulaires et le développement des téléprocédures, l'apparition de nouveaux services aux usagers, etc. ;
- la nécessité de préparer de nouvelles organisations du travail est bien perçue, et l'ambition d'un Intranet performant apparaît dans tous les dossiers ;
- certains points restent cependant à préciser, notamment au titre des mesures d'accompagnement qui paraissent souvent sous-estimées, ou pour préciser les usages des nouveaux outils dans les services déconcentrés ou le travail interministériel ;
- enfin, en termes d'organisation interne, plusieurs ministères ont mis en place ou confirmé une organisation spécifique responsable de la mise en œuvre et du suivi du PAGSI.

La réflexion sur le décloisonnement des structures internes apparaît donc comme un premier acquis important du PAGSI même si, dans un premier temps, cette évolution a d'abord surtout concerné les administrations centrales. Mais pour nuancer ce propos, il faut préciser que les services déconcentrés sont au cœur de la réflexion sur l'usage des réseaux dans plusieurs ministères

---

(1) Une synthèse des différents PPM peut être consultée sur le site Internet [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr), parmi les documents associés au CIRE de juillet 1999.

(Équipement, Finances, Affaires étrangères) et que la généralisation des SIT répond également à cet objectif de décloisonnement.

**Le développement de l'Intranet au ministère  
de l'Économie, des Finances et de l'Industrie**

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

***Un Intranet ministériel :** réalisé à l'initiative de la Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration, l'Intranet Alizé, opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1998, intéresse l'ensemble des agents du ministère. Alizé propose des annuaires, de la documentation professionnelle (code général des impôts, réglementation des marchés publics...), des informations sur la formation, de l'actualité (euro, revues de presse...) et des accès directs sur des sites Internets dont « le MEFI sur Internet ». Le développement d'Alizé est exponentiel. 25 000 agents y ont accès et il concernera à terme les 180 000 agents du ministère.*

***Des Intranets directionnels :** chaque Direction dispose un espace, sous-ensemble d'Alizé, pour un Intranet spécifique correspondant à ses besoins propres. D'ici la fin de l'année 1999 la plupart des Directions se seront dotées de services Intranet. Chacun de ces Intranets présente des particularités selon, notamment, l'existence ou non d'un réseau de services déconcentrés. Toutefois, ils présentent tous des fonctions de messagerie, de mise en ligne de documentation ou d'actualités sur les missions. Par exemple, la Direction générale de la comptabilité publique vient d'ouvrir l'Intranet du Trésor public reliant d'ores et déjà la Direction générale aux trésoreries générales et bientôt (décembre 1999) aux 4 000 trésoreries. Cet Intranet constitue en outre le point d'entrée sur Alizé pour les agents du trésor public. Sur son Intranet, la Direction générale des impôts met en ligne pour ses agents, par exemple, la jurisprudence fiscale.*

*En outre des Intranets par métiers ou régionaux, souvent expérimentaux, sont également destinés à se fédérer avec ce dispositif d'ensemble. Le ministère est également favorable au recours au principe du « portail » de façon à rendre aisément accessibles les informations utiles aux autres services de l'État.*

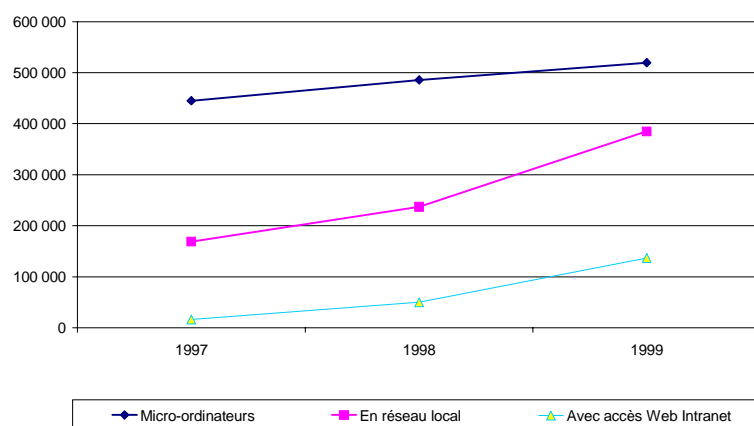
*Les outils se mettent en place*

En premier lieu, il convient de relever que si le préalable que constitue une bonne infrastructure de communication a bien été intégré par les ministères (avec des projets de réseaux internes sécurisés mais ouverts sur l'extérieur), le câblage de nombreux services déconcentrés n'a pas encore pu être déployé. En

conséquence les cultures « réseau interne » n'ont pas encore pu s'y répandre partout.

Globalement, on constate néanmoins qu'après une période d'augmentation rapide du nombre d'ordinateurs dans l'administration, la priorité est aujourd'hui leur mise en réseaux au moins locale. C'est aujourd'hui le cas des deux tiers des postes de travail.

### Les réseaux internes dans les administrations de l'État

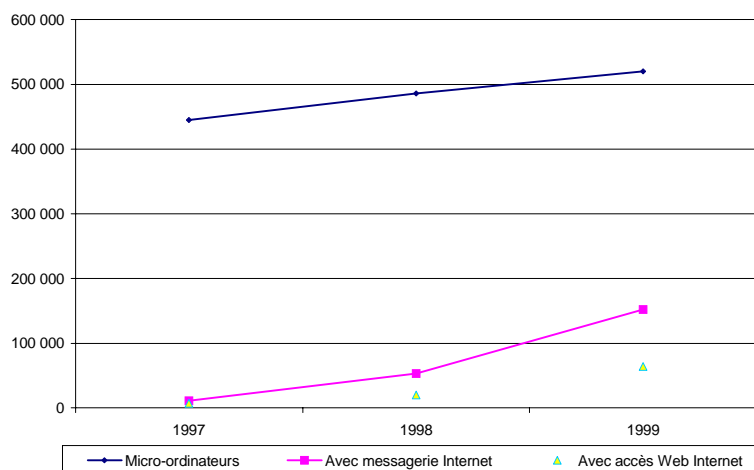


Source : enquête de la DIRE auprès des différents ministères (automne 1998)

Les outils de messagerie sont en cours de généralisation dans tous les ministères. De même, la volonté de s'engager dans un projet Intranet est quasi générale avec pour premier objectif la mise en ligne d'informations d'administration générale, mais aussi parfois avec l'évocation d'approches par métiers. En général la conception reste centralisée mais l'émergence d'Intranets dans les services déconcentrés est parfois bien anticipée et l'enjeu en est bien identifié.

L'accès à l'Internet est par contre beaucoup moins généralisé, même si les taux de progression annoncés sont très élevés.

### Les réseaux de communication externe dans les administrations de l'État



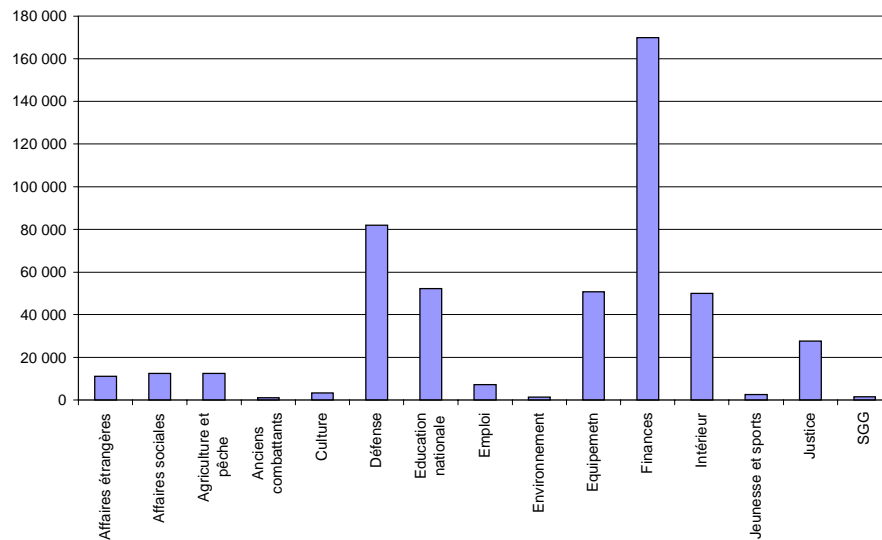
Source : enquête de la DIRE auprès des différents ministères (automne 1998)

#### Des états d'avancement différents selon les ministères

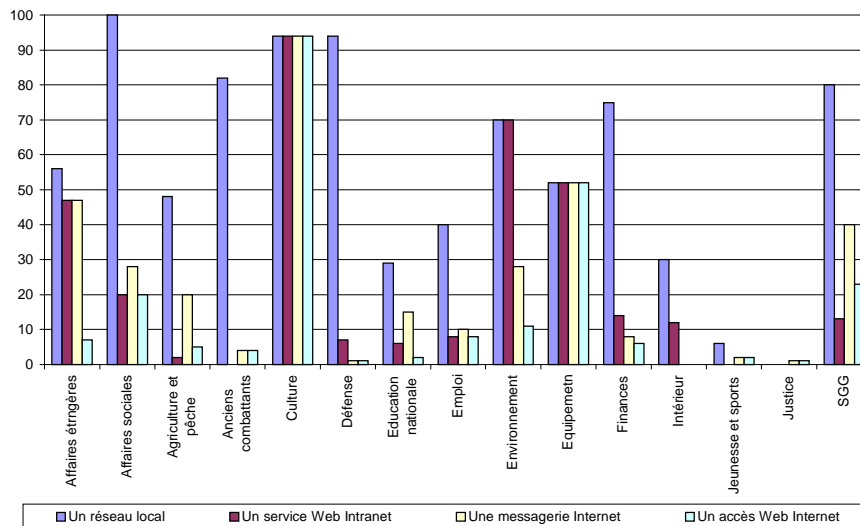
Les progrès enregistrés pour la mise en place des outils sont rapides sur la toute dernière période et l'année 1999 verra la concrétisation des projets annoncés. Mais des décalages importants subsistent entre les ministères.

Les deux graphiques ci-après illustrent cette diversité ; ils précisent le volume du parc micro-informatique géré par les différents ministères et surtout l'usage qui est fait des différents outils. On peut constater que les administrations dont les parcs sont les plus importants présentent naturellement une « inertie » plus grande dans la mise en place des nouveaux outils que sont les messageries, les Intranets ou l'accès au Web ; pour celles-ci, des développements particulièrement importants de ces nouveaux usages se sont concrétisés en 1999.

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



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



Source : enquête de la DIRE auprès des différents ministères (automne 1998)

- L'État en réseaux -

Le Comité interministériel pour la société de l'information (CISI) de janvier 1999 a insisté sur l'importance des efforts budgétaires nécessaires pour réduire ces décalages.

Au-delà des taux d'équipement en matériels ou logiciels, la réflexion sur les conditions d'accès aux données numérisées s'est presque exclusivement limitée à la mise en ligne des données disponibles au sein des services, sans aborder l'analyse des informations extérieures dont ceux-ci pourraient avoir besoin (à l'exception de l'équipement avec le besoin d'un référentiel cartographique). De façon plus générale, peu de ministères ont à ce stade clairement défini les priorités et les moyens à mobiliser pour mettre en œuvre ce chantier. Pourtant, l'adhésion des services de documentation aux actions de développement des Intranets sera déterminante.

*L'analyse de l'impact des technologies de l'information et de la communication sur les méthodes de travail reste à approfondir.*

À ce stade, il est encore difficile de présenter un bilan synthétique de l'apport des nouveaux outils aux méthodes de travail. La priorité a généralement été donnée à la mise en place pratique des outils (notamment la messagerie) sans une définition *a priori* d'objectifs généraux assignés aux technologies de l'information et de la communication.

Par référence aux règles habituelles de gestion de projet et compte tenu de la richesse des réflexions par processus de travail, on peut le regretter. Toutefois, des études sur la transformation que vont induire ces nouveaux outils dans le fonctionnement des services sont conduites en parallèle ou en tout cas souhaitées.

Cette démarche « d'apprentissage sur le tas » est d'ailleurs revendiquée par certains ministères dans la mesure où les risques étant considérés comme mineurs, notamment pour ce qui concerne le développement des messageries, une approche pragmatique est privilégiée.

Elle est bien en phase avec un changement général d'état d'esprit que vit actuellement la fonction publique, souvent révélée et amplifiée avec l'introduction des technologies de l'information et de la communication. C'est ainsi que des administrations, classiquement centralisatrices et procédurières, favorisent des démarches expérimentales et locales.

Il reste que le nombre limité de projets significatifs de modification de l'organisation du travail résultant de l'arrivée des technologies de l'information et de la communication pourrait traduire un défaut d'anticipation et d'accompagnement ; et la perception d'une faible mobilisation des agents à l'occasion de l'arrivée des nouveaux outils<sup>1</sup> relève également de ce faible accompagnement. Et de fait, il est d'ores et déjà significatif de relever que les premières expériences confirment à la fois :

- l'importance d'une implication, d'une exemplarité de l'encadrement, y compris supérieur ;
- l'utilité d'une formalisation de règles dans l'usage des nouveaux outils, et tout particulièrement dans l'utilisation des messageries ;
- la nécessité d'un changement d'état d'esprit dans les relations entre services pour une bonne utilisation des technologies de l'information et de la communication. Il importe ainsi qu'un a priori de confiance se substitue à celui de méfiance traditionnelle face à la circulation de l'information.

Différentes réflexions existent toutefois dans plusieurs ministères autour de l'impact organisationnel de l'usage de ces nouvelles technologies :

- au ministère des Affaires étrangères un travail est engagé pour l'identification de téléprocédures internes et à l'Intérieur une réflexion est en cours pour mesurer les potentialités de dématérialisation des procédures de gestion ;
- le ministère de l'Éducation nationale présente plusieurs projets à fort impact sur l'organisation des modes de travail tandis qu'aux Finances l'apport de l'Intranet est mis en avant pour favoriser le décloisonnement des Directions, y compris au niveau local ;
- le ministère de l'Environnement pour sa part réfléchit à l'équilibre entre fonctionnement hiérarchique et développement des messageries.

Plus généralement, tous les services ressentent que les technologies de l'information et de la communication modifient en profondeur le fonctionnement interne des équipes de travail ; mais ils ne sont pas pour autant capables d'organiser cette évolution. Sont notamment à repenser les

---

(1) Cf. les réponses au questionnaire du CGP et les résultats de l'étude menée par le cabinet Terra Nova.

- L'État en réseaux -

responsabilités hiérarchiques, la gestion des ressources humaines, les priorités de formation, le niveau de responsabilisation et l'évaluation des agents. Il est probable que toutes ces mesures d'accompagnement sont pour l'instant sous-estimées.

Ces réflexions ne doivent pas écarter les questions de confidentialité ou de sécurité. Bien au contraire, la mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication peut être l'occasion pour chaque ministère de s'interroger sur la frontière entre le confidentiel et le non confidentiel et sur les différents niveaux de cette confidentialité. Les débats sur la sécurité sont aussi l'occasion d'une nouvelle définition des conditions de prise de décision.

La question de la sécurité de la circulation des informations prend naturellement une acuité particulière dès lors qu'elle est reliée à la préoccupation de satisfaction des attentes des usagers ; les opérations liées à la déclaration de revenus par Internet en sont une bonne illustration.

#### *L'impact sur les effectifs, les compétences et le dialogue social*

L'impact des technologies de l'information et de la communication sur les effectifs des services n'a pu être apprécié de façon quantitative par le groupe, en l'absence d'étude spécifique. Il résulte en effet de deux mouvements contraires dont la résultante varie certainement selon les situations :

- des gains de productivité peuvent souvent être dégagés dans le traitement des dossiers, en *back-office* ;
- d'autre part, l'offre de services plus accessibles entraîne une charge de travail accrue dans les activités de « *front-office* », comme par exemple les réponses rapides au courrier électronique du public.

Les compétences nécessaires pour soutenir le développement de ces outils sont de plusieurs natures. D'abord, de nouveaux métiers émergent : gestionnaires de réseaux, *webmestres*, mais aussi « soutiens-facilitateurs » de proximité pour les usagers comme pour les agents et des « analyseurs de procédures » qui sauront mettre en œuvre un travail de groupe sur certaines procédures. Enfin, le rôle de l'encadrement est essentiel pour à la fois donner les impulsions nécessaires et développer un management incitatif à l'émergence de nouvelles pratiques.

Il importe que la capacité d'impulsion, de pilotage et de gestion de ces projets de modernisation demeure impérativement dans l'administration. Les

programmes de formation annoncés lors du dernier Comité interministériel pour la société de l'information (CISI) répondront à ces besoins. Ils concernent en effet trois types d'acteurs : les décideurs (notamment en services déconcentrés), les chefs de projets et les nouveaux métiers (*webmestres*, etc.).

Il faut enfin signaler une grande diversité entre ministères quant à l'intensité du dialogue social qui doit accompagner l'introduction des technologies de l'information et de la communication. Une rapide consultation des directeurs du personnel a permis de distinguer trois cas de figures :

- la consultation du CTPM est systématique pour la validation des schémas directeurs d'informatisation ou, plus récemment, celle des PPM qui comportaient toujours un chapitre relatif à l'introduction des technologies de l'information et de la communication ;
- l'utilisation par les syndicats des messageries internes du ministère est aujourd'hui autorisée dans un tiers des cas, et pourrait l'être dans un autre tiers. Mais le dernier tiers des ministères reste très réservé sur ce point ;
- seule une minorité de ministères a autorisé les organisations syndicales à disposer de propres pages sur l'Intranet ministériel, au titre d'un « droit d'affichage électronique », mais cette possibilité est envisagée dans quelques autres administrations.

Il est enfin intéressant de citer le cas du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie qui a signé avec les différentes fédérations syndicales une convention d'autorisation sous conditions des messageries et de l'Intranet.

*Une source de difficulté récurrente : l'application du code des marchés publics*

Dans le domaine particulier de l'informatique et des technologies de l'information et de la communication, la mise en œuvre des règles du code des marchés publics soulève de nombreuses difficultés pratiques, dont les principales sont les suivantes.

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

- L'État en réseaux -

- une extrême rapidité dans les évolutions techniques et financières des équipements, qui rend en quelques semaines caduques les propositions financières des fournisseurs et leur classement relatif ;
  - cette vitesse d'évolution porte particulièrement à conséquences lorsqu'il s'agit de passer d'une expérimentation à une généralisation ; toutes les procédures doivent être reprises à leur début ;
  - dans le domaine des prestations de service, dès lors que celles-ci se prolongent sur plusieurs mois, l'apparition régulière de technologies nouvelles nécessiterait des actualisations régulières et simples du cahier des charges.
2. D'autres résultent de contraintes d'organisations ou de compétences internes aux ministères :
- plusieurs ministères à petits effectifs souhaiteraient pouvoir rattacher leurs acquisitions à des appels d'offres organisés par les administrations de taille supérieure, à la fois pour bénéficier d'économies d'échelle et réduire la charge administrative de cette procédure ;
  - la complexité croissante des projets applicatifs et l'ampleur des investissements, qui supposent un renforcement sensible des capacités de maîtrise d'ouvrage dans les administrations.
3. D'autres enfin sont liées aux relations avec la commission centrale des marchés (CCM) :
- la jurisprudence des commissions spécialisées des marchés (CSM) n'est pas ou mal connue ;
  - les décisions des commissions spécialisées arrivent en extrême fin de procédure ; c'est sans doute inévitable. Mais la fonction de conseil en amont pourrait être développée.

Il est important d'insister sur le fait qu'aucun responsable rencontré n'a remis en cause la nécessité d'un respect rigoureux des règles strictes dans l'attribution des marchés informatiques. Mais une demande très forte émerge de prise en compte des contraintes propres à ce secteur ; en outre, les responsables informatiques regrettent une impression de défiance *a priori* à l'égard des acheteurs publics, qui sont de plus en plus amenés à se justifier dans le détail.

### **3. Dans le travail interministériel**

#### *Au niveau central*

Force est de constater que peu d'actions communes ont été engagées, alors même que l'apport des technologies de l'information et de la communication à un bon fonctionnement interministériel paraît très clair (ne serait-ce que pour la préparation et les comptes rendus de réunions) mais cette situation est progressivement en train d'évoluer.

Les quelques applications interministérielles ont jusqu'à présent été en nombre très limité, et répondaient à des besoins ponctuels. Avec une maîtrise d'ouvrage interministérielle, le projet Accord sera à partir de 2001 l'outil commun à l'ensemble des acteurs de la dépense de l'État au niveau central ; il facilitera également le pilotage et le suivi de la dépense au niveau déconcentré. Piloté par le secrétaire général du Gouvernement, l'application Solon reliera les cabinets ministériels et le secrétariat général du Gouvernement (SGG) durant les périodes de préparation des lois et décrets.

Par ailleurs, le Comité interministériel pour la société de l'information (CISI) de janvier 1998 a engagé plusieurs projets interministériels. Pour certains, il s'agissait de sites Internet destinés d'abord à un usage externe, mais qui sont également intéressants pour le fonctionnement interne de l'administration (Legifrance surtout, mais aussi Admifrance) ; de façon strictement interne aux services de l'État, les autres projets concernaient plus spécialement les infrastructures de communication.

Le second CISI de janvier 1999 a poursuivi dans ce sens, avec :

- le lancement du projet AdER (administration en réseaux) de déploiement d'une infrastructure et de services de communications interministérielles, de troisième niveau (c'est-à-dire reliant les serveurs ministériels de communication, qui eux-mêmes relient les réseaux locaux) ;
- la généralisation des systèmes d'information territoriaux (cf. infra) ;
- la mise en œuvre d'un vaste plan de formation au pilotage et à la gestion des technologies de l'information et de la communication.

- L'État en réseaux -

### *À l'échelon déconcentré*

Les systèmes d'information territoriaux (SIT) ont constitué un exemple intéressant de démarche interministérielle locale.

Un SIT est un système d'information réunissant les services de l'État au niveau déconcentré, dans une même région ou un même département, qui permet des échanges transversaux, un partage d'informations ainsi qu'un travail coopératif afin d'améliorer le fonctionnement des administrations et les services rendus aux usagers.

Dans plus de la moitié des départements, une expérimentation de SIT a été engagée. Il s'agit généralement d'opérations partielles, tant en termes de fonctions offertes que du nombre de services concernés. Ces expérimentations présentent globalement un bilan positif : les SIT permettent l'analyse et le traitement interministériel des dossiers, ainsi qu'un service public de meilleure qualité.

Le Comité interministériel pour la société de l'information (CISI) de janvier 1999 a donc décidé la généralisation des SIT en deux ans. D'ici la fin de l'année 2000, dans chaque région et chaque département, un SIT devra être en place, avec au moins les fonctions suivantes :

- une messagerie entre les différents services de l'État ;
- une base de données utile à la mise en œuvre locale d'au moins une politique ou une action interministérielle.

Le Comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE) a confirmé cette décision et précisé ses modalités de mise en œuvre, à trois niveaux :

- une architecture technique et de communication, qui pourra être installée localement dans de bonnes conditions économiques et de sécurité (dans l'attente d'un branchement ultérieur sur AdER) ;
- une analyse des bases d'informations et des procédures qui ont vocation à être mises en œuvre dans une démarche de type SIT ;
- un plan d'accompagnement de cette généralisation, avec notamment la diffusion d'un guide de mise en place d'un SIT (novembre 1999), l'organisation de journées régionales d'information et de retours

d'expériences (novembre 1999/février 2000) et diverses actions de formation.

D'autres projets locaux sont maintenant intrinsèquement liés à l'usage des technologies de l'information et de la communication, comme le projet PROCOPE d'amélioration de la communication déconcentrée des services de l'État ou les infocentres territoriaux NDL, en cours de déploiement, qui fournissent à tous les responsables de la dépense de l'État un outil commun et performant d'analyse.

#### **Une présentation du SIT de la région Auvergne**

Fortement initié par le préfet de la région Auvergne, ce projet est le fruit d'une collaboration étroite entre les services de l'État régionaux et départementaux, qui sont tout à la fois fournisseurs d'informations et utilisateurs des différentes données accumulées. Le SIT rassemble, au niveau régional et pour chacun des différents départements (dans des zones qui leur sont propres) :

- un tableau de bord des indicateurs économiques de conjoncture ;
- une base de données communales permettant de connaître les éléments essentiels de situation de chaque commune ;
- un ensemble des « dossiers partagés » correspondant aux différentes politiques publiques et qui permet à chaque partenaire d'apporter sa contribution ;
- des outils de communication pour animer les réunions des chefs de service, faciliter les échanges entre services et travailler en groupe (par exemple, en phase de préparation de la CAR).

En décembre 1998, 10 services et 70 utilisateurs étaient branchés sur le SIT Auvergne ; ils sont 75 services et 380 utilisateurs en octobre 1999. C'est à partir d'une part importante des informations de ce SIT qu'a été développé le site Internet de la préfecture.

- L'État en réseaux -

## **Chapitre III**

### **DES CONVICTIONS ET TREIZE PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LE TRAVAIL EN RÉSEAU**

Au-delà de la description des actions engagées dans les différentes administrations, l'analyse menée et présentée dans les chapitres précédents est intéressante au travers des propositions d'améliorations qui peuvent en être tirées. Treize propositions concrètes seront présentées à ce titre, après une description de quelques idées maîtresses qui doivent guider ces actions de modernisation.

#### **1. Les principaux généraux de développement du travail en réseau**

Construire un État en réseaux n'est ni une fin en soi ni une décision qui se prend par décret ! C'est une transformation du mode de travail administratif qui nécessite à la fois l'affichage d'une ambition forte (à la fois politique et partagée), une mutation culturelle, une compétence technique, etc. et du temps.

Bien sûr, ces différents chantiers ne sont pas indépendants. Car un usage partagé des technologies de l'information et de la communication nécessite un dépassement de notre tradition des dossiers personnels, en même temps qu'il facilitera cette évolution culturelle. Et de même, la difficulté d'une anticipation des technologies et surtout de leurs usages heurte nos esprits forgés par Descartes.

Mais il est apparu au groupe de travail que les propositions qu'il pouvait formuler devraient impérativement intégrer ces différentes dimensions, au-delà donc parfois du mandat initial qui était le sien.

Et pour être mieux comprises, ces propositions seront précédées d'une présentation des convictions du groupe de travail, qui sont naturellement à

- L'État en réseaux -

mettre en œuvre de façon variable selon la culture et l'expérience de chaque ministère.

1. L'administration française doit passer d'une organisation verticale et cloisonnée à une administration en réseaux, efficace et ouverte sur les besoins de la société ; dans cette perspective, les dynamiques de modernisation interne et externes sont inséparables. Les technologies de l'information et de la communication offrent alors des potentialités importantes.
2. Il faut les concrétiser par un management et un accompagnement appropriés, susceptibles de fixer une ambition et un sens au travail des services en réseaux. Dans cette perspective, la qualité du service rendu au public doit devenir un objectif et une priorité des cadres et des agents.
3. Le rôle de l'encadrement dans l'usage réel des nouveaux outils est déterminant : il lui faut à la fois s'impliquer par lui-même, mais aussi faire confiance à ses collaborateurs, c'est-à-dire prendre des risques et accepter l'abandon d'une expérimentation avec un retour à la situation antérieure (sans une image négative de nature à dissuader les volontaires).
4. L'initiative et la créativité des services de terrain doivent être favorisées, avec ensuite une valorisation des actions réussies (et des acteurs !) et l'organisation d'une généralisation.
5. Dans cet esprit, le pragmatisme doit être favorisé ; il faut « réfléchir en même temps qu'on avance » et considérer que les solutions retenues ne seront pas définitives.
6. Pour le succès des projets, un dialogue social nourri et l'analyse préalable des conditions de succès (formations, compétences à acquérir, réflexions sur l'organisation du travail, etc.) sont essentiels.

Et pour renforcer le caractère opérationnel de ces orientations, c'est une liste de treize propositions concrètes qui est proposée, regroupées en trois ensembles :

1 - Construire un cadre favorable au développement du travail en réseau :

*Fixer des objectifs et des étapes*

Dans chaque ministère, des objectifs quantitatifs et qualitatifs d'accès aux nouvelles technologies, et surtout des étapes de sa mise en œuvre doivent être mis en place. De plus, les contraintes de sécurité doivent être abordées avec sérénité ;

*Associer travail en réseau et projets de modernisation externe*

Les projets doivent être tournés vers les citoyens ; les entreprises ;

*Une nécessaire préparation des services et une exigence de souplesse*

Il convient de préparer les services internes en charge du déploiement des technologies de l'information et de la communication et d'introduire des souplesses dans la procédure des marchés publics.

2 - Poursuivre la mise en œuvre des décisions du CISI et du CIRE :

Bâtir une infrastructure et des services de communication ;

*Multiplier les applications du travail en réseau*

Dans les différentes administrations, il faudrait investir de façon volontariste pour multiplier les applications de travail en commun, Intranets et travail coopératif notamment ;

Au niveau interministériel, développer les systèmes d'information territoriaux (SIT) ;

Favoriser les petits projets ou applications opérationnelles, à réalisation rapide... tout en préparant les conditions de leur généralisation ;

Mettre en œuvre quelques gros projets de travail en commun, en nombre limité et à forte visibilité.

3 - Organiser les actions d'accompagnement et d'incitation :

Organiser un accompagnement des services à la mise en place des outils de travail en commun ;

Intégrer cette dimension dans la gestion des ressources humaines ;

Développer les conditions d'un dialogue social sur l'usage des technologies de l'information et de la communication ;

Organiser une communication sur les transformations de l'administration permises par l'usage des technologies de l'information et de la communication ; valoriser les réalisations et leurs auteurs ;

Maintenir une veille sur les nouvelles pratiques de travail permises par les technologies de l'information et de la communication et sur leurs impacts.

## **2. Construire un cadre favorable au développement du travail en réseau**

*Sont reprises à ce titre trois actions touchant à la fixation d'objectifs et à l'adaptation de quelques règles contraignantes. Sans constituer un préalable absolu, elles sont de nature à faciliter le développement du travail en réseau.*

### **2.1 Fixer des objectifs et des étapes**

Dans chaque ministère des objectifs quantitatifs et qualitatifs d'accès aux nouvelles technologies, et surtout des étapes de sa mise en œuvre doivent être mis en place. De plus, les contraintes de sécurité doivent être abordées avec sérénité.

À la question « qui doit être équipé et de quel type d'outil (messagerie, Web-Intranet, Web-Internet) ? », la réponse apparaît aujourd'hui d'évidence « tout le monde », même si les conditions d'accès au Web sont aujourd'hui assez variables selon les ministères.

Parce qu'il correspond à une logique de responsabilisation des agents et de dynamisation des organisations, cet objectif doit être clairement affirmé. Mais il est aussi important de fixer clairement un mode opératoire pour y parvenir :

- faut-il d'abord équiper certains services pilotes, l'encadrement, les agents d'accueil ? est-il préférable de raisonner par métier ? ou doit-on privilégier les postes en libre service ?
- quel sera le rythme d'équipement des services déconcentrés ?
- comment intégrer les contraintes de sécurité ?

Dans cette perspective, la question des moyens budgétaires ne peut naturellement pas être ignorée et des efforts ciblés seront nécessaires.

Une réflexion particulière sera nécessaire pour préciser les conditions d'accès au système d'information par certains relais de l'administration (établissements publics, associations, organismes sociaux, etc.), avec notamment des précisions quant aux échéanciers et aux coûts nécessaires.

La contrainte de sécurité des bases d'information et de communication est indiscutable notamment pour certaines questions de souveraineté ou pour des raisons légales (secret statistique, fiscal ou professionnel).

Mais cette préoccupation légitime ne doit pas conduire l'administration à bloquer les projets de développement du travail en réseau. Le développement des technologies de l'information et de la communication oblige à entrer dans le détail des questions de sécurité, et inversement ces outils (lorsqu'ils sont bien gérés) offrent de grandes souplesses de sécurisation, avec par exemple un niveau de diffusion de l'information qui peut être défini par page HTML. De même, au niveau interministériel, le prochain déploiement du réseau AdER permettra un moindre recours à l'Internet public et conduit à la rédaction prochaine d'une « charte de sécurité » qui servira de référence.

Il convient également de signaler que la libéralisation du cryptage des messages et l'adoption en 2000 du projet de loi portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relatif à la signature électronique seront de nature à répondre à nombre des questions et hésitations liées à la sécurité des échanges.

## **2.2 Associer travail en réseau et projets de modernisation externe**

Les projets doivent être tournés vers les citoyens ; les entreprises, l'ensemble des acteurs socio-économiques.

En termes fonctionnels, les deux approches externe et interne ne doivent pas être dissociées ; la mise en œuvre d'un service public « utile et performant » justifie le recours aux technologies de l'information et de la communication qui, inversement, permettent la réalisation de cet objectif. Les démarches de « type client », tournées vers les usagers, constituent un très puissant facteur d'incitation à des révisions des procédures de travail internes ; il s'agit par exemple du développement de téléprocédures, de l'émergence de services nouveaux, de la mise en place de correspondants uniques, etc.

La prochaine mise en ligne d'un nouveau portail Internet de l'administration fera également émerger de nouvelles demandes des usagers ; il conduira nécessairement à des remises en causes de certains modes de travail. La récente circulaire du Premier ministre sur les sites Internet des services et établissements publics de l'État (7 octobre 1999) aboutira au même effet à travers l'affirmation d'un délai maximum d'une semaine pour répondre au courrier électronique du public.

En termes informatiques, la même chaîne de traitement de l'information doit être liée à la fois au système Internet (externe) et Intranet (interne).

Les nouvelles organisations du travail et des services pourront alors se mettre en place. On peut notamment penser à la dissociation des fonctions d'accueil du public (*front-office*) et l'instruction des dossiers (*back-office*), à la structuration des bases d'information, etc.

### **2.3 Une nécessaire préparation des services et une exigence de souplesse**

Il convient de préparer les services internes en charge du déploiement des technologies de l'information et de la communication et d'introduire des souplesses dans la procédure des marchés publics.

L'introduction et surtout la diffusion massive des technologies de l'information et de la communication dans les administrations a conduit (ou devra à brève échéance conduire) les services informatiques à définir un nouveau positionnement de leurs activités, à travers une répartition des tâches à formaliser entre les services informatiques, les Directions d'administration centrale et les services de terrain.

Certaines activités nécessitent une forte technicité et devront nécessairement être prises en charge par les services informatiques ; on peut ainsi citer les réflexions sur la veille technologique, la connaissance des outils, la maîtrise des contraintes de sécurité, etc. D'autre part, il appartient aux Directions et aux services opérationnels de s'astreindre à un « devoir d'imagination » dans l'usage des nouveaux outils, de préciser leurs attentes et de piloter leur déploiement puis leur usage effectif et cohérent avec les ambitions initiales.

La responsabilité de la mise en œuvre de tels outils est aujourd'hui forcément partagée, avec une chaîne de métiers qui s'insèrent dans des structures différentes (techniciens informatiques, *webmestres*, secrétaires, etc.) et surtout

un fonctionnement itératif. Dans ce domaine aussi, un fonctionnement en réseau, excluant les « tours d'ivoire », est indispensable !

Il importe également d'introduire une transparence accrue et des souplesses dans l'application au domaine informatique du code des marchés publics, afin de répondre aux difficultés :

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

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

### **3. Poursuivre la mise en œuvre des décisions du CISI et du CIRE**

La publication du rapport du Commissariat général du Plan s'insère dans un calendrier de décisions, pour certaines en cours de réalisation et qu'il importe de confirmer. Sont ici présentés les projets les plus structurants pour le développement du travail en réseau.

#### **3.1 Bâtir une infrastructure et des services de communication**

Il s'agit là en grande partie d'une action très largement engagée et dont l'intérêt n'est pas discuté, mais qui nécessite des efforts encore importants (notamment budgétaires) avec :

- L'État en réseaux -

- dans l'ensemble des services, la pose de câblages et le branchement des postes de travail sur des réseaux locaux ;
- au sein de chaque ministère, la réalisation d'un réseau général de communication et mise en place d'outils de messageries et d'Intranet. Ce réseau sera à définir avec de grandes capacités de bande passante, compte tenu de la rapidité d'augmentation des besoins et de l'apparition probable de nouveaux services (comme la visioconférence ou le développement de centres d'appels) ;
- la mise en œuvre des services de communication interministériels du projet AdER (administration en réseaux) décidé lors du CISI de janvier 1999 et piloté par la MTIC. Les premiers branchements ministériels seront réalisés au cours du printemps 2000, et les services disposeront ensuite d'un « méta-annuaire » interministériel qui favorisera l'usage des messageries. Il est cependant rappelé que l'efficacité du réseau AdER (entre deux fonctionnaires centraux ou sur le terrain de deux ministères distincts) reste conditionnée par le bon fonctionnement des réseaux ministériels.

### **3.2 Multiplier les applications de travail en réseau**

Dans les différentes administrations, il faudrait investir de façon volontariste pour multiplier les applications de travail en commun, Intranets et travail coopératif notamment.

Là également, il convient de poursuivre les actions entreprises, en veillant à développer de manière complémentaire des outils Web à l'échelle des services de terrain et du ministère, en veillant à fournir à la fois des informations de type « administration générale » (comme la gestion des postes vacants ou les listes de formations proposées) et d'autres liées aux métiers.

Les priorités dans le développement des outils Intranet devront intégrer la culture du ministère et ses priorités de modernisation ; en particulier, les conditions de coexistence du site ministériel et de sites locaux seront très variables d'une administration à l'autre.

Une réflexion sur l'évolution des procédures et organisation des services est, on l'a vu, souvent initiée par une démarche de modernisation externe, tournée vers les usagers. Les technologies de l'information et de la communication favorisent la préparation de telles évolutions qui doit se faire en abordant simultanément deux questions :

- comment satisfaire au mieux les clients/usagers, placés au centre de la nouvelle organisation ; c'est la fonction de *back-office* ;
- les tâches de *back-office* sont alors amenées à croître, et il convient de les optimiser par des mutualisations, des regroupements, etc.

Au-delà, de nouveaux services ou modes de travail apparaissent, comme la visioconférence, le télétravail ou les centres d'appel.

Des démarches de ce type doivent être étudiées dans les différents ministères, en liaison avec les actions de modernisation envisagées, à l'échelle ministérielle comme au niveau local. Il est rappelé que le CIRE de juillet 1999 a décidé le lancement d'une réflexion générale sur ces thèmes, pilotée par la Délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE).

De manière complémentaire, il paraît important d'engager dans les différents ministères une modélisation et la mise en place de « systèmes d'information métier », ouverts à tous les acteurs internes et externes partenaires dans la mise en œuvre d'une procédure (usagers, différents services instructeurs, contrôleurs, etc.), avec une logique de travail coopératif *work flow*.

Cette analyse des processus constitue un préalable pour engager des opérations de ré-ingénierie et concrétiser des bénéfices potentiels de délais et de coût. Chaque ministère pourrait ainsi, par exemple, engager la modélisation et la révision d'un processus dès l'année 2000.

### **3.3 Au niveau interministériel, développer les systèmes d'information territoriaux (SIT)**

Parce qu'elle constitue la principale occasion d'associer un outil informatique à une pratique de travail interministériel, la généralisation d'ici la fin de l'année 2000 des SIT doit être soutenue et accompagnée avec volontarisme. Ces outils constituent en outre un complément très intéressant des « projets territoriaux » qui seront élaborés dans tous les départements d'ici l'été 2000.

Cette généralisation est pilotée par la Délégation interministérielle à la réforme de l'État. Elle a été encadrée par diverses préconisations techniques et un dispositif d'accompagnement, comportant notamment l'élaboration d'un guide de mise en œuvre et l'organisation de journées inter-régionales d'information et

- L'État en réseaux -

d'échanges d'expériences. La forte mobilisation des préfets et des services déconcentrés laisse penser à un avancement rapide des projets.

Il importe maintenant de concevoir un dispositif d'évaluation de cette généralisation et des impacts dans le fonctionnement des services.

### **3.4 Favoriser les petits projets ou applications opérationnelles, à réalisation rapide... tout en préparant les conditions de leur généralisation**

En règle générale, et contrairement aux investissements informatiques lourds antérieurs, les utilisateurs sont demandeurs d'outils technologiques de l'information et de la communication de travail en réseau qui peuvent rapidement être mis en œuvre.

Ce sont ces projets d'initiative locale de petite taille et rapidement opérationnels qui doivent être privilégiés. L'expérience montre en effet une plus grande imagination des services de terrain, de taille plus réduite que les administrations centrales et plus au contact des besoins du public et des entreprises.

Mais au niveau central, un encadrement de ces initiatives doit être organisé, ainsi qu'une préparation de la généralisation dès lors qu'une expérimentation est concluante. De manière corollaire, l'éventualité d'un abandon de l'expérimentation doit être présentée comme un mode normal de fonctionnement par expérimentation, sans conséquence par principe négative pour les équipes qui ont souhaité innover.

### **3.5 Mettre en œuvre quelques gros projets de travail en commun, en nombre limité et à forte visibilité**

Pour toutes les applications liées à des bases d'informations structurées, ce sont naturellement des démarches nationales complémentaires qui seront à engager. Il en est de même pour des analyses de processus de productions homogènes sur l'ensemble du territoire. Des actions à forte exemplarité seront naturellement à privilégier.

Ces actions seront naturellement engagées à titre principal à l'échelle interministérielle, mais plusieurs projets interministériels sont en cours de discussion actuellement, parmi lesquels on peut citer le suivi des actions de police des eaux (projet Apol'eau), l'amélioration de la communication de

proximité de l'État (projet Procope) ou la coordination du travail gouvernemental (Solon).

Enfin, la coopération internationale apparaît comme un outil privilégié pour développer un travail en réseau, qu'il s'agisse d'actions à grande échelle (notamment dans le cadre du programme européen IDA) ou d'actions locales transfrontalières.

#### **4. Développer les actions d'accompagnement et d'incitation**

*Au-delà de la dimension technique ou applicative de ces projets, leur pleine efficacité suppose la mise en place simultanée d'un ensemble d'actions d'accompagnement et d'intégration dans les différentes politiques de modernisation.*

##### **4.1 Organiser un accompagnement des services à la mise en place des outils de travail en commun**

Les paragraphes précédents ont mis en avant un certain nombre d'actions envisageables, il importe d'insister sur l'importance d'un accompagnement à organiser tant au sein de chaque administration qu'à l'échelon interministériel, avec notamment les actions suivantes :

- les cadres et chefs de services doivent développer une curiosité à l'égard des technologies de l'information et de la communication, veiller à leur bonne mise en œuvre et rechercher des usages innovants ; à cette fin, des actions d'information/formation spécifiques doivent être organisées à leur attention, comme par exemple au ministère de l'Intérieur (à l'intention des préfets) ou à celui de l'Équipement ;
- les cadres et services qui s'engagent dans de telles démarches doivent être valorisés par l'administration centrale et mis en relation les uns avec les autres ;
- certaines expérimentations peuvent être l'occasion de procéder à une révision des procédures anciennes, ou des formulaires mal adaptés ;
- il peut être enfin utile d'identifier certains moyens budgétaires spécifiques ;
- l'assistance des utilisateurs devra faire l'objet d'un soin tout particulier, allant au-delà de la seule formation informatique ;

- L'État en réseaux -

- au niveau interministériel, un double travail est à mener : assurer le suivi des différents programmes ministériels et, lorsque cela apparaît pertinent, engager certains projets d'intérêt commun.<sup>1</sup> Le fonds pour la réforme de l'État (FRE) peut également constituer une aide intéressante pour les services centraux ou déconcentrés.

#### **4.2 Intégrer cette dimension dans la gestion des ressources humaines**

Au-delà des dimensions techniques, le travail en réseau passe par la mobilisation et la préparation des hommes et des femmes des services publics. Tel devra être l'objet d'une analyse spécifique, qui pourrait comporter les actions suivantes :

- une réflexion prospective sur les compétences nécessaires pour concevoir, mettre en œuvre et faire vivre des projets de travail en réseau. En règle générale, ces compétences seront à acquérir par les agents en place ;
- des formations de sensibilisation des agents sur les potentialités d'utilisation des outils correspondants. Des décisions ont été prises à ce titre au cours du CISI de janvier 1999 qui ont débouché sur différents programmes qui seront à multiplier. Il est important de noter que ces formations doivent s'intéresser tant à la manipulation des outils qu'à l'accompagnement de nouvelles attitudes des agents à l'égard de l'information, de son partage et des relations avec leurs collègues ;
- une valorisation des qualités professionnelles qui seront de plus en plus nécessaires dans un mode de fonctionnement en réseau :
  - . savoir animer un réseau de compétence et faire émerger un consensus de groupe ;
  - . partager l'information, la mettre à disposition sous une forme compréhensible ;
  - . faire émerger des talents ;
- au niveau des recrutements, des épreuves de connaissances générales sur les potentialités des technologies de l'information et de la communication et

---

(1) On peut ainsi citer la rédaction fin 1998 du guide sur le traitement du courrier électronique ou l'élaboration d'un modèle de « charte » d'usage des messageries (début 2000). Ces documents peuvent être consultés sur le site Internet [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)

sur leur maîtrise par les candidats est à envisager (par exemple, être capable d'effectuer certaines recherches sur l'Internet). Des cours sur ces mêmes thèmes apparaissent nécessaires en formations initiale et continue.

#### **4.3 Développer les conditions d'un dialogue social sur l'usage des technologies de l'information et de la communication**

Parce que les technologies de l'information et de la communication constituent un outil puissant de modernisation, un dialogue doit s'instaurer avec les organisations syndicales, tant pour préparer les impacts sur l'organisation du travail que l'utilisation de ces outils par les syndicats eux-mêmes.

En premier lieu, les organisations syndicales doivent être considérées comme d'autres acteurs ministériels et disposer à ce titre d'un « droit d'affichage électronique » sur les Intranets.

Par ailleurs, il paraît difficile d'associer les syndicats à la généralisation des outils de communication internes sans leur permettre de les utiliser et de percevoir à la fois leurs potentialités et leurs limites ; bien sûr, cette affirmation générale positive ne doit pas interdire des modes de régulation explicites ou implicites.

La démarche de contractualisation mise en œuvre au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie semble intéressante à étendre à d'autres administrations. Une fois des discussions de ce type engagées dans plusieurs cadres, avec l'identification de plusieurs pistes de discussions, un travail et une négociation interministérielle sera à engager ; elle conduira à une traduction réglementaire de ces préoccupations.

#### **4.4 Organiser une communication sur les transformations de l'administration permises par l'usage des technologies de l'information et de la communication ; valoriser les réalisations et leurs auteurs**

Une communication autour des réalisations des administrations les plus intéressantes (qu'il s'agisse là aussi des actions de modernisation internes ou externes) répond à trois objectifs :

- permettre des échanges d'expériences et diffuser les bonnes pratiques ;
- valoriser les réalisations les plus intéressantes, et donc reconnaître publiquement et motiver leurs auteurs ;

- L'État en réseaux -

- montrer à l'extérieur comme en interne à l'administration que celle-ci évolue, qu'elle gagne en efficacité et répond aux attentes des usagers.

Un plan de communication de nature à répondre à ces objectifs mériterait d'être établi. Dans ce cadre, deux scénarios ont été imaginés par le groupe.

Il est tout d'abord proposé l'organisation d'une manifestation publique de valorisation de projets intéressants, émanant tant des services de l'État que des collectivités locales ; celle-ci pourrait s'appeler « *50 initiatives qui transforment l'administration* » ou « *50 initiatives qui inventent un nouveau service public* ». Attention tout de même à garder un équilibre entre les projets de grande taille et déjà connus et ceux, plus récents et parfois hésitants, mais qui correspondent mieux à la dynamique qu'il convient de créer.

De manière complémentaire, la mise en avant régulière et périodique de réalisations pas forcément exceptionnelles mais plus révélatrices d'un service moyen. Pour ce faire, on peut imaginer un support papier traditionnel ou des formules plus originales, comme un site Internet (présentant chaque quinzaine ou mois une action concrète) ou un partenariat avec un média grand public (presse ou radio).

#### **4.5 Maintenir une veille sur les nouvelles pratiques de travail**

De nouvelles pratiques sont permises par les technologies de l'information et de la communication ; leurs impacts méritent une réflexion régulière et des études.

Les services avancent aujourd'hui partiellement en « aveugle » dans la mise en place de nouvelles organisations du travail, sans indication des marges de manœuvre possibles ou des choix les plus fréquemment retenus.

Un travail de réflexion, d'échange et de mutualisation sur les nouvelles pratiques d'organisation du travail et sur leur impact sur l'efficacité du service public est à engager.

Des études générales s'engagent sur ce thème. Mais au-delà, une veille sur les réalisations ou tendances en cours, tant dans les collectivités locales que les services de l'État (et éventuellement dans le secteur privé), serait particulièrement utile, en association avec des équipes pluridisciplinaires universitaires.

## **ANNEXES**



## COMPOSITION DE L'ATELIER 4

### *Président :*

Gilbert Santel, directeur de l'administration générale et de la fonction publique, ministère de la Fonction publique

### *Rapporteur :*

Philippe Schnäbele, chef de la Mission « NTIC » au Commissariat à la réforme de l'État

### *Administratifs :*

Gilles Bauche, adjoint au chef du bureau des organismes européens, Comité national de l'euro, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Philippe Caduc, directeur général de l'Agence pour la diffusion de l'information technologique

Denis Dahan, sous-directeur des systèmes d'information au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Michel Deverge, chargé de mission auprès du directeur général pour les NTIC et Internet, ministère des Affaires étrangères, DGCRST

Jean-Paul Finance, président de l'université de Nancy-I, vice-président de la conférence des présidents d'université

Jean-François Frier, chargé de mission pour le multimédia au bureau des médias, ministère des Affaires étrangères (coopération)

Alain Le Gourrierc, directeur de la coopération, ministère des Affaires étrangères

Jean-Marie Lebaron, directeur de l'information du Sénat

- Composition de l'Atelier 4 -

Bernard Simonin, directeur-adjoint pour les études sur les politiques de l'emploi au Centre de l'étude et de l'emploi.

Bruno Oudet, professeur à l'université de Grenoble, président de l'ISOC-France

Alain Turc, conseiller financier auprès du Commissaire, Commissariat à la réforme de l'État

***Chercheurs ou consultants :***

Jean-Luc Soubie, directeur de recherche (IRIT) à l'université Paul-Sabatier de Toulouse, ancien chercheur à l'INRIA, anime un groupe de travail sur l'impact socio-économique des nouvelles technologies

***Professionnels :***

Michel Catinat, conseiller du directeur général, Commission européenne, DG-III

Jérôme Nicolazo, directeur général de Net Development, PME présente sur le marché de la création de sites Internet/Intranet

Jean-Michel Planche, président d'Oléane, société fournissant des services Internet aux professionnels

Armand de Rendinger, associé en charge du secteur des télécommunications, ancien responsable des grands projets de transformation dans le secteur privé et public, Andersen Consulting

## **MANDAT DE L'ATELIER 4**

L'introduction des technologies de l'information contribue à la transformation de l'État, de ses méthodes et de l'état d'esprit des agents. Les technologies de l'information et de la communication sont à la fois un révélateur et un amplificateur de ces transformations. Pour répondre aux besoins des citoyens et des entreprises, il faut passer d'une organisation verticale et cloisonnée à une administration en réseau, efficace et ouverte. Dans cette mise en œuvre, les technologies de l'information offrent des potentialités qui doivent être exploitées, notamment en vue du service rendu aux usagers, indissociable de la modernisation interne. Et, au-delà de la dimension technique des projets, le lancement d'expérimentations innovantes, un management inventif, un accompagnement approprié et un dialogue social nourri sont indispensables.

Confronté à des enjeux de complexité croissante et à des attentes plus exigeantes de la part des usagers, l'État doit inscrire son action dans un mode de travail en réseau qui associe des relations verticales entre services centraux et déconcentrés d'un même ministère, avec les collectivités locales et la Commission européenne d'une part, des relations horizontales dans l'action interministérielle ou entre services déconcentrés d'autre part, enfin, des partenariats avec des établissements publics, des associations, etc.

L'introduction des technologies de l'information et de la communication commence à provoquer une dynamique vertueuse de modernisation à la fois externe et interne. Le recours aux technologies de l'information et de la communication simplifie les procédures et les rend plus transparentes et rapides, pour répondre efficacement à l'attente de qualité des citoyens et partenaires. Cette modernisation voulue au bénéfice des usagers nécessite de nouvelles organisations de travail dans les services. Elle constitue un puissant catalyseur de ces réformes internes. Les dimensions humaines et organisationnelles sont essentielles pour la réussite de la mise en œuvre technique de projets comme le réseau AdER, la généralisation des systèmes d'informations territoriaux (SIT).

Tous les projets doivent donc s'accompagner d'un dialogue important avec les organisations syndicales notamment en matière d'organisation du travail,

- Mandat de l'Atelier 4 -

d'analyse des qualifications et compétences nécessaires, de développement des formations.

Les travaux de cet Atelier engagent à une action qui combine volontarisme et pragmatisme, initiatives et créativité à charge pour l'administration d'accepter l'abandon éventuel d'expérimentations pour organiser la généralisation des actions couronnées de succès.

**DEUXIÈME PARTIE**  
**RAPPORT DE L'ATELIER 5**

**« L'ADMINISTRATION EN RÉSEAUX » :**  
**VERS DES SERVICES PUBLICS**  
**INTERACTIFS**

Président : Bernard Longhi  
Rapporteurs : Philippe Chantepie, Laurent Sorbier



## SYNTHÈSE

L'Atelier 5 a concentré ses travaux sur l'analyse de la mise en œuvre de l'administration en réseaux dans ses rapports avec les usagers, citoyens comme entreprises, associations, etc. Il s'est donc attaché, d'abord à dresser un bilan des actions menées à travers les nouvelles technologies de l'information en direction des usagers, ensuite à formuler plusieurs propositions en tenant compte des carences constatées comme des succès atteints.

D'une manière générale, il ressort qu'au foisonnement d'initiatives, souvent innovantes dans la mise en place de nouveaux services grâce aux technologies de l'information et de la communication, doit succéder la mise en œuvre d'instruments de consolidation des expériences acquises, pour passer très vite à une généralisation des services interactifs les plus performants. La réussite de l'étape de transition qui assurera une banalisation des technologies de l'information et de la communication dans ses relations avec les usagers appelle dans des délais rapides la résolution de plusieurs questions d'ordre technique, juridique ou budgétaire, seule capable de garantir la pérennité d'une indéniable dynamique.

*Diagnostic : une dynamique déjà victime de son succès*

L'analyse de l'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration révèle qu'une dynamique s'est engagée dans la plupart des administrations, à l'instar du rythme d'équipement et d'usage au sein de la société. La progression rapide de l'usage des technologies de l'information et de la communication place la France dans une situation relativement satisfaisante en Europe, même s'il est indispensable de disposer d'outils d'analyse plus précis et rigoureux pour l'apprécier. Toutefois, l'introduction des technologies de l'information et de la communication a plutôt tendance à accuser les inégalités socioprofessionnelles ou géographiques. Le tissu des PME apparaît aussi désavantagé.

Or, l'introduction de nouveaux services interactifs résulte davantage d'une politique d'offre publique, que de la satisfaction d'une demande globale qui reste peu connue et difficile à mesurer. Pour les internautes, en revanche, le

- Synthèse -

niveau d'exigence est croissant. Dans ce contexte et à la faveur de l'évolution des techniques, peut paraître le risque d'une spirale innovations de services/exigences croissantes qui détourne les initiatives de l'administration d'une offre plus générale et accessible à tous. L'Atelier se félicite de constater que l'introduction des technologies de l'information et de la communication dans les services publics a généralement satisfait les exigences des usagers, en concentrant les applications sur la simplification de l'accès, la transparence accrue par une meilleure information publique, et dans de nombreux cas, la recherche de services assurant une réduction des délais.

Il est assez clair que le foisonnement d'expérimentations de nouveaux services est le fruit d'un engagement des élus locaux comme des responsables administratifs et des agents qui ont perçu toute la force modernisatrice des technologies de l'information et de la communication dans l'administration. Cependant, la liberté d'expérimenter, d'innover et de projeter ne s'est pas encore accompagnée d'instruments d'évaluation. L'absence de recensement précis, de bilan des expériences, d'analyse coûts/avantages ou plus généralement d'évaluation semblent à présent constituer un handicap à la généralisation des actions menées. Il est sans doute aussi nécessaire d'apprécier d'abord et de renforcer ensuite l'action d'accompagnement de l'introduction de nouveaux services interactifs. Ces carences expliquent en partie le constat selon lequel une part trop importante de services est réalisée pour eux-mêmes sans que leur utilité soit validée, que la communication censée les faire connaître soit suffisante ou les moyens d'appropriation par les usagers suffisamment déployés. L'analyse des téléprocédures est de ce point de vue symptomatique : la multiplication des téléprocédures est réelle, mais de nombreuses incertitudes techniques et juridiques pèsent encore sur leur généralisation et le développement de leur utilisation.

#### *Des propositions pour passer de l'expérimentation à la généralisation*

Préalable indispensable à la banalisation de l'introduction réussie des technologies de l'information et de la communication dans l'administration, il est nécessaire de disposer des moyens d'analyse et d'évaluation performants. À cet effet, il faut d'abord procéder à un recensement exhaustif des expérimentations, mettre en place une structure centrale chargée du suivi et de l'analyse des nouveaux services en s'appuyant sur tous les observatoires déjà en place. Il convient ensuite de lancer des études sur les points les moins connus (demande du public) et s'assurer d'un équilibre entre les coûts et les avantages des projets.

Les conditions d'une réelle appropriation des nouveaux outils et services seront réunies si une action d'information, de communication et de sensibilisation est approfondie, mais aussi si les points d'accès multimédia sont multipliés et accompagnés de formation adéquate. À cet égard, le chantier concernant les établissements scolaires est prioritaire.

L'amélioration de l'ergonomie des services, l'homogénéisation des interfaces et des téléprocédures doivent être engagées, notamment parce qu'elles contribueront à l'efficacité de la logique de guichet unique de l'administration illustrée par le projet de portail de l'administration. Sur ces bases généralisées, pourront se développer avec succès des actions plus ambitieuses comme le suivi en temps réel des dossiers.

La dématérialisation des procédures administratives est aussi un chantier qui doit être relancé. Cela suppose un accroissement rapide du nombre de téléprocédures en veillant rapidement à trouver les solutions techniques et juridiques qui font encore défaut (certification, authentification, signature électronique, horodatage, etc.) et à donner aux citoyens tous les éléments d'information nécessaires. La question des pièces justificatives doit notamment être traitée en priorité.

Enfin, des chantiers transversaux devraient être lancés en s'appuyant sur une méthode capable d'assurer la généralisation des innovations les plus utiles aux usagers, mais aussi aux diverses relations entre échelons administratifs (administrations centrales, services déconcentrés de l'État, collectivités locales). Il peut s'agir d'extranet, de guides de procédures, de développement de nouveaux projets.

Au terme de ses réflexions, l'Atelier constate qu'il n'y a pas de retard français, bien au contraire, mais que l'action publique comme dans la plupart des pays qui se sont engagés dans une mise en réseaux de leur administration, est face à une étape nouvelle et déterminante, si elle veut mettre en œuvre de réels services interactifs.

- Synthèse -

## Sommaire de l'Atelier 5

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>75</b>
---------------------------	-----------

---

<b>CHAPITRE PREMIER - ÉTAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC</b> .....	<b>81</b>
<b>1. Des initiatives innovantes fondées sur une demande bien anticipée</b> .....	<b>81</b>
1.1 La progression rapide mais inégale de l'usage des technologies de l'information et de la communication. ....	82
1.2 Une demande sociale qui reste peu connue et difficile à évaluer .....	87
1.3 L'appropriation des technologies de l'information et de la communication porte en germe le risque de nouvelles formes d'inégalité .....	94
<b>2. Des expérimentations de nouveaux services qui n'ont pas encore fait l'objet d'analyses et de bilans approfondis</b> .....	<b>96</b>
2.1 L'absence de recensement précis et de bilan des expérimentations constitue un handicap. ....	96
2.2 Aucun bilan coûts-avantages de l'usage des technologies de l'information et de la communication n'est disponible à ce jour .....	96
2.3 Les besoins en actions d'accompagnement sont peu ou mal évalués .....	97
<b>3. Un déploiement des technologies de l'information et de la communication qui privilégie la modernisation interne et relève trop souvent d'une « logique d'offre »</b> .....	<b>98</b>
3.1 La modernisation interne a progressé plus rapidement que la modernisation « externe ». ....	98
3.2 On observe un certain manque d'imagination dans les services proposés, qui obéissent le plus souvent à une logique d'offre .....	99

<b>4. Les modes de relation avec l'administration en réseaux : des modes d'accès et d'échange encore complexes et limités .....</b>	<b>100</b>
4.1 Les systèmes d'accès à distance à l'administration se multiplient et des pas importants vers les téléprocédures ont été accomplis .....	100
4.2 L'ergonomie reste insuffisante et les possibilités des téléprocédures ne sont pas pleinement exploitées. ....	102
4.3 L'ouverture du réseau de l'État à ses usagers et partenaires institutionnels : une logique d'extranet .....	104
<hr/>	
<b><i>CHAPITRE II – PROPOSITIONS : DE L'EXPERIMENTATION A LA GENERALISATION.....</i></b>	<b>107</b>
<b>1. Disposer de moyens d'analyse et d'évaluation plus performants.....</b>	<b>107</b>
<b>2. Créer les conditions d'une appropriation par tous des technologies de l'information et de la communication.....</b>	<b>110</b>
<b>3. Faciliter l'accès à l'administration et améliorer l'ergonomie des services</b>	<b>116</b>
<b>4. Poursuivre et compléter la dématérialisation des procédures.....</b>	<b>120</b>
<b>5. Favoriser la mise en œuvre de projets.....</b>	<b>124</b>
<hr/>	
<b><i>CONCLUSION.....</i></b>	<b>129</b>
<hr/>	
<b><i>ANNEXES.....</i></b>	<b>131</b>
Tableau récapitulatif des propositions. ....	133
Exemples.....	137
Carte d'équipement des Français à Internet.....	151
Circulaire relative aux sites Internet des services et des établissements publics de l'État.....	153
Composition de l'atelier 5.....	169
Mandat de l'atelier 5.....	171

## **Introduction**

# **L'ADMINISTRATION EN RÉSEAUX : VERS UNE ADMINISTRATION PLUS ACCESSIBLE, TRANSPARENTE ET EFFICACE**

Le déploiement des technologies de l'information et de la communication est apparu, à l'instar de la bureautique dans les décennies précédentes, comme une opportunité sans précédent de transformer les relations entre l'administration et les acteurs socio-économiques. En effet, ces technologies ne sauraient constituer un simple investissement de productivité destiné à assurer le remplacement d'équipements obsolètes. La nature des technologies de l'information et de la communication - extension des terminaux d'un réseau à tous les agents et usagers, interface avec les utilisateurs et les usagers, rapidité des communications, etc. - fait de leur introduction dans l'administration un levier puissant, sinon un facteur permanent, de modernisation.

### **1. Cadre des analyses**

Donnant suite au discours du Premier ministre du 19 août 1999 lors de la 18<sup>e</sup> université d'été de la communication d'Hourtin, le Programme d'action gouvernemental « Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information » (PAGSI) du 16 janvier 1998, place au troisième rang des six chantiers prioritaires celui par lequel les technologies de l'information doivent être mises au service de la modernisation des services publics ». Dans cette perspective, deux objectifs sont poursuivis par la construction de l'administration en réseaux : « améliorer les relations avec les citoyens et les entreprises et accroître l'efficacité de son fonctionnement interne ».

Le recours aux technologies de l'information et de la communication trouve donc tout son sens et sa justification dans sa capacité à doter l'administration française d'instruments qui lui permettront d'être à la fois plus transparente, plus accessible et plus efficace pour le citoyen. La modernisation de l'État, dont le déploiement des technologies de l'information et de la communication peut constituer un vecteur privilégié, doit donc être conçue non seulement comme un

- Introduction -

facteur de modernisation interne, mais tout autant comme l'outil d'une modernisation « externe » tournée vers les usagers, et pensée dès l'origine pour mieux satisfaire la demande et les besoins des acteurs socio-économiques.

C'est d'ailleurs la direction empruntée par le Comité interministériel du 19 janvier 1999 qui assure une relance de « l'administration électronique » dans le cadre d'un plan de travail en 1999 et 2000. Elle suppose une accélération des dépenses engagées en décidant le doublement des dotations du fonds de réforme de l'État (FRE) et du fonds interministériel de modernisation (FIM), qui passent de 60 MF à 130 MF. Elle invite à combler le retard en matière de téléprocédures et s'accompagne de deux chantiers complémentaires clefs en 1999 en faveur de la mise en réseau des administrations : au niveau central par le déploiement d'un Intranet inter-administrations (AdER, administration en réseau) piloté par la Mission interministérielle aux technologies de l'information (MTIC), et au niveau déconcentré, par la généralisation des systèmes d'information territoriale (SIT).

Le Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information précisait par ailleurs que « ces transformations appellent une réflexion de fond sur la modernisation des méthodes de travail et sur l'organisation ». Une politique volontariste de sensibilisation et de formation des agents de l'État est indispensable, pour permettre une utilisation optimale de ces outils, évolution qui devra se faire en concertation avec les organisations syndicales.

La prise en compte de l'étendue des effets des technologies de l'information et de la communication sur le fonctionnement de l'administration et ses relations avec les usagers ont d'ailleurs justifié la mise en place par le Commissariat général du Plan du « groupe de travail sur les technologies de l'information et l'État », chargé de s'attacher à l'étude des conséquences, pour l'administration et le public, du fonctionnement d'une administration en réseaux, en anticipant les changements prévisibles sur les modes de travail internes.

Loin d'être neutre de ce point de vue, le déploiement des technologies de l'information et de la communication constitue une opportunité sans précédent de repenser, pour les transformer, les modes de relations, l'interaction entre l'administration et l'ensemble de ses « usagers ». Au-delà du citoyen, ce sont effet les entreprises et les différents partenaires institutionnels de l'administration (collectivités territoriales, institutions européennes, etc.) qui sont en droit d'attendre de la mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication qu'elle simplifie et rende plus souples et efficaces leurs échanges avec les services de l'État.

C'est à l'identification de ces attentes et à la définition des nouveaux services qui peuvent permettre d'y répondre, sous réserve d'un usage intelligent et innovant des technologies de l'information et de la communication, que l'Atelier a consacré ses travaux. Dans cette optique, entrent dans le champ de réflexion de l'atelier toutes les nouvelles perspectives ouvertes par les technologies de l'information et de la communication pour améliorer la manière dont l'État gèrera son activité de « guichet » (*front-office*) à l'heure de la société de l'information, assurera l'ouverture de ses futurs réseaux internes à la société et à ses acteurs.

Mettre en place des systèmes rendant plus facile et moins coûteux l'accès à l'information publique, développer les téléprocédures pour permettre aux usagers de s'affranchir des contraintes d'horaires d'ouverture des services publics ou d'éloignement géographique, simplifier le dialogue avec les agents de l'administration grâce au courrier électronique, etc. autant de traductions concrètes de l'administration en réseaux qui, si elles reposent sur une évolution profonde de l'activité de *front-office* de l'administration, impliquent également une réforme en amont de tout le *back-office* administratif.

## **2. Axes de réflexion**

### **2.1 Les services publics et leur transformation**

Recenser les initiatives déjà prises en ce domaine tant en France qu'à l'étranger, réaliser un bilan des expériences (administration de l'État ou des collectivités locales) les mieux accueillies par les acteurs socio-économiques, en tirer des enseignements :

1. Identifier les pratiques des différents usagers et partenaires de l'administration. Essayer de préciser, en s'appuyant sur le bilan des expériences antérieures, les besoins que les acteurs socio-économiques et les partenaires de l'administration sont appelés à exprimer une fois ces nouveaux outils connus et maîtrisés ;
2. En se fondant sur les pratiques identifiées, et en fonction des types de services publics concernés, définir les outils et modes d'organisation à développer pour améliorer le service rendu aux usagers et partenaires de l'administration.

## **2.2 Le déploiement des nouveaux services**

1. Faire le point sur les technologies en présence et les systèmes (réseaux et applications) déployés ;
2. Préciser l'articulation entre l'administration de l'État et celle des collectivités territoriales s'agissant de la mise en place de ces nouveaux dispositifs.

## **2.3 Les changements à anticiper**

1. Déterminer l'impact qu'aura le déploiement de ces services sur le périmètre et le contenu du service public ;
2. Évaluer l'usage qui pourrait être fait de ces outils pour améliorer l'exercice de la citoyenneté, en s'interrogeant sur leur éventuelle « plus-value » démocratique ;
3. Cerner la nature et le rôle des nouveaux acteurs intervenant dans le service public du fait des nouveaux modes d'intermédiation (délégation de service public, etc.).

## **2.4 L'appropriation par les usagers**

1. Définir les méthodes à mettre en œuvre pour, d'une part, faire connaître au grand public les initiatives de l'administration et, d'autre part, accélérer l'appropriation des nouveaux outils par les citoyens et les entreprises ;
2. Examiner les problèmes posés, du point de vue de l'utilisateur et du citoyen, par la construction de l'administration en réseaux (protection des données personnelles et de la vie privée, etc.).

## **3. Méthode des travaux**

Dans un premier temps, l'Atelier a procédé à un travail d'analyse d'expériences particulièrement innovantes, qu'avaient pu mener aussi bien des administrations centrales que des services déconcentrés de l'État ou des collectivités locales. Les auditions de responsables de projets, suivies d'échanges avec les membres de l'Atelier, ont permis de préciser, sur la base d'évocations très concrètes des difficultés rencontrées, les éléments de problématique autour desquels s'organise désormais la réflexion de l'Atelier.

Les analyses d'expériences avaient pour objectifs principaux de :

- comprendre les « logiques » qui ont présidé à la conception de ces projets ;
- recenser les initiatives les mieux accueillies par les différents publics concernés (citoyens, entreprises, collectivités locales, etc.) ;
- identifier les difficultés (freins, obstacles) qu'ont rencontré les porteurs de projets ;
- préciser les conditions de succès et de reproductibilité à une plus grande échelle de ces expériences.

Plus généralement, l'Atelier s'est efforcé de recueillir les témoignages et les sources d'informations lui permettant de mieux comprendre le contexte (humain, juridique, technique, etc.) dans lequel s'inscrit le développement, grâce aux technologies de l'information et de la communication, de nouveaux modes de relations entre l'administration et ses diverses catégories d'usagers.

- Introduction -

## Chapitre Premier

### ÉTAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC

#### 1. Des initiatives innovantes fondées sur une demande bien anticipée

La définition et la mise en œuvre du troisième chantier du Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) ont été établies à un moment où, tant l'accès à l'Internet que son usage sont encore réduits<sup>1</sup>. Depuis, la croissance exponentielle de l'utilisation du réseau des réseaux en France ne fait plus aucun doute. À ce titre, le Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information a constitué sinon un accélérateur, du moins un réel catalyseur d'un développement rapide des technologies de l'information et de la communication dans l'administration française.

Devançant la plupart des actions publiques de même nature en Europe, le Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information s'est d'emblée posé comme une action volontariste destinée à faire émerger les initiatives dans l'administration, et pour partie au sein des collectivités locales. L'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration s'est donc déroulée en anticipant et en formant la demande plus qu'en cherchant à satisfaire des besoins qui auraient déjà été clairement exprimés.

---

(1) En janvier 1998, plus de 540 000 comptes payants et gratuits étaient ouverts par les abonnés des membres de l'Association des fournisseurs d'accès (représentant 80 % de la fourniture d'accès), soit par estimation une population connectée à Internet de l'ordre de 750 000 personnes physiques ; source : AFA, 1998.

### **1.1 La progression rapide mais inégale de l'usage des technologies de l'information et de la communication**

L'analyse de l'administration en réseaux s'inscrit dans un contexte où l'usage des technologies de l'information et de la communication connaît une forte progression en Europe. Un certain degré de maturité du développement de l'Internet peut même être décelé aux États-Unis, au Canada, dans les pays scandinaves et même en France. Cette croissance mesurée par le taux d'équipement d'accès à l'Internet ne permet pas encore de préjuger du rythme et du niveau d'appropriation réelle de ces nouveaux outils par une large proportion de la population française. Elle laisse cependant supposer que la demande émanant des acteurs socio-économiques et des citoyens, s'agissant du développement de services fondés sur l'usage des technologies de l'information et de la communication, va gagner en extension et profondeur.

Dès lors que des services très innovants pour simplifier les relations avec le public sont proposés par d'autres acteurs que l'État, en particulier par les entreprises, il est très probable qu'une population de plus en plus large se placera en situation d'exiger les mêmes facilités dans ses relations avec l'administration. La dynamique de diffusion rapide de l'usage du téléphone cellulaire ou dans les années passées du Minitel, le démontrerait suffisamment. La dynamique d'équipement aux accès à l'Internet est encore plus rapide.

Si la demande reste aujourd'hui encore assez confuse et ne donne pas lieu à une pression forte des usagers en faveur d'un développement accéléré de nouveaux services par l'administration, on peut estimer qu'il est très largement légitime de continuer à anticiper pour un avenir de moyen terme l'affirmation d'une demande à la fois plus importante en volume et plus précise en termes de services. En outre, le rythme de progression du taux d'équipement des ménages et des entreprises aux formes d'accès à Internet permet d'atteindre à brève

échéance une « masse critique »<sup>1</sup> d'utilisateurs d'Internet<sup>2</sup>. Celle-ci est sans doute déjà atteinte pour les entreprises, puisque plus de la moitié d'entre elles serait connectée. Les estimations sur le rythme de croissance du nombre d'internautes à l'horizon des toutes prochaines années justifient la détermination et la permanence de l'action publique pour accélérer la réalisation des six chantiers lancés du PAGSI, en particulier du troisième relatif à l'administration.

*La croissance du nombre d' « internautes » en France est favorable*

On compte entre 5,7 et 6,3 millions d'internautes en France selon l'étude réalisée par Médiangles pour le CSA en novembre 1999, soit 12 % de la population française de 15 ans et plus<sup>3</sup>.

Ces récentes données expriment le rythme de croissance constaté depuis une précédente étude qui établissait le chiffre de 4,7 millions d'internautes en France, alors que cette estimation de Médiamétrie réalisée en juillet 1999 considérait un *internaute* comme une personne s'étant connectée au moins une fois au cours des douze derniers mois.

---

(1) La notion de « masse critique » définit un volume tel qu'un retour à une situation antérieure n'est plus pertinent statistiquement ou bien qu'une tendance est confirmée de manière quasi certaine. S'agissant des entreprises, le taux de 50 % est sans doute déjà très élevé. S'agissant des particuliers, on considère généralement que la masse critique se situe entre 25 % et 30 % d'entre eux. Plus rigoureusement, la « masse critique » concernant Internet dépend encore de la donnée estimée : qui s'est connecté depuis x temps, qui dispose de manière permanente d'un mode d'accès, etc.

(2) Si l'accès par l'intermédiaire d'un PC doté d'un modem est la forme la plus répandue d'accès, elle s'inscrit dans une multiplication d'autres modes d'accès (télévision interactive, mobiles de la 3<sup>e</sup> génération, informatique nomade) qui peuvent convenir en particulier aux ménages pour des usages qu'il conviendra de prendre en compte par une diversité de qualité de services et d'informations. D'un autre côté, le développement rapide de la bande passante, voire d'un Internet de nouvelle génération, conduit l'administration à ne pas faire de choix univoque de types de services accessibles.

(3) Le terme « internaute » désigne les individus s'étant personnellement connectés à l'internet au moins une fois au cours des 30 derniers jours. Seuls les individus s'étant connectés par accès professionnel, privé à leur domicile, ou scolaire ou universitaire ont été pris en compte. Si l'on ajoute les internautes s'étant connectés au cours des 30 derniers jours, depuis le domicile d'un ami ou depuis un lieu public (type cybercafé), le nombre total de Français internautes s'élève à 6,3 millions.

- Vers des services publics interactifs -

**Estimations passées du nombre d'internautes en France  
(en millions)**

07/99	4.7	Médiamétrie
02/99	2.79	Computer Industry Almanac
01/99	2.4	Publimétrie
2000	4.7	Prévision Jupiter Communication (juin 98)

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

**Nombre de foyers équipés d'un PC (en %)**

Date	Ménages équipés	Sources
1998	19 %	INSEE
1998	22,5 %	GFK
1998	23 %	IDC
1999	25 %	IDC
1999	26 %	GFK

Par comparaison avec les autres pays européens, la France ne se situe pourtant pas encore dans le peloton de tête en ce qui concerne l'équipement des ménages. En effet, le nombre d'internautes à titre privé a doublé dans l'Union européenne entre 1997 et fin 1998, pour atteindre aujourd'hui 27 millions, soit 8,3 % des ménages disposant d'une connexion contre 4,4 % un an auparavant. Dans ce cadre, la France n'échappait pas à l'écart d'équipement entre les pays du Nord et du Sud.

Les données chiffrées sur le taux de connexion et d'utilisation sont cependant difficilement maniables, comme en témoigne les écarts constatés entre les études : la Sofres indique par exemple un taux d'équipement d'accès pour la

---

(1) Insee, 1999.

France très supérieur : 6,9 % des ménages. En revanche, les études concordent pour repérer des tendances assez nettes selon les critères géographiques ou sociologiques. Géographiquement, la croissance de l'Internet est inégale, les régions ayant déjà des difficultés de développement accusent en général un retard, en dépit des efforts fournis à l'échelle locale.

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

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

Source : Eurostat, 1999

Sociologiquement, les premiers écarts constatés, par sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle ou niveaux de revenus, ne se démentent pas avec la pénétration croissante d'Internet en France<sup>1</sup>. Sans doute le nombre de connexions à partir du foyer croît à mesure de la pénétration des équipements, mais le lieu de connexion dominant demeure celui du travail. On constate d'ailleurs le peu d'usage des lieux publics d'accès à Internet (écoles, universités, cybercafés, bibliothèques) qui représentent entre 1 % et 2 % des réponses.

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

---

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

- Vers des services publics interactifs -

- Le taux d'équipement satisfaisant des entreprises françaises

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

#### **Connexion des entreprises françaises à l'Internet**

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

Sources : UFB-Locabail, SVP, Microsoft

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

#### **Part des PME équipées d'un accès à Internet**

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

Source UFB-Locabail, mars 1999

La progression du taux d'équipement et de connexion à l'Internet en France apparaît plutôt satisfaisante, en dépit d'un prix de connexion téléphonique qui

---

(1) Source : Datamonitor, juin 1999.

continue d'être aux yeux des utilisateurs un frein déterminant. Même si une comparaison tarifaire en Europe témoigne d'un prix d'accès favorable en France, il est sans doute toujours nécessaire d'entreprendre des actions structurelles de façon à opérer des « sauts de rattrapage » ou des accélérations plutôt que d'attendre les résultats du rythme actuel de pénétration des équipements. En effet, s'agissant de la progression du taux d'accès et de connexion qui est plus proche d'un ordre géométrique qu'arithmétique, le rythme actuel d'équipement en France ne permet pas d'assurer le comblement des retards antérieurs. Cette analyse vise d'ailleurs moins le taux d'équipement même, que la consolidation des usages et le développement et la qualité des services.

## **1.2 Une demande sociale qui reste peu connue et difficile à évaluer**

Anticipant principalement une demande future, et fondés pour l'essentiel sur les opportunités offertes par les fonctionnalités des technologies de l'information et de la communication, les services créés et proposés par les administrations ne se sont pas appuyés sur l'expression d'une demande. Ils ont plutôt eu tendance à former la demande sociale de services numériques issus de l'administration.

Toutefois, la première enquête menée à l'échelle européenne confirme le bien-fondé de l'action publique en la matière. En effet, les internautes européens interrogés sur leurs attentes en matière de services en ligne indiquent que leur priorité porte sur la capacité des réseaux à leur permettre de contacter les administrations municipales pour éviter les déplacements (47,8 %). La plupart des autres souhaits apparaissent moins clairement <sup>1</sup>.

*La demande sociale n'a pas fait l'objet d'une analyse préalable*

S'agissant de services fondés sur les technologies de l'information et de la communication, le constat selon lequel la demande réelle des usagers de l'administration restait mal connue et peu prise en compte s'est rapidement imposé. En pratique, il s'avère donc que le déploiement de l'offre de services précède presque systématiquement l'expression d'une demande identifiée et adressée à tel ou tel service.

---

(1) *Autres souhaits : réserver des voyages (42,3 %), obtenir des avis de nature médicale (41,9 %), rechercher un emploi (41,5 %), suivre un télé-enseignement (33,9 %), acheter en ligne (33 %) et être en contact avec les hommes politiques (11 %); source : Eurostat, 1999.*

- Vers des services publics interactifs -

Aucun sondage d'opinion précis, aucune enquête à grande échelle n'a en effet permis de définir avec précision les éventuelles attentes de l'ensemble des usagers ou de telle ou telle catégorie ayant des besoins spécifiques, notamment les entreprises, à l'égard de l'administration en réseaux, ni de déterminer de manière certaine si des exigences nouvelles pouvaient résulter du déploiement des premiers services ayant pour support les technologies de l'information et de la communication et leur usage.

Il conviendrait à présent de procéder plus régulièrement au lancement de services interactifs ou d'introduction des technologies de l'information dans des organisations de travaux d'analyses et d'accompagnement au changement ou simplement d'études sociales. Les apports des sciences sociales peuvent contribuer utilement à la compréhension des attentes des utilisateurs, à leur mode d'appropriation de ces technologies et par ce biais au succès des projets.

Les seules sources dont l'administration dispose pour évaluer cette demande sont issues d'études souvent anciennes et menées à une époque où la problématique des technologies de l'information et de la communication n'était pas encore prise en compte en tant que telle. Le plus souvent, des souhaits connus, traditionnels et d'ordre général concernant l'évolution du service public - État plus transparent, plus accessible et plus efficace - exprimés de longue date par les citoyens et les entreprises, servent actuellement de « guides » aux responsables de projets de nouveaux services.

L'élaboration du « portail » de l'administration dont La Documentation française a la charge constitue sans doute le premier exemple d'une prise en compte professionnalisée des attentes des usagers. Elle procède d'une consultation publique par l'intermédiaire d'un forum - instrument désormais généralisé - mais aussi d'une enquête auprès des utilisateurs.

*La spirale « expériences innovantes/exigences croissantes » peut détourner l'offre de services administratifs de ses objectifs*

L'analyse des expériences est donc encore le moyen le plus communément employé pour disposer d'éléments précis et concrets sur la nature des attentes et leur évolution. Cette analyse portée sur des expériences significatives a ainsi permis d'identifier un certain nombre de demandes susceptibles d'une typologie. De manière succincte, on peut d'ores et déjà distinguer deux types d'exigences :

- d'une part, des exigences classiques qui trouvent une actualité renforcée avec l'extension de l'usage des technologies de l'information et de la communication, par exemple la capacité de concertation avec l'administration, la participation aux décisions publiques (enquête publique), mais aussi la faculté de réclamation ou le droit à l'information, y compris sur les données personnelles ;
- d'autre part, des exigences nouvelles qui s'expriment précisément grâce aux technologies de l'information et de la communication (forum, courrier électronique) et s'appuient sur l'usage des services « interactifs » mis en œuvre par l'administration ; cette seconde catégorie recouvre principalement des exigences spécifiques fondées sur une maîtrise des outils interactifs : réduction des délais de réponse, ergonomie des sites, personnalisation et suivi des relations, présence systématisée des adresses de courriers électroniques des agents, etc.

Si la première catégorie d'exigence paraît avoir acquis une certaine intemporalité, la seconde présente une difficulté particulière pour les responsables de la mise en œuvre de l'administration en réseaux : la gestion d'une « spirale d'exigences » peut voir le jour. Elle se nourrit de la logique d'innovations de l'offre de services, des fonctionnalités, en nombre croissant et en qualité évolutive, offertes par les technologies de l'information et de la communication et de l'apprentissage rapide de ces techniques par les usagers. Sa gestion est d'autant plus délicate dans le temps qu'elle est pour le moment le fait d'une fraction réduite de la population des usagers.

Pour limiter le taux d'insatisfaction potentielle des services interactifs, on peut envisager à terme que, sans rupture du principe d'égalité, l'offre de services de l'administration par les technologies de l'information et de la communication puisse emprunter plusieurs niveaux :

- d'une part chercher à satisfaire les internautes avertis ou simplement exigeants en raison d'un usage massif des technologies de l'information et de la communication (entreprises), selon le principe de mutabilité du service public ;
- et d'autre part les autres internautes, pour veiller à offrir au plus grand nombre l'accès à l'ensemble des services en s'assurant de disposer des standards les plus répandus et en multipliant les modes d'accès, selon le principe d'égalité des services publics.

- Vers des services publics interactifs -

À cet égard la logique d'innovation devra prendre aussi en compte la part non négligeable de la population, non encore connectée pour l'essentiel, qui risque d'avoir un accès minimaliste au réseau : débits faibles, outils de navigation de génération dépassée, maîtrise insuffisante des fonctionnalités nouvelles (authentification, signature électronique, etc.). Dans ce cadre, l'innovation aura moins à se concentrer sur les aspects techniques, mais davantage sur la qualité, la simplicité et l'efficacité des services.

*La plupart des exigences peuvent être satisfaites par le déploiement des technologies de l'information et de la communication*

*Une simplification de l'accès à l'administration.* La complexité et la démultiplication des échelons et des responsabilités dans l'administration française suscitent un appel à la simplification depuis de nombreuses années : conscients que les technologies de l'information et de la communication peuvent permettre de faire un pas décisif vers le « guichet unique » (sites Web, bornes interactives), citoyens et entreprises expriment une demande de plus en plus précise en ce sens. Cette exigence est d'ailleurs perçue dans tous les pays industrialisés qui se sont engagés dans des programmes de modernisation par les technologies de l'information et de la communication de leurs administrations<sup>1</sup>. La satisfaire, comme le gouvernement entend le faire en passant d'une logique très décentralisée de création de sites Internet à une logique d'accès classique par un « portail unique », n'implique pas seulement la constitution d'outils performants (référencement, moteurs de recherche, éditorialisation, etc.) mais la capacité à gérer les exigences qui résulteront de la mise en œuvre de ces choix : outil de pilotage dans les administrations, personnalisation des relations, etc.

La possibilité qu'offrent les technologies de l'information et de la communication d'accomplir une démarche à partir de n'importe quel lieu et à n'importe quel moment de la journée peut induire une demande renforcée s'agissant de l'amplitude des horaires d'ouverture des services administratifs. En toutes hypothèses, le citoyen et l'entreprise doivent pouvoir sous des formes diverses accéder à des informations ou services de renseignements au moment de leur choix. Enfin, les perspectives ouvertes à la fois par la mise en réseau de l'État et le développement des téléprocédures viennent à l'appui d'une exigence de plus grande rapidité et d'une meilleure efficacité dans le traitement des demandes.

---

(1) Cf. Bruno Oudet, *étude réalisée pour le Commissariat général du Plan, « Internet et les administrations à l'étranger », octobre 1998 et septembre 1999.*

Par conséquent, les technologies de l'information et de la communication sont certes perçues comme un moyen de répondre à des exigences classiques d'adaptation de l'administration à des attentes légitimes des citoyens et des entreprises, mais surtout tenues pour capables de les satisfaire dans des conditions techniques simples dès lors qu'administration et usagers possèdent les mêmes outils d'interactivité.

*Un meilleur accès à l'information publique et une plus grande transparence de l'action administrative.* Les technologies de l'information et de la communication s'imposent rapidement aux yeux du citoyen comme la clef d'un accès infiniment plus simple et moins coûteux à l'information publique et d'un suivi beaucoup plus transparent des modalités de décision et d'action de la puissance publique. En ce domaine, une pression de plus en plus claire commence à s'exercer pour que les technologies de l'information et de la communication soient mises au service de ce double objectif. Il peut être envisagé pour marquer la volonté déterminée des pouvoirs publics de faciliter l'accès gratuit aux services en ligne de l'administration d'annoncer le passage irrémédiable d'anciens canaux d'information, comme le Minitel certes rémunérateur pour les administrations, à un accès gratuit à travers Internet à une date symbolique au cours de l'année 2000.

*Une exigence emblématique : la réduction des délais de réponse.* Les exigences du citoyen et plus encore des collectivités (entreprises, associations), en termes de délais de réponse aux questions transmises par messagerie électronique s'avèrent, aux yeux de tous les responsables de services auditionnés, très différentes de ce qu'elles sont pour le courrier sous forme papier. Les usagers s'attendent à une réponse intervenant dans un délai n'excédant pas 48 heures. La période sans réponse qui suit crée un fort degré d'insatisfaction des usagers, alors même qu'un traitement par courrier papier aurait, dans la plupart des administrations, continué à courir durant 3 à 5 semaines. La satisfaction d'une telle exigence peut emprunter plusieurs formes qui éclairent la faculté modernisatrice des technologies de l'information et de la communication dans l'administration :

- il est toujours possible, comme cela a été pratiqué lors des premiers mois de mise en œuvre des services en ligne dotés d'une fonction de messagerie, de procéder à un simple accusé de réception reportant le délai de réponse véritable à un délai classique ; dans cette situation, l'introduction des technologies de l'information et de la communication ne produit qu'un effet d'affichage, décevant pour la plupart des internautes ;

- Vers des services publics interactifs -

- il est encore possible de mettre en œuvre une « *task force* » réunissant les compétences humaines et techniques nécessaires pour faire face à un afflux ponctuel de demandes d'informations pertinentes ; c'est ce que le ministère de l'Économie et des Finances a réalisé avec succès à l'occasion de la mise en ligne du projet de loi de finances ou bien des périodes précédant l'envoi des déclarations d'impôt sur le revenu ;
- il est enfin possible de confier à des agents « omni-compétents » une fonction de « pilotage » vers les services pertinents, tout en assurant un premier niveau de réponse <sup>1</sup>, notamment à partir de l'ensemble des données administratives mises en ligne.

En réalité, la satisfaction de cette exigence - finalement assez banale dans le cadre des usages de l'Internet - suppose d'apporter de multiples réponses à une série de difficultés importantes au regard des principes de fonctionnement de l'administration. On en identifie déjà un certain nombre dans l'hypothèse où prévaut la satisfaction de l'utilisateur à l'égard des délais.

En premier lieu, il s'agit d'arbitrer entre un objectif de satisfaction de l'utilisateur et un degré de pertinence et de validité de la réponse apportée, lequel peut supposer un certain temps. Cet arbitrage doit naturellement prendre en compte le principe d'égalité des citoyens qui joue aussi quel que soit le canal de relation emprunté et peut jouer aussi bien sur la rapidité de réponse et sa qualité, que sur les délais légaux qu'une réponse de l'administration peut ouvrir.

En second lieu, il s'agit de réaliser des circuits courts de réponse, éventuellement différenciés de circuits longs apportant une réponse certaine, c'est-à-dire de s'assurer de l'équivalence des compétences des ressources humaines entre *front-office* soumis à une exigence manifeste de délais et *back-office* soumis à une exigence de pertinence de réponse.

En troisième lieu, il convient sans doute de modifier l'organisation de l'ensemble du service pour pouvoir atteindre l'équilibre raisonnable entre réduction du délai de réponse et qualité de celle-ci.

Symptomatique des nouvelles exigences propres aux technologies de l'information et de la communication, la réduction des délais de réponse met en question rapidement l'ensemble des règles et du fonctionnement de l'administration. Elle manifeste aussi une caractéristique propre aux services en

---

(1) Ainsi que le traduit l'exemple du guichet unique mis en œuvre par le gouvernement de Nouvelle-Zélande, (cf. Bruno Oudet, étude précitée).

ligne réussis et une part de la mutation culturelle attendue de l'administration : la satisfaction de l'utilisateur commande directement la totalité de la chaîne de production du service. Car en dernière analyse, la satisfaction d'une telle exigence porte en germe une inversion de la relation entre l'administration et l'utilisateur à travers les technologies de l'information et de la communication : aux obligations auxquelles sont soumis les usagers répondent les obligations de services auxquelles se soumet l'administration en réseaux.

*Une exigence en cours : le suivi et la personnalisation du contact*

Les usagers des sites Internet de l'administration manifestent souvent le souci de maintenir le contact avec leur interlocuteur après un premier échange par courrier électronique et supportent mal qu'un suivi personnalisé ne soit pas assuré. Le souhait d'une personnalisation des échanges tout au long d'une démarche administrative, satisfait le plus souvent à l'occasion de contacts physiques au guichet, suppose sans doute la détermination de métiers d'« accueil en ligne » spécifiques, sinon de procédures d'attribution des relations avec chaque usager.

**Le service des pensions des anciens combattants aux États-Unis <sup>1</sup>**

Le service des pensions de l'administration des anciens combattants (VBA Veterans Benefits Administration) est un autre exemple de LI. L'innovation a été imaginée au centre de New York (un des 58 bureaux régionaux) qui regroupe 340 employés. Le directeur, Joe Thompson, est motivé : il a un long passé d'agent de changement. Avant de proposer un LI, il avait proposé un projet d'expérimentation dans le cadre du « 1978 Civil Service Reform Act », et s'était occupé de qualité dans l'administration Bush. Joe Thompson réunit deux groupes d'anciens combattants qui avaient obtenu des prestations du bureau. Le message transmis est clair : ils sont mécontents du service en raison d'une parcellisation extrême du travail avec une séparation très stricte de ceux qui rassemblent les dossiers et de ceux qui les traitent. Les procédures ont été conçues pour faciliter le travail des administratifs plutôt que de mieux servir le client. Les réactions des deux groupes d'utilisateurs sont filmées et montrées aux employés. La décision est prise de rassembler les deux départements en un seul. Il y aura un seul gestionnaire « généraliste » par dossier chargé de l'ensemble du traitement plutôt que de recourir à des traitements par une série de personnes spécialisées.

Les résultats positifs sont cependant longs à apparaître car la formation au nouveau métier prend du temps. À court terme, les résultats sont même décourageants : la qualité baisse, les délais s'allongent même si les clients sont satisfaits. La hiérarchie

(1) Étude de B. Oudet, précitée.

- Vers des services publics interactifs -

s'impatiente et on risque la remise en cause du changement. Il faut au chef de projet de changement, Joe Thompson, une bonne dose de persévérance. Aujourd'hui les changements sont proposés à l'ensemble des bureaux régionaux. Les objectifs de performance sont expliqués : le traitement d'un dossier de pension doit se faire en 45 jours (au lieu de 64 en moyenne), proposition d'assurance-vie dans des délais comparables à ceux du secteur privé. Une fiche définit les standards de service pour le client : réponse aux questions en dix jours, réponse au téléphone dans les trois minutes. Le service propose une page d'entrée pour la réponse aux questions dans laquelle on retrouve notamment les réponses aux questions les plus fréquemment posées, qui contacter.

### **1.3 L'appropriation des technologies de l'information et de la communication porte en germe le risque de nouvelles formes d'inégalité**

L'existence d'un consensus politique très large sur l'intérêt que présente pour le citoyen la construction de l'administration en réseaux ne doit pas masquer les risques inhérents au développement de services fondés sur les technologies de l'information et de la communication. L'appropriation de ces nouveaux services repose en effet sur un accès par essence inégal tant aux outils nécessaires (PC, modem, etc.) qu'aux infrastructures de communication qui leur sont associées.

Les risques de discrimination entre ceux qui peuvent accéder à ces services et ceux qui en sont exclus, ne sauraient être négligés ou sous-estimés. Ces risques sont en mesure de s'amplifier à l'occasion de l'accroissement des débits appelé de leurs vœux par le gouvernement et l'ensemble des acteurs. Les techniques de fourniture de hauts débits offrent des conditions très différentes selon les territoires et supposent des investissements de nature très différente. En effet, si l'offre ADSL permet à court ou moyen terme (selon le rythme et la portée effective des décisions relatives au dégroupage de la boucle locale) d'offrir aux citoyens les capacités préconisées par le rapport de J-F. Abramatic<sup>1</sup> ou retenues par la DATAR<sup>2</sup>, elle ne portera que sur les zones d'agglomération urbaines. Les techniques comme la « boucle locale radio » supposent des investissements relativement moins rentables pour les zones rurales ou urbaines

---

(1) Jean-François Abramatic, « Développement technique de l'Internet », juin 1999.

(2) « Il est donc recommandé de fixer comme objectif national de doter chaque foyer français d'ici cinq ans d'un accès à un réseau de 2 Mo bits au tarif actuel du Numéris quelles que soient les technologies utilisées pour atteindre cet objectif majeur » ; pré-rapport au gouvernement sur « L'état des disparités territoriales face au développement de la société de l'information », Datar, 1999.

de faible densité, mais participeront aussi à l'égalité d'accès. On ne peut qu'engager à favoriser tous les modes d'accès aux hauts, sinon moyens débits. Car au risque du « fossé numérique » ou d'« illectronisme » s'ajoute d'ores et déjà le risque de « fossé territorial » au sein de la société de l'information. Pour l'État, la prise en compte de ces risques supposent la mise à disposition d'un niveau de « service universel d'accès aux services administratifs » comprenant des aspects de services comme de débits.

Dans la mesure où le développement de ces technologies et de leur usage est extrêmement rapide, il se révèle en effet discriminant *a priori*, dans la mesure où il engendre, relativement, des discriminations, des disparités entre ceux qui ont accès à ces technologies et ceux qui en sont privés. Le développement du téléphone mobile en France l'illustre parfaitement : les régions qui ne sont pas ou sont mal couvertes par les réseaux de téléphonie mobile sont victimes de cette forme de discrimination : il y est, par exemple, impossible de joindre d'urgence un médecin en déplacement, quand cette pratique - qui est un élément de sécurité et de confort important - s'est généralisée dans les régions mieux couvertes par les réseaux. Or le développement d'accès au réseau Internet par la téléphonie mobile conduira à la mise en œuvre de services spécifiques par les administrations qui seront sans doute encore inaccessibles à une partie de la population.

Il faut donc rester vigilant quant à d'éventuelles logiques discriminatoires, porteuses d'exclusion, que pourraient alimenter l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par l'administration ; et continuer à considérer comme prioritaires toutes les actions engagées qui visent à assurer l'appropriation des technologies de l'information et de la communication par toute la population et à offrir des points d'accès publics à débits suffisants et gratuits aux services à distance offerts par l'administration.

## **2. Des expérimentations de nouveaux services qui n'ont pas encore fait l'objet d'analyses et de bilans approfondis**

### **2.1 L'absence de recensement précis et de bilan des expérimentations constitue un handicap**

La première phase de travail de l'Atelier a été considérablement compliquée par l'absence d'un recensement précis des expérimentations s'appuyant sur les technologies de l'information et de la communication, qu'elles aient été conduites par les services de l'État ou par les collectivités locales.

Si certaines de ces expérimentations ont pu bénéficier d'une médiatisation et d'une visibilité plus poussées et si quelques études de qualité ont permis d'établir le bilan critique de plusieurs expériences <sup>1</sup>, aucune étude quantitative et qualitative globale n'a été réalisée à ce jour, et les bilans tirés des expériences restent de ce fait lacunaires ou fragmentaires.

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

### **2.2 Aucun bilan coûts-avantages de l'usage des technologies de l'information et de la communication n'est disponible à ce jour**

Si des moyens financiers supplémentaires ont été dégagés pour la poursuite de la construction de l'administration en réseaux (le gouvernement a décidé un doublement des dotations du fonds de réforme de l'État (FRE) et du fonds interministériel de modernisation (FIM), qui passent de 60 MF à 130 MF en 1999), il apparaît que le chiffrage des besoins réels par les administrations reste trop imprécis.

On peut aussi constater que le chiffrage des moyens financiers nécessaires pour mener à bien le déploiement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration s'avère complexe à effectuer (les

---

(1) Par exemple, l'étude de l'OTV « Services multimédia aux habitants développés par les collectivités locales ».

dépenses sont ventilées sur plusieurs budgets) et reste à ce jour approximatif. De fait, les dossiers présentés à l'occasion du Comité interministériel pour la société de l'information par l'ensemble des ministères ne comprennent pas de données budgétaires exploitables, notamment dans le temps. De même, aucune analyse approfondie visant à identifier, pour un service ou ministère donné ou à l'échelle de l'administration, les économies et des gains de productivité qui pourraient éventuellement - au regard des investissements consentis - être réalisés grâce à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication n'est disponible à ce stade.

Les auditions ont permis de vérifier que les collectivités locales auditionnées étaient également incapables de fournir un bilan coûts-avantages de leurs expériences dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, et parfois même de chiffrer l'investissement global exigé par ces expériences. Les raisons avancées par les porteurs de projet sont notamment : un recul insuffisant par rapport à la date de lancement des expériences ; l'absence d'outils de mesure appropriés ; une prise de conscience insuffisante de l'enjeu que représente la réalisation d'un tel bilan.

Il est pourtant clair que l'élaboration de bilans coûts-avantages peut jouer un rôle déterminant à l'avenir, qu'il s'agisse de la mobilisation des acteurs ou de la préparation des nouvelles étapes de la construction de l'administration en réseaux. Car en tout état de cause, l'effort budgétaire doit être continu dans un domaine que plusieurs pays industrialisés considèrent comme stratégique et pour lequel ils sont prêts à réaliser des investissements parfois très importants.

### **2.3 Les besoins en actions d'accompagnement sont peu ou mal évalués**

Autre conséquence d'un travail d'analyse lacunaire sur les expérimentations en cours, aussi bien dans l'administration de l'État que dans les collectivités locales, les besoins en actions d'accompagnement (information, sensibilisation, assistance, formation, etc.) s'avèrent mal ou, plus précisément, sous-évalués.

Il est d'autant plus urgent de s'attacher à disposer d'éléments d'analyse et de prévision sur cet aspect du déploiement des technologies de l'information et de la communication que l'analyse des expériences réalisées tend à démontrer que ces actions d'accompagnement sont un facteur essentiel du succès des projets.

- Vers des services publics interactifs -

### **3. Un déploiement des technologies de l'information et de la communication qui privilégie la modernisation interne et relève trop souvent d'une « logique d'offre »**

Le bilan des initiatives réalisé à l'occasion du Comité interministériel pour la société de l'information du 19 janvier 1999 a permis de constater, comme le confirme le travail d'analyse de l'existant réalisé par l'Atelier, que le volet de modernisation interne s'était développé de manière importante depuis le lancement du Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information : les projets d'Intranet et de messageries internes ont avancé selon un calendrier assez proche de celui prévu par le Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information. Le bilan de la modernisation « externe » (tournée vers l'utilisateur et l'amélioration du service rendu) s'avère en revanche plus nuancé.

#### **3.1 La modernisation interne a progressé plus rapidement que la modernisation « externe »**

Les travaux de l'Atelier aboutissent en effet à la même conclusion que celles présentées dans le cadre de l'analyse récente des déclinaisons ministérielles du Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information : cette modernisation s'est d'abord limitée à la mise à disposition d'informations sur les serveurs Internet des administrations.

Il convient cependant de se féliciter des progrès accomplis en matière de numérisation et de mise à disposition de l'information publique, qui semblent confirmer que la logique de « vitrine », qui a trop longtemps présidé à l'élaboration des services Internet de l'administration, est sur le point d'être dépassée.

Les plans de numérisation des ministères sont élaborés conformément au calendrier prévu et la migration des services Minitel vers l'Internet est fortement engagée.

On note également des avancées dans le sens d'un élargissement de la mise en ligne gratuite des données publiques essentielles, que les mesures rendues publiques lors du dernier Comité interministériel pour la société de l'information vont utilement renforcer :

- mise en ligne de toutes les annonces légales des marchés publics, aujourd'hui publiées au BOAMP, d'ici à juin 1999 ; l'État renonçant en

contrepartie à toute redevance pour la rediffusion de ces données dans le cadre des licences qu'il accorde à des opérateurs privés ;

- mise en ligne de tous les rapports publics de l'État avec la création d'une bibliothèque numérique des rapports officiels ;
- mise en ligne des décisions nominatives publiées au *Journal Officiel*.

### **3.2 On observe un certain manque d'imagination dans les services proposés, qui obéissent le plus souvent à une logique d'offre**

L'analyse des services proposés aux usagers de l'administration conduit à déplorer, au-delà d'indéniables progrès enregistrés en matière de mise à disposition de l'information, un certain « manque d'imagination » de la part de l'administration de l'État. À la lumière des expérimentations très riches et innovantes déployées par plusieurs collectivités locales, les administrations centrales accusent, à quelques exceptions près, un retard sensible. De même, les services déconcentrés (préfectures, DRIRE) ont dans plusieurs cas assez largement devancé les initiatives des administrations centrales.

La démarche suivie par l'administration de l'État semble parfois relever, comme l'a d'ailleurs souligné l'analyse des déclinaisons ministérielles du Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information réalisée à l'occasion du dernier Comité interministériel pour la société de l'information, d'une simple transposition de l'existant (support papier et Minitel) « sans analyse des attentes des usagers et sans une recherche systématique de services nouveaux ». L'utilisation de l'Internet s'est souvent limitée à l'ajout d'un élément supplémentaire à la panoplie des outils de communication, sans que l'utilisation de cet outil soit conçue comme l'occasion de repenser les relations entre l'administration et ses usagers.

L'interactivité proposée reste encore, en particulier, insuffisante, alors que l'analyse des expériences (SIG, *la Documentation française*) démontre qu'une demande nouvelle se manifeste à cet égard.

#### **4. Les modes de relation avec l'administration en réseaux : des modes d'accès et d'échange encore complexes et limités**

Les systèmes permettant un accès à distance aux services de l'administration et un échange sous forme électronique avec ces derniers sont considérés par l'Atelier comme l'une des voies les plus riches de promesses pour simplifier les relations entre l'administration et les acteurs socio-économiques, et comme l'un des moyens les plus évidents de répondre aux attentes identifiées.

##### **4.1 Les systèmes d'accès à distance à l'administration se multiplient et des pas importants vers les téléprocédures ont été accomplis**

Il convient donc de saluer la multiplication des systèmes d'accès à distance à laquelle a d'ores et déjà abouti le Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information : qu'il s'agisse du contact qui peut être établi via les sites de l'administration (au moyen de la messagerie électronique) ou grâce aux bornes interactives (expériences de « cyberguichets », etc.) et autres « cyberlieux » comme le projet *Cyberposte*<sup>1</sup> qui met à la disposition du public des outils d'accès à distance avec les services en ligne de l'État. L'évolution annoncée du site *Admifrance*, qui doit à terme devenir un véritable « portail » ou guichet unique de l'administration sur Internet, obéit également à une logique de simplification de l'accès à l'administration.

Le travail d'analyse des expériences permet de souligner le fait que les collectivités locales et un certain nombre de partenaires nouveaux (agences du *Dauphiné Libéré* dans le cadre de l'expérimentation de la préfecture de l'Isère) concourent de manière très active à la multiplication des points d'accès à l'administration de l'État (en offrant des liens vers les services de l'État depuis leurs propres sites). D'où une interrogation sur l'évolution du « périmètre » du service public.

Au-delà de la simple prise de contact électronique, qui constitue néanmoins un volet important de la modernisation du service public, le progrès essentiel

---

(1) Toutefois, on peut s'interroger sur la valorisation de certains atouts de La Poste en la matière : disposant d'un réseau de 27 000 guichets qui lui confère un avantage quasi absolu en termes d'aménagement du territoire et un quasi-monopole de proximité aux usagers, La Poste ne s'est engagée à équiper que 3,7 % de ses guichets en points d'accès.

consistera à créer les conditions d'une interaction plus poussée : il s'agit naturellement à terme de permettre aux citoyens et aux entreprises d'effectuer leurs démarches administratives à distance, en s'appuyant sur des systèmes fiables et complets de téléprocédures.

La mise en ligne des formulaires administratifs, qui constituait une première et nécessaire étape vers les téléprocédures, est désormais bien engagée. Si elle affiche un certain retard en regard du calendrier fixé par le Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information, elle concerne cependant à ce jour près de 50 % des démarches administratives, le Comité interministériel pour la société de l'information ayant précisé que ce chantier devra être achevé avant l'an 2000.

Le Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information prévoyait que les déclarations et règlements des cotisations sociales seraient dématérialisés en priorité. Plusieurs avancées en ce sens ont été d'ores et déjà constatées :

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

Le Comité interministériel pour la société de l'information a par ailleurs annoncé la mise en place d'un système baptisé « Net-entreprises », dont l'objectif est d'offrir aux entreprises la possibilité d'accomplir l'ensemble de leurs formalités déclaratives ainsi que les paiements au moyen de l'Internet.

- Vers des services publics interactifs -

Il est en outre prévu que les entreprises pourront, en l'an 2000, à titre expérimental, faire leur déclaration et payer leur TVA via Internet. La déclaration d'échange de biens intra-communautaires sera, enfin, intégralement disponible sur Internet, en 2000.

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

L'atelier note par ailleurs que les dernières annonces concernant la cryptologie (seuil de la cryptologie dont l'utilisation est libre relevé de 40 à 128 bits ; décrets publiés le 17 mars 1999) contribuent à créer un environnement favorable au développement des téléservices et des téléprocédures.

#### **4.2 L'ergonomie reste insuffisante et les possibilités des téléprocédures ne sont pas pleinement exploitées**

L'évaluation des services proposés au citoyen a abouti au constat que la multiplication des systèmes d'accès à distance à l'administration ne s'est pas toujours accompagnée d'une véritable réflexion sur « l'ergonomie » de ces services du point de vue de leurs usagers et, partant, d'une adaptation fine à la demande de ses utilisateurs.

L'architecture de la plupart des services a été conçue, à quelques exceptions près comme le service « Vos droits » sur le site *Admifrance* ou certaines sections du site du ministère des Finances, selon la logique interne de l'administration, et non selon la logique propre aux différentes catégories d'utilisateurs concernés : citoyens, entreprises, etc. L'organisation des sites reproduit ainsi les structures des administrations qui en sont à l'origine, sans qu'une présentation par thème, préoccupation, objet, etc. soit présente pour faciliter la navigation du citoyen. L'étude de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par l'administration de pays étrangers, réalisée pour le compte du Commissariat général du Plan par Bruno Oudet, insiste pourtant sur le fait que les efforts pour se mettre « à la place de l'utilisateur ». Organiser les « guichets virtuels » selon la logique des utilisateurs est l'une des clefs majeures de l'élaboration d'un service répondant *in fine* aux attentes du public.

À terme, il faut noter par ailleurs que l'éventuelle disparité des systèmes d'accès et de leur ergonomie au niveau national pourrait se révéler problématique. Les solutions d'accès (sites Web et bornes interactives), résultant pour l'instant d'initiatives locales et n'ayant pas fait l'objet d'une coordination au niveau national, ne présentent aucune homogénéité : d'une région à l'autre, d'une ville à l'autre, l'accès en ligne aux services administratifs s'effectue donc, lorsqu'il est possible, selon des procédures différentes. Pour ne pas désorienter l'utilisateur, qui peut naturellement être amené à s'adresser à ces services depuis divers points du territoire, il sera sans doute nécessaire d'aboutir à l'avenir à une homogénéisation minimale des interfaces et des procédures.

S'agissant de la dématérialisation des procédures, les membres de l'atelier s'accordent à juger la démarche actuelle encore trop « timide » et constatent qu'un certain nombre d'obstacles juridiques n'a toujours pas été levé.

En effet, la dématérialisation des procédures n'a été effectuée que partiellement. S'il est possible de télécharger un nombre croissant de formulaires, rappelons que la procédure ne peut être effectuée systématiquement en ligne dans sa totalité : le formulaire, une fois rempli sur écran, doit être expédié à l'administration par courrier classique. Du point de vue de l'utilisateur, le système actuel, bien qu'il constitue une première avancée pratique (puisque'il évite d'avoir à se déplacer pour retirer les documents), génère encore une certaine frustration.

On constate aussi que l'administration ne s'était que très partiellement engagée dans la voie de la dématérialisation de la commande publique, alors que l'analyse de l'exemple américain indique qu'elle constitue un puissant levier pour accélérer la diffusion de l'usage des technologies de l'information et de la communication et qu'elle est vécue comme une avancée essentielle par les entreprises. À ce jour, aucune indication n'a été donnée quant à la mise en ligne des appels d'offres, des dossiers de consultation des entreprises (DCE) ou à la possibilité d'effectuer le retour des soumissions en ligne : il s'agit là d'un domaine où des progrès doivent être rapidement accomplis.

Le développement d'un système de téléprocédures administratives complètes, comme le rappellent tous les acteurs de ce projet, sur un certain nombre d'obstacles techniques et juridiques qui n'ont pas encore été tous levés.

Les problèmes techniques sont avant tout, au-delà des questions de normes et de standards, liés aux questions de sécurité, résultant de la nécessité de garantir la confidentialité et la fiabilité des échanges électronique entre l'administration et

- Vers des services publics interactifs -

les citoyens ou les entreprises. Le Comité interministériel pour la société de l'information a été l'occasion de préciser que ces problèmes, devraient être réglés dans le courant de l'année 1999. Il importe cependant, aux yeux de l'Atelier, de rester vigilant quant à la suite qui sera donnée à ces annonces dans les mois qui viennent.

Un autre obstacle, qui est à la fois d'ordre technique et d'ordre juridique, reste à surmonter : il s'agit de celui de la signature électronique et de sa certification. Sans la mise en œuvre d'un processus d'authentification de la signature (avec un recours éventuel à un tiers certificateur), les transactions en ligne ne pourront se développer plus avant. Se posent en outre les questions du statut et de la valeur probante ou non du document électronique signé qui, faute de texte adéquat en droit civil, ne sont pas encore réglées.

Si le Gouvernement s'est engagé, lors du dernier Comité interministériel pour la société de l'information, à mettre en œuvre les aménagements juridiques nécessaires (qui passent notamment par l'introduction d'une définition de la signature dans le code civil), l'Atelier constate qu'aucune échéance précise n'est encore connue, alors que Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information précisait que des normes de signature électronique devaient être proposées aux utilisateurs dès 1998 (elles n'ont été définies qu'en ce qui concerne certaines procédures à venir, comme la TVA ou la DEB).

Un décret, publié le 2 février 1999, a cependant permis de régler deux problèmes liés à l'exploitation des formulaires en ligne. Ce décret a eu pour effet de :

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

### **4.3 L'ouverture du réseau de l'État à ses usagers et partenaires institutionnels : une logique d'extranet**

Les travaux de l'Atelier ont été assez largement consacrés aux enjeux de l'interconnexion entre le futur réseau interne de l'État et les réseaux externes de certaines catégories de ses usagers et partenaires. Une conviction s'est rapidement imposée à l'issue des premières analyses : la construction de l'administration en réseaux doit s'accompagner d'emblée d'une réflexion

approfondie sur l'articulation des réseaux de l'État avec ceux des collectivités locales, des institutions européennes, des entreprises et des associations. En d'autres termes, il ne s'agit pas seulement de mettre les services de l'administration en réseaux, mais aussi d'ouvrir ce réseau vers l'extérieur - c'est-à-dire de prévoir la mise en œuvre d'une logique d'extranet. L'amélioration de l'efficacité du travail administratif passe en effet non seulement par le décroisement des services à l'intérieur de l'administration, mais aussi par un « décroisement externe », visant à une interconnexion de type extranet.

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

Les problèmes techniques et juridiques rencontrés sont peu ou prou les mêmes que ceux que soulèvent les téléprocédures : statut juridique du document électronique signé, absence de système d'authentification et de certification de la signature électronique, etc. L'analyse d'expériences étrangères démontre pourtant que des solutions tant juridiques que techniques existent <sup>1</sup>.

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

On remarque que ces préoccupations semblent être prises en compte dans le cadre des réflexions qui entourent actuellement le déploiement de l'intranet commun des services de l'État (administration en réseau - AdER), réseau de niveau 3 piloté par la MTIC.

---

(1) Cf. projet *Iperbole de la ville de Bologne*.

- Vers des services publics interactifs -

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

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

L'ouverture du réseau devra, pour que l'administration tienne toutes ses promesses, aller au-delà de son extension aux collectivités locales : les entreprises et les associations devront, dans certains cas, obtenir un droit d'accès aux réseaux de l'administration (notamment dans le cas de partenariats avec des acteurs économiques privés : fournisseurs d'équipements et d'applications, de lieux contacts avec les usagers, agences du *Dauphiné Libéré* dans le département de l'Isère par exemple, de solutions d'externalisation pour le stockage et le traitement de l'information, etc. On peut donc estimer qu'une telle évolution ne sera pas, là encore, sans conséquence pour le « périmètre » de l'État et du service public.

## Chapitre II

### PROPOSITIONS : DE L'EXPÉRIMENTATION À LA GÉNÉRALISATION

#### 1. Disposer de moyens d'analyse et d'évaluation plus performants

La logique d'impulsion volontariste et de décentralisation des expériences a permis une éclosion importante d'expérimentations et d'innovations dans les services. Elle a aussi permis de faire valoir un niveau exceptionnellement élevé de résultats à l'occasion du Comité interministériel de janvier 1999. Cependant, elle ne s'est pas accompagnée de la mise en place d'outils d'évaluation alors même que les dépenses engagées peuvent s'avérer assez élevées à moyen terme et ne pourront que croître avec la multiplication des services expérimentaux ou simplement en raison du passage à un autre mode de fonctionnement de l'administration.

Dans ces conditions, sans mettre en cause ou ralentir la phase nécessaire d'expérimentation et d'innovations dont l'effet mobilisateur est pour le moment réel, il semble nécessaire que l'État, mais aussi les collectivités locales, se dotent d'instruments d'évaluation, passage obligé à une phase de généralisation et de banalisation. La satisfaction d'un tel besoin est d'ailleurs en cours de réalisation, mais de façon dispersée par la multiplication d'observatoires de niveaux très différents (central, local), d'origines variées (utilisateurs, villes, opérateurs, etc.) et pour atteindre des objectifs très divers : équipement, qualité de services, satisfaction des usagers, etc.

*Procéder à un recensement plus exhaustif des expérimentations*

L'objectif est de mettre à la disposition des acteurs de la construction de l'administration en réseaux, des élus locaux et du public une base de données sur les expérimentations d'usages des technologies de l'information et de la communication à la fois dans l'administration de l'État et dans les collectivités

- Vers des services publics interactifs -

locales. Le site Internet « innovations-services-publics.gouv.fr » pourrait servir de support à la future base de données. Il est sans doute indispensable de pouvoir s'appuyer sur une analyse des développements de services innovants réalisés au sein du secteur privé. Celle-ci pourra donner d'utiles indications sur la capacité à mettre en place des chaînes de services aussi bien matériels (commerce électronique de biens physiques) qu'immatériels (services bancaires et financiers, par exemple).

*Mettre en place une structure centrale  
chargée du suivi et de l'analyse des nouveaux services*

Conçu comme un « Observatoire des expérimentations » (forum, lieu de dialogue, etc.), cette structure a pour objectif sera de mettre à la disposition des acteurs les « retours » sur les expériences de terrain (identification des problèmes et des obstacles rencontrés, détermination des évolutions nécessaires), afin de leur permettre de tirer parti des expériences satisfaisantes et de les reproduire plus aisément. Il appartiendrait à cette structure de faire connaître plus largement les expériences les plus intéressantes, qui ne bénéficient pas toujours aujourd'hui d'une « visibilité » suffisante. Afin d'éviter la création d'une nouvelle structure ou des effets de doublons, cet observatoire aurait intérêt à fédérer différentes structures déjà en place, en particulier au niveau local, ou bien en cours de constitution. Il gagnerait, sous la forme de commande d'études, à bénéficier de la pluralité des objectifs poursuivis par chacune d'elles, par exemple l'*Observatoire des télécommunications dans la ville*, l'*Observatoire des télécommunications, téléservices et territoires* de la Datar ou bien encore le projet *R<sup>3</sup>* qui regroupe la Datar, l'*OTV*, l'*AFETL/AFCEEE/Edifrance*.

Afin que l'observatoire soit à même d'émettre des recommandations sur l'ergonomie des services, il est souhaitable d'associer à ce travail les usagers et les partenaires de l'administration à qui ces services sont destinés (consultations, enquêtes de terrain, constitution de « panels »). Cette association doit être réalisée très en amont de la création et de la rénovation des services en ligne, mais doit être poursuivie jusqu'aux phases opérationnelles, selon par exemple le système de panels de bêta-testeurs mis en place avant la commercialisation de logiciels.

Les outils d'évaluation à mettre en œuvre peuvent aussi s'accompagner de la mise en place d'un réseau de correspondants internationaux responsables des plans d'actions gouvernementaux, dès lors qu'il apparaît clairement que la plupart de ceux-ci rencontrent le même type de difficultés. Une rencontre

annuelle d'échanges d'expériences pourrait être organisée à cet effet. Ce type de propositions peut aussi prendre des formes d'échanges réguliers entre correspondants de la société de l'information des ministères et leurs équivalents, en particulier en Europe.

*Réaliser des études visant à établir un bilan coûts-avantages du déploiement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration*

Ce point n'a en effet pas fait l'objet d'études approfondies, alors qu'il constitue un élément d'éclairage important pour tous les porteurs de projet.

L'ensemble des propositions en matière d'évaluation des expérimentations suppose la formation d'une instance chargée de déterminer les niveaux de services minimums à mettre en place dans des délais raisonnables. Il s'agit en effet de constituer les modalités de consolidation et de capitalisation des expériences réussies afin de faciliter leur généralisation. Le rythme et la relative dispersion des innovations ne favorisent pas d'eux-mêmes la banalisation des outils mis en place dans des conditions expérimentales.

L'instrument de passage d'une phase à l'autre devra sans doute attacher une attention particulière aux usages. En effet, le développement des services de l'administration a privilégié une logique d'offre, sans mesurer dans des conditions éprouvées (enquête qualitative, par exemple), la satisfaction des besoins. En outre, les retours, en général satisfaisants d'ailleurs, des expérimentations ne s'appuient pas sur des données statistiques pertinentes et faciles à traiter, mais sur un nombre réduit d'utilisateurs au demeurant mal connus. Le passage à une phase de généralisation implique de la part de l'État une professionnalisation des conditions de la mise en œuvre de son offre numérique<sup>1</sup>.

---

(1) Par comparaison, on constate un mouvement qui part des États-Unis et se répand en Europe selon lequel une part croissante des investissements réalisés pour la création ou la rénovation de sites Web commerciaux est dirigée préalablement dans la connaissance des attentes et la satisfaction des besoins. Il n'y a aucune raison particulière pour que les administrations ne participent pas pleinement à l'expression d'une professionnalisation de leurs activités sur les réseaux.

- Vers des services publics interactifs -

## **2. Créer les conditions d'une appropriation par tous des technologies de l'information et de la communication**

*Une action fondée sur des études pluridisciplinaires*

Dans la perspective de prise en compte des attentes des populations pour définir des stratégies publiques de mises en œuvre de « services publics numériques », il apparaît indispensable de procéder à des analyses non seulement socio-démographiques des populations, mais aussi à des études qui prennent en compte la relation des citoyens à la technologie et à la « vie dans la cité » ; il apparaît également essentiel de tenir compte des populations fragilisées et de leurs capacités de mobilisation dans des perspectives participatives.

De même, le rôle de la recherche en sciences sociales apparaît essentielle pour étudier les conditions de diffusion et d'appropriation de ces technologies à travers des usages qui permettent d'évaluer ainsi, la validité des politiques choisies au regard des intentionnalités affichées, et qui permettent également aux populations de disposer d'un tiers observateur, plus neutre que le politique. Enfin, il apparaît également important d'étudier du point de vue des sciences sociales les implications organisationnelles à l'œuvre, en interne aux services publics, dans le développement de ces nouvelles relations aux citoyens.

Il est donc souhaitable que soient fortement soutenues les recherches pluridisciplinaires sur l'usage des nouvelles technologies de la communication. Un effort devrait être également mené pour que ces recherches soient ensuite plus fortement diffusées, mutualisées et capitalisées.

*Mieux informer sur les nouveaux services et sensibiliser à leur intérêt*

Un travail de promotion des services existants doit être effectué auprès du grand public, au-delà des premières initiatives déjà prises en ce sens (cf. participation de l'État à la fête de l'Internet, CD-ROM présentant les services en ligne de l'administration, etc.). Une campagne d'information nationale pourrait être lancée sur ce thème à partir du franchissement d'un seuil déterminé de téléprocédures opérationnelles, à l'instar des campagnes publicitaires réalisées pour le passage à l'euro ou la préparation des systèmes informatiques au bogue de l'an 2000.

*Accélérer le raccordement des établissements scolaires et universitaires à Internet et faire de ce dernier un véritable outil pédagogique*

Il s'agit là d'une condition nécessaire, et déjà bien identifiée, à une appropriation large et efficace des technologies de l'information et de la communication. L'Atelier souligne que cette ambition doit demeurer l'une des priorités absolues. La relative aisance des plus jeunes à l'égard de services interactifs de fonctionnement intuitifs doit notamment servir de levier à la généralisation des usages de l'Internet. Dans ce contexte, il peut convenir au plan pédagogique (histoire-géographie, enseignements artistiques, sciences naturelles, économie, etc.) de prévoir parmi les usages de l'Internet la connaissance des institutions publiques et de l'information d'origine publique et de leur fonctionnement à travers les sites publics.

*Multiplier les points d'accès publics aux services à distance de l'administration*

Pour combattre les inégalités manifestes devant l'accès à ces nouveaux services (équipement des foyers, en particulier), les projets visant à créer des « cyberlieux » publics - à l'instar du projet *Cyberposte* - devront être soutenus et considérablement renforcés. Leur succès suppose aussi d'y associer des actions plus générales assurant des partenariats avec les collectivités locales, les associations locales, les entreprises, les personnes âgées, etc., à l'instar des « Programmes d'accès communautaire » développés au Canada.

**Les programmes d'accès communautaires (PAC) au Canada**

Démarré en 1995 sous l'impulsion de Industrie Canada, le ministère de l'Industrie canadien, il visait initialement à développer 5 000 centres d'accès (CACs) à l'Internet dans les zones rurales. Il vient d'être complété par un programme similaire pour les zones urbaines. Au total 10 000 centres d'accès seront installés à l'horizon 2001 suivant le même modèle à travers tout le Canada.

Le dossier est préparé par plusieurs communautés d'un même lieu géographique (le plus souvent des écoles et des bibliothèques) qui s'engagent par écrit. Il est examiné lors de deux sessions annuelles (printemps et automne). Le projet inclut en règle générale une composante matérielle et logicielle, leur installation, et la formation. Industrie Canada finance 50 % du coût total, les communautés locales s'engageant à financer l'autre moitié. Le financement fédéral peut aller jusqu'à un maximum de 40 000 dollars canadiens (le plafond était initialement de 30 000 dollars). La quasi-totalité des projets propose d'établir un réseau local d'ordinateurs reliés à l'Internet. En plus du simple accès à l'Internet, les centres ont pour objectif de resserrer les liens au sein des communautés notamment en créant des Webs pour les petites entreprises

- Vers des services publics interactifs -

locales, le tourisme, les activités culturelles. Les CACs jouent un rôle très actif dans le développement de la « toile de proximité » canadienne.

Les contraintes imposées dans l'élaboration du projet contribuent à son originalité : montage et implication de plusieurs communautés, un budget complet (du matériel, à la formation en passant par les coûts de connexion à l'Internet), un projet qui doit à terme s'autofinancer et dans lequel plusieurs acteurs doivent s'impliquer financièrement. Pour constituer un dossier, les candidats sont aidés par différents supports, y compris un support audio. Le dossier est examiné par des commissions qui sont établies au niveau de chaque province.

Une fois son dossier approuvé, le CAC n'est pas « laissé » seul dans la nature. Il dispose d'un site national lui proposant une série d'aides, et comportant plusieurs rubriques : (Renseignements généraux, Gestion d'un CAC, Communautés, Occasions pour les CAC, Communautés virtuelles, Bibliothèque virtuelle, qui comprend 14 sections différentes : depuis les documents sur les réseaux de communautés, offre d'emplois jusqu'au tourisme, En vedette, Quoi de neuf ?). Les animateurs d'un CAC peuvent localiser facilement leurs homologues dans tout le Canada. Une carte situe les différents centres par année d'ouverture. Le catalogue est impressionnant et il le sera encore plus lorsque les 10 000 centres auront été installés. Le site d'information est complété par l'ouverture de listes auxquelles les CACs sont invités à s'inscrire pour s'informer et dialoguer. On y propose une liste nationale, une autre par province, et des listes par sujets : arts, éducation, opéra, natation, assistance aux CACs.

Avec un programme qui a équipé en quelques années des milliers de sites, les histoires à succès se multiplient. Un recueil a été publié pour les CACs situés dans les provinces du Canada atlantique. Typiquement, ces histoires soulignent l'intérêt d'un fonctionnement partagé entre plusieurs communautés, les possibilités pour les jeunes (et les moins jeunes) de trouver un travail et des ressources au sein du CAC, la mise en valeur des communautés et des entreprises locales. Les CACs jouent donc, en quelque sorte pour ces communautés, le rôle d'« incubateurs » pour les jeunes entreprises qui y trouvent des ordinateurs bien équipés et reliés au réseau ainsi que le savoir-faire correspondant. Ces jeunes entreprises peuvent s'appuyer sur d'autres programmes : l'aide à l'emploi des jeunes qui leur permet de recruter et de former des jeunes qui deviennent les animateurs du CAC, le programme « numérisation » qui offre des premiers contrats aux petites entreprises naissantes. Cette complémentarité des programmes a largement contribué au dynamisme des CACs.

### *Développer les lieux publics et gratuits de formation aux technologies de l'information et de la communication*

En sus de la formation initiale aux technologies de l'information et de la communication dispensée dans le cadre de l'école, il est essentiel, pour pallier les risques d'inégalité sociale supplémentaire, que les citoyens puissent se

former à ces technologies à tous les âges de la vie. Cette formation pourrait notamment être offerte dans les « cyberlieux » publics, dans le cadre de partenariats État-collectivités locales. L'une des vocations de ces lieux pourrait être d'animer des « points d'accès collectifs citoyens-consommateurs-utilisateurs) de manière à disposer d'un lieu de remontée de l'information des usagers à l'égard des services en ligne. Un plan d'équipement, par exemple sur la période de réalisation des schémas de services collectifs des technologies de l'information, peut s'avérer nécessaire pour que soit mis à la disposition du public un point d'accès gratuit à Internet, au sein de chaque administration ouverte au public, en particulier la totalité des mairies afin d'assurer une couverture complète du territoire.

### *Renforcer le fonctionnement de la démocratie locale*

Progressivement, un fossé se creuse, voire une incompréhension se manifeste de plus en plus durement entre les acteurs de la vie politique et les citoyens. D'un côté l'élu se retrouve isolé face à des enjeux sociétaux chaque jour plus complexes. Coupé du « terrain », il a de plus en plus de mal à apprécier la réalité des problèmes quotidiens qui touchent ses administrés. Le manque de liaison avec les préoccupations quotidiennes de ses concitoyens lui ôte la capacité d'anticiper et l'ampute de la faculté d'être suffisamment réactif. Violence, insécurité, exclusion, pauvreté, inégalités constituent les produits de ce décalage préoccupant. De l'autre côté, l'électeur reste désabusé face à l'inefficacité de son droit de vote. Entrer en contact avec les responsables de la commune pour présenter un problème, réclamer la réparation d'une injustice est souvent considéré comme une démarche lourde et compliquée. Exprimer sa vision de la vie locale collective, participer à des décisions majeures pour le fonctionnement de la cité, entreprendre des projets pour rendre efficace la vie locale ne sont pas encore suffisamment à la portée de tous ceux qui le souhaiteraient. Dès lors se crée un sentiment d'impuissance et de frustration, qui se traduit par un profond désintérêt pour la vie citoyenne et un manque de confiance dans la capacité des élus à répondre aux besoins de la société.

Ces phénomènes symétriques constituent à terme une menace pour la démocratie locale. L'apparition des nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent représenter un levier décisif pour répondre à ce manque d'échanges, à cette insuffisance de participation à la vie de la cité. Mieux relier les dirigeants politiques et les citoyens, offrir des formes d'expression pour tous simples et directes, échanger entre communautés sans intermédiaires, permettre aux associations de mieux diffuser leur valeur ajoutée et les résultats de leurs actions sont les apports immédiats des réseaux

- Vers des services publics interactifs -

électroniques. Cette technologie est une véritable réponse pour favoriser la réduction des fractures, pour réduire les manques de dialogues, pour stimuler l'innovation, provoquer une réelle participation à la vie locale. Il convient de saisir ces opportunités, d'exploiter cette véritable chance de renouveau démocratique.

#### *Encourager les nouvelles pratiques citoyennes*

Déjà de très nombreuses expériences traduisent ces évolutions. Elles sont à présenter sous deux catégories : celles qui participent à l'apprentissage et à l'appropriation par les citoyens de ces nouvelles technologies, et celles qui constituent déjà les germes des futures pratiques citoyennes.

*Les démarches d'appropriation.* Dans un très grand nombre de villes et de lieux publics on ne compte plus les initiatives qui ont pour but d'initier les citoyens à l'utilisation de l'Internet. Cette première étape est essentielle si l'on souhaite promouvoir et mettre en œuvre une utilisation de l'Internet axée vers la participation à la vie publique et citoyenne. Bornes publiques d'accès à l'Internet, cybercentres, cyberpostes, cyberbases, bibliothèques électroniques, journées portes ouvertes, opérations places Net, etc., représentent les occasions qui permettent à tous ceux qui le souhaitent d'entrer en contact avec les nouvelles technologies de l'information. Cette prise de contact passe par une phase d'apprentissage et de découverte qui se poursuit par une véritable utilisation. Se documenter, s'instruire, échanger, créer avec d'autres, entrer au sein d'une communauté (artistes, penseurs, éducateurs, etc.), forment les avancées immédiates qui s'enchaînent à la suite de cette phase de familiarisation. Ces expériences représentent un premier pas essentiel pour que l'Internet devienne une pratique et un usage familiers au service de l'intégration du citoyen dans la vie de sa cité. Elles favorisent également un début de rapprochement entre le citoyen et les services municipaux par l'ouverture et la création de contacts nouveaux et de points d'accès directs aux fonctions d'information, d'éducation et d'échanges.

*Les futures pratiques citoyennes.* Voter en ligne constituera peut-être un jour l'aboutissement ultime de l'utilisation de l'Internet dans le fonctionnement de la démocratie. Nous n'en sommes pas là à ce jour. Mais de très nombreuses initiatives intéressantes permettent déjà d'imaginer de quelle manière la vie démocratique locale pourrait s'organiser en s'appuyant sur les nouvelles technologies de l'information. Trois catégories de pratiques sont aujourd'hui observées. Elles permettent de rendre transparent le fonctionnement du conseil municipal, d'ouvrir des espaces de discussions entre les citoyens et la ville sur

des sujets de la vie locale, et de consulter les citoyens sur des décisions stratégiques.

Ouvrir au public le fonctionnement du conseil municipal se traduit par la mise en ligne de l'ordre du jour et du relevé de décisions. Cela peut également inclure la possibilité aux citoyens de suggérer des sujets de délibération. Créer des espaces de discussions présente l'intérêt de mieux comprendre les besoins des citoyens et également de favoriser l'émergence de discussions créatrices d'idées neuves. Ce genre de pratiques constitue également un formidable facteur de cohésion et de solidarité sociales. Enfin consulter la population sur les grands sujets de la ville constitue également un moyen d'expression de la démocratie particulièrement séduisant pour assurer une plus grande transparence des décisions municipales et renforcer le caractère solidaire de la vie de la cité.

Bien que cet ensemble d'expériences augure bien de l'élan prometteur qu'elles peuvent engendrer pour renforcer la démocratie locale, beaucoup reste encore à réaliser pour asseoir le socle de cette nouvelle vie citoyenne. Notamment les difficultés qu'il y a lieu de surmonter résident dans les risques d'inégalités qu'un développement non généralisé pourrait provoquer. En effet, construire une société à deux vitesses, où se côtoieraient d'une part des cyber-citoyens et de l'autre part des citoyens traditionnels, aurait pour conséquences de mettre en péril les objectifs poursuivis et de porter atteinte à une expression équilibrée de la citoyenneté. Il convient de savoir entreprendre une démarche généralisée où chacun puisse disposer des mêmes conditions d'accès et d'utilisation.

L'entrée dans la société de l'information et sa déclinaison dans toutes les strates socio-économiques du pays suppose que puisse être atteint le plus rapidement possible une massification du phénomène. Autant, développer la technologie et la rendre techniquement accessible à tous n'est pas un obstacle insurmontable, autant généraliser l'usage constitue une difficulté majeure. Rendre la technologie à portée de main suppose de régler les problèmes techniques et de coûts d'accès.

Généraliser les usages et les pratiques implique en revanche des démarches plus complexes qui rendent incontournables des initiatives venues du bas. Elles supposent de répondre à deux préoccupations majeures que se posent les citoyens : à quoi cela sert-il ? comment s'en servir ? Pour construire les réponses à ces interrogations il convient de s'appuyer sur les expériences et les pratiques déjà observables et de les valoriser. Favoriser un mouvement d'ensemble émanant du bas impose de stimuler et encourager les initiatives

- Vers des services publics interactifs -

locales. Les associations, les communautés culturelles et professionnelles, constituent les acteurs de base pour accompagner ces mutations. Elles doivent pouvoir bénéficier du soutien politique et public. Enfin, donner l'exemple par le développement de services publics électroniques performants est également de nature à rendre crédible et compréhensible les avancées technologiques. Grâce à la mise à disposition de solutions nouvelles pour faciliter la vie quotidienne des citoyens, il sera plus facile de convaincre et de faire adhérer.

### **3. Faciliter l'accès à l'administration et améliorer l'ergonomie des services**

*Assurer une meilleure prise en compte des attentes des usagers*

La consultation des usagers et l'analyse de leurs attentes doit être mieux intégrée dans la démarche qui précède l'élaboration des nouveaux services. Divers outils devront être développés à cette fin (enquêtes, bilans, constitution de « panels », etc.). La poursuite de cet objectif suppose aussi la généralisation dans les sites des administrations de l'inscription dans la page d'accueil d'une fonction de réclamation (sinon d'une adresse électronique), permettant notamment de prendre en compte les attentes évolutives des utilisateurs. Il est aussi envisageable de permettre la notation des sites, à l'instar de ce que pratiquent un très grand nombre de sites. Cette fonction peut notamment éveiller les responsables de sites sur la nécessité d'une progression permanente afin d'éviter des écarts de qualité souvent importants entre les différents sites administratifs.

*Améliorer l'ergonomie des services*

Diverses mesures devront être prises pour que les services (sites Internet, bornes interactives) soient présentés selon la logique du citoyen et des entreprises et non selon la logique interne de l'administration, que reproduisent encore trop souvent les systèmes d'accès à distance actuels. Les nouvelles fonctionnalités à proposer sont notamment :

- un accès thématique par objet de démarche ;
- la mise à disposition de moteurs de recherche intelligents en langage naturel ;

- la possibilité d'établir un contact à distance avec un agent de l'administration (solutions de type *chat* ou visio-guichet) qui pourra, le cas échéant, guider l'utilisateur dans sa démarche ;
- la possibilité, dans le cas des bornes interactives, d'imprimer les documents consultés ou de les enregistrer sur disquette.

*Privilégier une logique de « guichet virtuel unique » à vocation fédératrice*

La simplification des démarches administratives passe par la mise à disposition de l'utilisateur d'un point de contact simple et unique avec l'administration dans son ensemble, c'est-à-dire aussi à un guide unique vers l'ensemble des services auxquels l'utilisateur peut avoir à recourir. Ce site de type « portail » pourrait, conformément au projet lancé par le Comité interministériel pour la réforme de l'État du 13 juillet 1999, non seulement être un instrument de pilotage dans l'administration, mais aussi le site centralisant les informations essentielles à l'exercice des droits du citoyen en développant les services constituant actuels de la partie relative au guide des droits et démarches (*Vos droits*).

Le « portail » n'a évidemment pas vocation à se substituer aux administrations compétentes, mais reprend un peu la philosophie qui a conduit à créer les CIRA : grâce aux informations en ligne et à la messagerie, les usagers pourraient recevoir une réponse immédiate aux questions les plus simples. Un travail important d'inventaire des questions les plus fréquentes doit être réalisé par département ministériel et par service de manière à pouvoir proposer en ligne des FAQ. Les demandes plus complexes seraient transmises aux administrations compétentes engagées à pouvoir offrir dans un délai raisonnable (48 heures) une réponse pertinente, ce qui suppose la mise en place d'un FAQ approfondi. Cette approche permet en partie d'« industrialiser » l'interactivité entre usager et administration, puisque l'essentiel des questions posées ne suppose pas une expertise particulière. Un troisième niveau de question impliquant un adressage particulier au sein de l'administration justifierait d'un accusé de réception précisant le délai de réponse supplémentaire nécessaire et lui offrirait la possibilité d'un suivi du traitement de la question. On peut ainsi envisager que les effectifs des Centres interministériels de renseignements téléphoniques (CIRA), qui présentent l'avantage d'être déjà largement déconcentrés, soient étoffés pour leur permettre de répondre aux demandes arrivant par Internet ou le Minitel.

- Vers des services publics interactifs -

L'accès à ces services ne peut être limité au site Web, mais doit servir de base à la formation d'un guichet unique multi-canal, l'utilisateur ayant la faculté d'emprunter la voie de communication qui lui convient le mieux :

- *bornes interactives* dans les lieux publics ;
- *centre d'appels téléphoniques* par un numéro unique d'appel des CIRA, que l'on pourrait rebaptiser « SVP-Admifrance » ou « Admifrance-Info » ; les *call centers* pourraient non seulement couvrir l'ensemble des demandes des usagers mais éventuellement par département ministériel pour recouvrir les questions relatives au domaine de compétences considéré que ce soit à l'échelon central comme des services déconcentrés ;
- *courrier postal* : par une adresse du type « Admifrance - BP 3000 » ;
- *correspondants de l'« administration en réseaux » assurant une fonction d'« écrivain public » pour les usagers*. Complément indispensable de la formation de l'« administration en réseaux », ces correspondants participeraient à la « ré-humanisation » des modalités d'accès à l'administration en se mettant à la disposition des usagers pour assurer ou seulement piloter les démarches et formalités administratives. En outre, ce canal d'accès présente un double intérêt : s'adresser prioritairement aux personnes en difficultés (illettrisme, dépendance physique, etc.) et permettre, grâce à l'introduction des technologies de l'information, le développement de services publics de proximité<sup>1</sup>.

*Mettre en place une articulation efficace entre le « portail » de l'administration et les sites des services déconcentrés ou des collectivités locales*

En effet, nombre de services prennent la forme de « sous-portails » vers lesquels se tournent plus spontanément les usagers. Il est souhaitable que ces sites puissent eux-mêmes constituer, grâce à des liens hypertextes appropriés, des points d'entrée leur permettant de s'orienter vers le service administratif compétent, quel que soit son rattachement (dans le cas d'une ville par exemple, liens vers services administratifs, sociaux, DDASS, état civil, et liens vers la

---

(1) Tandis que plusieurs entreprises privées spécialisées dans le domaine des services collectifs ou des services financiers développent des services d'assistance, l'État n'en a pas développé alors que l'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration peut faciliter la prise de contact et le développement d'une administration de proximité à l'occasion de la mise en service de téléprocédures engageant à des réformes d'organisation importantes.

CAF, la Sécurité sociale, le CNAM, l'ANPE, la préfecture, le centre des impôts, etc.).

La flexibilité offerte dans le développement des sites Web permet aussi au portail de l'administration de laisser l'utilisateur déterminer une part du portail qu'il peut souhaiter conserver en page d'accueil ; de telles fonctionnalités répandues dans les portails d'origine privée sont en mesure de répondre plus adéquatement aux besoins des acteurs socio-économiques, selon leur nature (entreprise, association), leur domaine d'activité (santé, social, équipement, secteurs économiques, etc.).

Enfin, le « guichet unique » constitué par le portail doit pouvoir être le réceptacle de l'ensemble des réclamations mais aussi des témoignages et suggestions des usagers. Ce faisant, le « portail » n'est pas seulement un instrument d'accès à l'administration, mais aussi un lieu d'expression des usagers.

#### *Veiller à l'homogénéisation des interfaces et des procédures*

Afin de ne pas désorienter les usagers, il faudra chercher à limiter les différences entre les modes d'accès à distance à l'administration d'un point d'un territoire à un autre. Une charte graphique et technique des interfaces pourrait être élaborée à cette fin, tout en restant suffisamment souple pour pouvoir être adaptée aux réalités locales.

#### *Permettre un suivi en temps réel de l'instruction d'une démarche ou d'un dossier par l'administration*

La mise en place en place d'un système de « traçabilité » (*tracking*), inspiré de ce que proposent par exemple les entreprises de vente par correspondance ou du secteur postal (*La Poste, Federal Express*, etc.), permettrait aux usagers de savoir précisément où en est l'instruction de leur demande, d'éviter les « effets tunnel » une fois le *front-office* franchi par l'utilisateur et répondrait ainsi à une exigence de moindre opacité de l'administration. Une telle mesure sans doute inéluctable avec le développement des technologies de l'information et la concurrence des services privés en ligne qui la développe, présenterait un réel intérêt pour l'utilisateur. Plusieurs possibilités techniques peuvent être envisagées relativement facilement (« carte à puce du citoyen » sur le modèle de la *carte Vitale santé* du *réseau santé social* ou des personnes morales pour les entreprises, associations, etc., code à barres des dossiers et procédures permettant de « notariser » l'ensemble des échanges), mais supposent que les questions relatives à l'authentification soient résolues.

- Vers des services publics interactifs -

Toutefois, la mise en œuvre généralisée de tels outils nécessite une très profonde évolution du *back-office* administratif et peut susciter de fortes résistances au changement des agents. En effet, d'une part de tels outils assureraient une grande visibilité à la qualité, la productivité et la performance des services, et d'autre part, ils impliquent le passage complexe d'un traitement le plus souvent séquentiel (visas successifs) des dossiers à un traitement à la fois plus global (répartition entre services et agents compétents de la plupart des interventions nécessaires) et plus simple (réduction du nombre de séquences d'un agent ou service à l'autre, mais aussi des visas, un visa d'entrée et de sortie pouvant suffire). Si de nouvelles expérimentations peuvent être encore conduites, elles mériteraient de se porter dans ce domaine, en s'appuyant par exemple sur des systèmes analogues réalisés dans le secteur privé<sup>1</sup>. En outre, ce type d'approche suppose de pouvoir répondre à l'exigence de personnalisation en prévoyant par exemple des « pilotes de flux dans l'administration », assurant pour le compte des usagers une fonction de suivi, de relance et de déblocage du traitement des dossiers.

#### **4. Poursuivre et compléter la dématérialisation des procédures**

*Mettre à la disposition des acteurs concernés des guides pratiques*

Ceux-ci doivent contribuer à accélérer la diffusion de l'information sur les services à distance et à favoriser l'harmonisation des démarches. Il convient de réaliser des guides pratiques sur les nouveaux services (référentiels techniques, présentation des outils, etc.), en adoptant de préférence une démarche thématique (problèmes posés dans le domaine de l'état civil ou de la TVA, par exemple). Ces guides doivent permettre de réfléchir à la simplification des procédures et à la mise en place d'un service minimum pour chacune des catégories de manière à assurer une homogénéité entre les services proposés. Par exemple, une comparaison des services, mis en ligne par les collectivités locales, relatifs à l'établissement de documents d'état civil indique clairement une très grande disparité du service rendu à l'utilisateur.

---

(1) Pour mention, on signale que l'ensemble des établissements bancaires a réalisé cette mutation relative aux *back-offices* à l'occasion de la dématérialisation des titres dans le courant des années 1980, permettant de déterminer en temps réel la localisation des titres échangés.

*Augmenter le nombre des procédures réalisables en ligne, en privilégiant celles qui font l'objet des démarches les plus fréquentes*

Une première avancée pourrait consister à permettre la commande en ligne (ou par Minitel ou par téléphone), et éventuellement la consultation en ligne, de documents d'état civil tels que les extraits d'acte de naissance, de mariage ou de décès. Il faudrait à cette fin que l'État incite d'une part le service d'état civil des Français nés à l'étranger et d'autre part les communes à s'équiper des serveurs appropriés, dans le cadre plus large de la mise en place de sites Internet qui pourraient bien sûr avoir un caractère intercommunal, sinon départemental.

*Proposer rapidement des solutions concrètes aux problèmes de sécurité ainsi qu'aux problèmes d'authentification et de certification de la signature électronique.*

Il s'agit de rendre possible d'effectuer en ligne la totalité de la procédure, en se passant d'un envoi papier. Les systèmes sont en cours de définition et les solutions devraient être prochainement connues : aménagements législatifs autour de la signature électronique en particulier. L'Atelier se borne donc en la matière à rappeler une urgence déjà clairement identifiée <sup>1</sup>.

Dans cette perspective, il convient que l'État et les collectivités locales bénéficient de l'établissement de niveaux homogènes de sécurité et de cryptographie selon la vulnérabilité et la criticité des informations administratives ; on peut distinguer de manière décroissante, l'information relevant de la sécurité maximum (« confidentiel défense »), l'information contenant des données personnelles (en particulier dans le domaine de la santé) ; les téléprocédures courantes (essentiellement déclaratives) et enfin l'information générale. L'usage de cette hiérarchisation devrait être commandé par le principe selon lequel l'utilisateur est libre de fixer le niveau de sensibilité et de protection des données. Dans ce cadre, l'administration assurerait simplement un niveau minimal (par exemple une cryptographie de 40 kbits, tout niveau supérieur étant facultatif).

La prise en compte des difficultés d'appropriation par les usagers des outils de cryptographie, de signature électronique ou simplement de certification doit faire l'objet d'un soin particulier lors de leur mise en œuvre.

---

(1) cf. Comité interministériel pour la société de l'information et travaux de l'atelier 3.

- Vers des services publics interactifs -

*Donner aux documents électroniques signés une valeur équivalente à celle des documents sur support papier*

Pour produire tous ses effets, cette recommandation implique sans doute une modification d'ordre législatif du code civil, mais peut-être aussi un toilettage important d'autres textes. Il s'agit là de toute évidence d'une évolution indispensable pour que les téléprocédures deviennent une véritable alternative aux procédures classiques. Les effets de la signature électronique doivent faire l'objet d'études poussées sur l'accompagnement du traitement informatisé des relations, mais aussi sur la mise en place de circuits de visas précis au sein de l'administration<sup>1</sup>. Les conditions d'archivage des relations entre usagers et administrations doivent notamment être prises en compte, en particulier en fonction des nécessités juridiques en matière de procédures (preuve). Les usages doivent être clairement étudiés et l'importance des effets juridiques induits par la signature électronique clairement précisés à l'occasion des transactions avec l'administration.

*Mettre en place un système de datage fiable des envois à l'administration de documents électroniques*

Une fois l'obstacle technique levé, il restera par ailleurs à transcrire ces procédés techniques en termes juridiques pour disposer d'un système équivalent au « cachet de la Poste faisant foi », ainsi que d'un système d'accusé de réception automatique. Il s'agit également de conditions pratiques nécessaires pour que les téléprocédures s'imposent en tant qu'alternative à la « procédure papier ».

*Assurer la distribution sous forme électronique des pièces justificatives qui doivent être fournies à l'appui des démarches administratives*

Il faut en effet essayer de résoudre progressivement le problème des pièces justificatives qui ne peuvent actuellement être transmises sous forme électronique. À court terme, il faudrait que les administrations qui acceptent le remplissage et l'envoi des formulaires par courrier électronique communiquent au demandeur un numéro de dossier que l'intéressé portera sur les pièces justificatives adressées par voie postale, sans avoir à joindre de copie papier du formulaire déjà envoyé en ligne. Il faudrait ensuite que le gouvernement incite

---

(1) S'il apparaît nécessaire qu'il n'y ait pas différentes catégories de signature électronique, une procédure de « scellement » comme elle est pratiquée au Canada peut être envisagée pour garantir de l'intégrité des documents transmis au sein de l'administration ou de l'administration aux usagers.

les organismes habilités à délivrer les justificatifs habituels à fournir, à la demande des usagers concernés, non seulement des documents sous forme papier mais également sous forme électronique, selon des modalités techniques propres à garantir la confidentialité et l'authenticité de ces documents, afin qu'ils puissent être joints aux formulaires remplis en ligne <sup>1</sup>.

La Direction générale des impôts pourrait en particulier montrer l'exemple concernant les justificatifs de revenus et EDF-GDF concernant les justificatifs de domicile. Un des problèmes les plus complexes est celui de la fiche d'état civil qui est exigée pour un grand nombre de formalités. Diverses solutions sont expérimentées à l'étranger, notamment les systèmes de carte à puce (Finlande) ou de disquette délivrée par la mairie (Italie). On pourrait en France approfondir les possibilités offertes par la généralisation de la carte « Vitale santé » de la Sécurité sociale en inscrivant des données d'état civil sur une zone protégée de la puce. Une autre solution serait d'utiliser l'un des fichiers existants, par exemple le répertoire des personnes physiques de l'INSEE ou le fichier des cartes nationales d'identité du ministère de l'Intérieur, en permettant à ces serveurs de délivrer, en ligne, à la demande de l'intéressé, une sorte de « fiche d'état civil » électronique.

*Mettre en place un système de certification des documents émis par l'administration*

Il s'agit de conférer aux documents administratifs une valeur probante en cas de litige. Des services spécialisés, placés sous le contrôle d'une commission indépendante assurant leur crédibilité aux yeux des usagers et du juge, pourraient être chargés de cette fonction, qui implique également un archivage des documents administratifs ainsi émis. La mise en œuvre d'instruments de certification doit être accompagnée de plans de formation ou de campagne publique d'information au regard de leur complexité technique.

*Mettre en œuvre une dématérialisation complète de la commande publique*

La mise en ligne des appels d'offres, des dossiers de consultation des entreprises (DCE) et la possibilité d'effectuer le retour des soumissions en ligne constitueraient un puissant levier pour assurer la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans les entreprises et répondraient à leur souhait de simplification des démarches administratives.

---

(1) Cf. travaux de l'atelier 3 sur les standards techniques.

- Vers des services publics interactifs -

La dématérialisation des procédures aurait une grande visibilité si elle se concentrait rapidement sur les procédures de marchés publics, ce qui pourrait constituer un des chantiers transversaux préconisés. Si les avis d'appels d'offre font déjà l'objet d'un traitement par les services en ligne permettant leur consultation, la dématérialisation peut être poursuivie pour l'ensemble de la procédure dans le respect du droit de la concurrence, par exemple pour la réception des offres et pour la réponse donnée. En matière d'urbanisme, les expérimentations en cours au ministère de l'Équipement devraient pouvoir donner le même type de résultats en poursuivant la dématérialisation intégrale des procédures.

## **5. Favoriser la mise en œuvre de projets**

### *Développer la logique d'extranet*

Il serait utile de veiller à créer les conditions d'une interconnexion des réseaux de l'administration avec ceux des collectivités locales et, à terme, avec ceux des entreprises et des associations.

Il est souhaitable que l'administration en réseaux poursuive son développement selon une logique d'extranet, afin que ses principaux partenaires puissent bénéficier d'une plate-forme de travail en réseau commune, lorsque des liens institutionnels évidents existent. Il conviendra d'accorder une attention particulière à cet enjeu à l'occasion de la généralisation des SIT et du développement des applications autour du RSS.

### *Clarifier la responsabilité des différents acteurs*

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

### *Lancer des grands chantiers transversaux*

Les concepts de guichet unique, d'administration en réseaux, de téléprocédure sont aujourd'hui techniquement indiscutables, mais supposent pour devenir concrets, la mise en œuvre de projets transversaux (inter entités administratives *a priori*, mais pouvant également concerner des collectivités, voire des établissements publics ou privés). Ce type de projet correspond à la fois à une

attente classique des usagers et un accès de fixation des craintes d'atteinte à la vie privée et à la confidentialité des renseignements nominatifs. Il est donc nécessaire, sur une initiative prise par le gouvernement, que l'administration mette en place ce type de projet.

Dans ce but, il est nécessaire d'affirmer clairement premièrement que l'objectif poursuivi est de mobiliser l'ensemble des acteurs et de rôder les méthodes de coordination et deuxièmement que la mise en œuvre de ces concepts de téléprocédures et de guichet unique se fera dans le plus strict respect des textes sur l'informatique et les libertés. Il convient aussi d'utiliser pour mettre en œuvre ces projets transversaux, les mêmes standards technologiques et le même type d'organisation de projet que celui utilisé par les grandes entreprises sur des projets de type *workflow*, Intranet, extranet.

Les chantiers transversaux doivent reposer sur des périmètres d'administration larges impliquant administrations centrales, services déconcentrés, collectivités locales, voire établissements publics et structures de droit privé. En revanche, ces projets devront avoir un périmètre territorial réduit, pour des raisons de dimensionnement du projet et de délai de mise en œuvre. Enfin, pour que ces projets remplissent leur objectif en termes d'image et de service à l'utilisateur, il apparaît préférable que les usagers concernés soient des particuliers (en respectant le principe d'égalité) et le tissu des PME.

Les chantiers transversaux doivent porter sur des services simples et offrant une réelle utilité pour les citoyens et les entreprises, par exemple :

- les procédures de justification de domicile pour les particuliers ;
- la déclaration unique de cotisation pour les entreprises ;
- la formalité unifiée pour la création d'entreprise.

La justification de domicile, en particulier, paraît un bon sujet de chantier transversal : la procédure est en apparence simple, concerne tout le monde, et implique des acteurs très divers (*France Télécom*, la Direction générale des impôts, l'Union des HLM, *La Poste*, la CNIL, etc.).

D'autres domaines sont « transversaux » par nature comme la dématérialisation de la commande publique, la gestion des dossiers d'urbanisme, la gestion de l'action sociale (aide aux personnes, gestion du logement social, etc.), la gestion de l'état civil, etc.

- Vers des services publics interactifs -

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

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

Outre les technologies et standards de l'Internet, déjà largement abordés, ces projets devront favoriser l'expérimentation des technologies :

- d'identification certaine et confidentielle de l'utilisateur (authentification et signature électronique) ;
- de diffusion sélective d'informations personnalisées (*push*).

Ce sont elles en effet, qui permettront :

- de donner une réalité aux téléprocédures (cf. critiques sur la nécessité d'imprimer les déclarations d'impôts faites sur Internet lors de la campagne 1998) ;

- Vers des services publics interactifs -

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

L'objectif poursuivi est de mobiliser l'ensemble des acteurs et de rôder les méthodes de coordination (qui pourront de plus être précisées à cette occasion) ; il est souhaitable que soient lancés des chantiers transversaux à toutes les administrations (centrales, des services déconcentrés, des collectivités locales). Ces nouveaux chantiers d'expérimentation doivent permettre de faire la synthèse des difficultés appelant une résolution avant leur généralisation à l'ensemble de l'administration.

- Vers des services publics interactifs -

## CONCLUSION

Malgré les imperfections constatées, la construction de l'administration en réseaux en France n'affiche pas de retard flagrant par rapport aux autres grands pays industrialisés. L'analyse de l'existant conduit au recensement de plusieurs problèmes non résolus et au « pointage » d'imperfections dans les services offerts aux usagers de l'administration. Mais ce constat ne peut être interprété comme le résultat d'un « retard » français significatif. Il n'existe ni dans la construction de l'administration en réseaux ni dans l'élaboration de services innovants fondés sur l'usage des technologies de l'information et de la communication. Si dans quelques pays, l'ergonomie des services peut apparaître plus réussie car plus conforme aux attentes des usagers, on remarque en revanche que les principaux obstacles à la dématérialisation des procédures n'ont reçu nulle part de solution globale et satisfaisante. À bien des égards, la France manifeste donc une certaine avance, notamment du point de vue de la richesse et de la qualité de l'information mise en ligne.

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

S'il y a « décalage », il se concentre dans l'écart entre ce qu'offrent les traductions concrètes de l'administration en réseaux et ce que les technologies de l'information et de la communication permettraient. Le sentiment de frustration ou d'impatience que l'on peut parfois observer, s'agissant du rythme auquel progresse la construction de l'administration en réseaux, résulte d'une prise de conscience de plus en plus large dans la société française des promesses dont est porteuse l'introduction des technologies de l'information dans l'administration.

- Conclusion -

Sous réserve des évolutions et des aménagements recommandés, la démarche actuellement mise en œuvre par les pouvoirs publics est à même de réduire l'écart entre ces promesses et les services rendus réellement par l'administration en réseaux.

**ANNEXES  
DE L'ATELIER 5**



## TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS

<b>1</b>	<b>DISPOSER DE MOYENS D'ANALYSE ET D'ÉVALUATION PERFORMANTS</b>
1.1.	Mettre à la disposition des acteurs de la construction de l'administration en réseaux, des élus locaux et du public une base de données sur les expérimentations d'usages des technologies de l'information et de la communication à la fois dans l'administration de l'État et dans les collectivités locales
1.2.	Un « observatoire des expérimentations » (forum, lieu de dialogue, etc.), pour mettre à la disposition des acteurs les « retours » sur les expériences de terrain (identification des problèmes et des obstacles rencontrés, détermination des évolutions nécessaires), afin de leur permettre de tirer parti des expériences satisfaisantes et de les reproduire plus aisément et en s'appuyant notamment sur des travaux d'analyses en sciences sociales
1.3.	Associer au travail de création des services et d'ergonomie les usagers et les partenaires de l'administration à qui ces services sont destinés (consultations, enquêtes de terrain, constitutions de « panels »)
1.4.	Mettre en place un réseau de correspondants internationaux responsables des plans d'actions gouvernementaux
1.5.	Réaliser des bilans coûts/avantages des technologies de l'information et de la communication dans l'administration
1.6.	Instance chargée de déterminer les niveaux de services minimums à mettre en place dans des délais raisonnables en attachant une attention particulière aux usages et en professionnalisant les conditions d'élaboration des services interactifs
<b>2.</b>	<b>CRÉER LES CONDITIONS D'UNE APPROPRIATION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION PAR TOUS</b>
2.1	Mieux informer le public sur les nouveaux services et le sensibiliser à leur intérêt par une campagne d'information nationale
2.2.	Accélérer le raccordement des établissements scolaires et universitaires à Internet et faire de ce dernier un véritable outil pédagogique
2.3	Multiplier les points d'accès publics aux services à distance de l'administration à travers des partenariats avec les collectivités locales, les associations locales, les entreprises, les citoyens, etc.

- Tableau récapitulatif des propositions -

2.4.	Étendre les lieux publics et gratuits de formation aux technologies de l'information et de la communication en développant une logique d'animation des « points d'accès collectifs
2.5.	Généraliser les points d'accès gratuit à Internet, au sein de chaque administration ouverte au public, en particulier la totalité des mairies afin d'assurer une couverture complète du territoire
2.6.	Renforcer le fonctionnement de la démocratie locale par la mise en ligne systématisée des conseils municipaux, l'ouverture de consultations publiques
<b>3.</b>	<b>FACILITER L'ACCÈS À L'ADMINISTRATION ET AMÉLIORER L'ERGONOMIE DES SERVICES</b>
3.1.	Généraliser la consultation des usagers et l'analyse de leurs attentes et mettre en place une fonction interactive de réclamation
3.2.	Développer les nouvelles fonctionnalités des services par un accès thématique par objet de démarche, la mise à disposition de moteurs de recherche intelligents en langage naturel, la possibilité d'établir un contact à distance avec un agent, etc.
3.3.	Privilégier une logique de « guichet virtuel unique » à vocation fédératrice en prévoyant des possibilités de réponses rapides aux questions les plus fréquentes
3.4.	Multiplier les canaux d'accès à l'administration : <i>bornes interactives, centre d'appels téléphoniques</i> avec un numéro unique d'appel, boîte aux lettres unique, réseau de <i>correspondants de l'« administration en réseaux »</i> assurant une fonction d'« <i>écrivain public</i> » pour les usagers
3.5.	Veiller à l'homogénéisation des interfaces et des procédures entre les modes d'accès à distance à l'administration d'un point d'un territoire à un autre
3.6.	Permettre un suivi en temps réel de l'instruction d'une démarche ou d'un dossier par l'administration par des systèmes de « traçabilité » de l'instruction des demandes et de traitement des dossiers
<b>4.</b>	<b>POURSUIVRE ET COMPLÉTER LA DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES</b>
4.1.	Mettre à la disposition des acteurs concernés des guides pratiques
4.2.	Augmenter le nombre des procédures réalisables en ligne, en privilégiant celles qui font l'objet des démarches les plus fréquentes
4.3.	Proposer rapidement des solutions concrètes aux problèmes de sécurité ainsi qu'aux problèmes d'authentification et de certification de la signature électronique
4.4.	Prendre en compte des difficultés d'appropriation par les usagers des outils de cryptographie, de signature électronique ou simplement de certification
4.5.	Mettre en place un système de datage fiable des envois à l'administration de documents électroniques

- Tableau récapitulatif des propositions -

4.6.	Assurer la distribution sous forme électronique des pièces justificatives qui doivent être fournies à l'appui des démarches administratives
4.7.	Mettre en place un système de certification des documents émis par l'administration
4.8.	Mettre en œuvre une dématérialisation complète de la commande publique
<b>5.</b>	<b>FAVORISER LA MISE EN ŒUVRE DE PROJETS</b>
5.1.	Développer la logique d'extranet afin que les principaux partenaires administratifs bénéficient d'une plate-forme de travail en réseau commune
5.2.	Lancer des grands chantiers transversaux pour mobiliser les acteurs, rôder les méthodes de coordination dans des projets de type <i>workflow</i> , Intranet, extranet, téléprocédures, etc., unissant administrations centrales, services déconcentrés, collectivités locales, voire établissements publics et structures de droit privé

- Tableau récapitulatif des propositions -

## EXEMPLES

### **La généralisation**

*Blois, la généralisation de la carte à puce*

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

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

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

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

- Exemples -

## Des projets globaux

### *Parthenay, vers l'administration électronique*

Le projet « ville numérisée » impulsé par la ville est un projet global de « mise en réseau ». Il a pour objectif d'atteindre un taux d'appropriation des technologies de l'information et de la communication par 80 % de la population en créant les conditions d'égalité d'accès au réseau à travers l'aménagement d'espaces numérisés, l'offre d'un accès gratuit à l'Internet, une « hot line » permanente et l'opération « 1 000 micros » pour l'acquisition, à moindre coût, d'un équipement informatique.

**L'In-Town-Net : l'Intranet urbain** offre l'hébergement gratuit et libre par la municipalité de tous les sites et pages créés par les citoyens, les associations, PME, écoles, administrations et de la mairie. Il concerne tous les domaines de la vie d'une cité : urbanisme, cadastre, état civil, économie (avec un cybermarché), santé, services sociaux, emploi, éducation, annuaire, courrier électronique, média, petites annonces, culture, sports et loisirs, tourisme, patrimoine.

**La mise en ligne sur l'In-Town-Net de toute l'information administrative municipale disponible pour le public** : présentation de l'ensemble des services municipaux, de leurs fonctions, des personnes à contacter (e-mail ou téléphone), ordre du jour et comptes rendus des conseils municipaux et de district, décisions et budgets, avis et résultats des appels d'offres pour les marchés publics, grands projets d'aménagements et d'urbanismes, enquêtes publiques ouvertes aux citoyens, mais aussi des fiches pratiques visant à faciliter les démarches administratives (déclarations à l'état civil, obtention de pièces officielles, informations sur les droits civiques, etc.). On trouve également des informations émanant des administrations déconcentrées de l'État et des entreprises publiques présentes au niveau local.

**De nouveaux outils de communications directes avec le citoyen sont établis** pour que les citoyens aient la possibilité d'échanger directement par voie électronique avec la personne ou l'entité compétente sur tel ou tel sujet, ou bien participent à des forums de discussions.

**Des modules de transactions administratives en ligne sont créés pour commander** un certain nombre de **pièces d'état civil** (extraits ou copie d'actes de mariage ou de décès) dont le traitement est assuré en 48 h. D'autres modules concernent les projets de créations d'entreprises, la cotation des marchés ovins

et bovins, la réservation de jeux à la ludothèque, etc. Un module de visualisation du cadastre municipal est en cours de réalisation.

**Une pratique en interne à l'administration municipale s'est développée à travers la mise en réseau** qui suppose une véritable appropriation par l'ensemble des agents de la collectivité. Celle-ci est facilitée par la mise en œuvre d'un Intranet municipal, espace d'échanges et d'information sur les activités et projets en cours.

**Les applications inter-administratives entre le district et les administrations d'État** doivent se développer pour créer des *work-flows* et des *group wares* entre les différentes administrations qui interviennent au niveau local. Il peut permettre d'aller vers un « contrôle de légalité numérisé » en cours d'expérimentation avancée. D'autres projets sont en cours de développement, comme un logiciel de consultation du processus de traitement des factures permettant à tous les créanciers de la collectivité de consulter le processus de traitement des factures entre la ville et la perception, une automatisation du traitement des factures offrant un archivage dès leur arrivée par numérisation, une transmission à la trésorerie publique des originaux et un traitement accéléré.

**L'enjeu organisationnel est très présent** et touche le travail interne à une administration, les relations inter-administrations, et les rapports citoyens/administrations. Il suppose une véritable « culture » du travail en réseau et du travail coopératif et conduit à ré-interroger les missions de services publics et d'intermédiation avec les citoyens. Une nouvelle philosophie de l'action publique est à l'œuvre pour passer *de l'utilisateur-consommateur au citoyen-acteur informé*, bénéficiant de nouveaux modes d'intermédiations et de participation d'un « citoyen qui est acteur et créateur ».

*Chooz, le « Village numérique »*

La commune de Chooz (Ardennes) qui compte 800 habitants a entrepris une politique de numérisation globale ambitieuse, grâce au volume de la taxe professionnelle résultant de l'implantation d'une centrale nucléaire. Dès 1993, un réseau télévisé câblé de type coaxial est mis en place pour assurer la réception d'une quarantaine de chaînes analogiques. C'est surtout à partir de 1997 qu'est lancé le programme RIMBAUD (initiative ardennaise les autoroutes de l'information).

Chaque habitant est doté d'un e-mail selon une logique de service public d'accès au réseau. La boîte aux lettres est accessible aussi bien à partir d'un PC

- Exemples -

que d'un téléviseur. « La mairie communicante » est le second volet du projet qui rend possible un accès permanent à l'ensemble des informations concernant la population et une relation interactive forte, puisque chaque habitant a pu bénéficier de formation à la micro-informatique et à l'Internet.

Accompagnant cette démarche active, un projet « mémoire vive » a été engagé pour permettre à chacun de mettre en ligne les documents (textes, images et sons) de son choix en disposant d'un atelier collectif de numérisation. Le développement de services publics interactifs a permis à cette politique innovante d'appeler une extension pour l'ensemble du district.

### **La logique extranet : partage d'informations pour l'utilité des usagers**

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

La Direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement du Nord-Pas-de-Calais avec les collectivités locales (conseil régional, conseils généraux, communes...) du Nord-Pas-de-Calais, les agences de développement, les organismes consulaires, les délégations locales des agences de l'État, l'école des Mines de Douai et les entreprises de la région bénéficient d'un extranet commun. Dans le cadre de sa mission de soutien au développement économique, la DRIRE travaille à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un programme d'aide en faveur des PME/PMI régionales. Ce travail se fait en partenariat avec les principaux partenaires régionaux du développement économique.

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

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

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

## **L'articulation d'échelons administratifs**

### *Téléprocédures en Ardèche, liaison sous-préfecture/mairies*

52 communes de l'Ardèche regroupées dans le Syndicat des inforoutes de l'Ardèche ont participé à un *projet* technologies de l'information et de la communication pour dynamiser et accélérer les procédures de consultation des services de l'État par les communes et pour aller vers un enregistrement électronique des diverses délibérations et contrôles de légalité qu'effectuent les services préfectoraux. Un tel projet a supposé d'installer dans les villes et villages ruraux de l'Ardèche des équipements modernes de télécommunications et de traitement informatique (autoroutes de l'information) pour lutter contre l'isolement des communes et la disparition de leurs activités traditionnelles dont, en premier, l'école.

Une expérience de courrier électronique avait commencé en octobre 1996 entre la sous-préfecture et les communes de Lamastre, Saint-Agrève, Saint-Martin de Valamas et le district urbain d'Annonay. Mais d'ores et déjà une dizaine d'adresses électroniques est domiciliée aux Inforoutes de l'Ardèche pour les services préfectoraux. À terme, la sous-préfecture souhaite mettre en place un véritable Intranet, rassemblant les services de l'État et les communes, pour mettre en commun des ressources statistiques, économiques, analytiques, juridiques, etc.

## **Les services de proximité aux usagers**

### *Visioguichets des ASSEDIC du Bas-Rhin*

Les ASSEDIC du Bas-Rhin (avec la CPAM de Sélestat, l'ANPE de Wissembourg, le SIVOM et l'ANPE de Drülingen) offrent une présence permanente de l'ASSEDIC dans les zones rurales avec peu de densité de population, favorisent le maintien des populations dans les zones rurales,

- Exemples -

facilitent les instructions de dossiers et apporter un complément à l'accueil physique existant.

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

### **Les services interactifs par la télévision numérique**

*La télévision numérique en Grande-Bretagne : un mode d'accès envisagé pour les services en ligne administratifs*

Le développement rapide de services audiovisuels numériques en Grande-Bretagne - par les bouquets satellitaires mais aussi par la télévision numérique hertzienne terrestre - est pris en compte parmi la diversification des modes d'accès à l'administration.

Au moment où la France s'apprête à opérer des choix sur le développement de la diffusion numérique hertzienne terrestre, les perspectives ouvertes par la télévision numérique (*Digital TV*) en Grande-Bretagne méritent d'être intégrés parmi les nouveaux modes d'accès. Des services interactifs de télévision qui peuvent assurer la sécurisation des paiements offrent une commodité d'usage et peuvent toucher des publics qui ne disposent pas d'accès à Internet par la micro-informatique, mais disposent d'abonnements aux offres de télévision numérique.

### **Les centres d'appels intégrés**

*La Caisse d'allocations familiales de Lyon*

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

Le nouveau système de distribution automatique d'appels permet désormais de prendre en charge la totalité des appels. Auparavant seuls 26 % d'entre eux étaient réellement traités par des techniciens chargés à la fois du renseignement

par téléphone et du traitement des courriers. L'outil gère ainsi le flux des appels et les débordements en cas de surcharge du poste demandé.

Lié au serveur d'accueil téléphonique, chaque appel est acheminé vers un technicien conseil ou bien, en cas de saturation (ou de fermeture de la CAF) vers une messagerie informatique. Le serveur d'accueil dirige les appels selon leur nature, l'allocataire spécifiant l'objet de sa demande par les touches du clavier téléphonique. En cas de débordement du service demandé, les appels sont dirigés vers un groupe d'agents en renfort.

## **Favoriser l'appropriation des technologies de l'information et de la communication**

### *Le projet Marly-Cyber-le-Roi*

La municipalité de Marly-le-Roi a lancé le projet « Marly-Cyber-le-Roi » pour donner à chaque habitant les clés de la future société de l'information. Au-delà de l'attribution d'un e-mail à chacun, ont été ouverts six cyberlieux publics (bibliothèque, Maison des associations, Espace Jeunes, service emploi, Chronique de Marly et foyer des personnes âgées).

La mairie a développé les conditions d'interactivité (messagerie) qui permettent des relations directes avec les élus et l'administration municipale et a commencé à proposer des téléprocédures (état civil, urbanisme, social, etc.). En outre, une mise en réseau de ressources pour faciliter les échanges d'information et de services est à l'œuvre. « Marlypuce », un porte-monnaie électronique permet d'assurer le règlement des prestations relatives aux services municipaux. Enfin, en direction de l'activité économique, des « bureaux de voisinage » permettent à titre d'expérience d'assurer les conditions pour le développement du télétravail. De même, pour les entreprises, un lieu de promotion multimédia a été ouvert et chaque entreprise ou commerçant peut présenter son activité sur l'Internet.

## **Consulter les usagers**

### *Synthèse des contributions à la consultation publique sur le futur portail de l'administration*

Les fonctions du portail : des services répondant aux besoins des usagers plutôt qu'une simple mise à disposition d'information.

- Exemples -

Le premier constat est que l'administration a jusqu'à présent développé majoritairement ses sites Internet selon une démarche d'offre d'information ; aujourd'hui quelques sites publics précurseurs se distinguent par une approche « usage » et proposent des services en ligne. Les contributions insistent beaucoup sur l'importance de la création de tels services en ligne utiles dans le domaine des démarches administratives (par exemple, la demande et la délivrance d'un certificat de non gage pour les véhicules d'occasion, d'une fiche familiale d'état civil) et dans le domaine professionnel (par exemple, un service d'aide et de conseil à la création d'entreprise).

À cette fin, les participants conseillent fortement d'associer des représentants d'utilisateurs à la création du portail pour faire émerger les besoins prioritaires d'informations, de services et d'échanges avec l'administration sur l'Internet.

Par ailleurs, dans ses relations avec l'administration, l'utilisateur ne distingue pas les services de l'État des services des collectivités territoriales ou d'autres organismes exerçant des missions de service public : pour répondre à l'utilisateur de manière globale et complète, les participants préconisent un accès à l'ensemble des services administratifs, soit au moyen d'un portail unique, soit par l'intermédiaire de plusieurs portails mis en réseau et associant les services de l'État et des collectivités territoriales, les mairies, les maisons de service public, les associations, les entreprises publiques, les organismes sociaux, les mutuelles, etc.

Pour ce qui concerne le public cible : le portail doit-il être destiné au grand public uniquement, ou doit-il servir aussi aux entreprises, notamment les PME-PMI ? Doit-il servir aussi aux administrations, notamment pour informer les fonctionnaires sur les nouvelles mesures et pour mutualiser les expériences innovantes (certains évoquent la création d'un Intranet inter-administration). ?

L'utilisation du portail doit être facile et rapide pour chaque utilisateur, quel que soit son degré d'appropriation de l'Internet et ses centres d'intérêt : les participants préconisent de développer :

- 1) Différents contenus régulièrement mis à jour :
  - des informations associées à des services (par exemple, des formulaires et des téléprocédures),
  - une ou plusieurs rubriques d'actualité ainsi qu'un espace « archives »,

- Exemples -

- des textes juridiques (décrets, lois, arrêtés, jurisprudence),
- des cartes géographiques,
- des listes de sites complémentaires (par exemple, les autres portails en France, en Europe et dans le monde),
- un guichet de paiement sécurisé (pour régler ses impôts, ses factures).

2) Différents modes d'accès dès la page d'accueil :

- un accès par thème, pour qui veut être guidé,
- un accès par moteur de recherche, pour qui veut poser directement sa question,
- un accès par index et un glossaire pour les différents documents administratifs,
- un accès pour les téléprocédures en ligne,
- un accès personnalisé, pour qui veut se construire son portail de l'administration, en fonction de ses besoins : « mon administration »,
- un accès par région et département, pour qui veut connaître et contacter les services de proximité (y compris les DOM-TOM),
- un accès par langue pour les ressortissants étrangers (anglais, allemand, etc.),
- un plan du site, pour qui veut connaître l'ensemble du site.

3) Différentes possibilités d'échange et d'interaction :

- une ou plusieurs boîtes aux lettres, pour contacter une personne ou un service,
- pour les questions les plus fréquemment posées par messagerie ou tout autre moyen, une ou plusieurs foires aux questions (FAQ),

- Exemples -

- un service d'abonnement à une liste de diffusion, pour qui veut recevoir régulièrement dans sa boîte aux lettres les actualités qui l'intéresse,
- un service de déclaration de site et de réservation de domaines « gouv.fr »,
- un ou plusieurs forums, pour qui veut contribuer à l'évolution du site ou débattre d'un sujet d'actualité par exemple.

Un portail est cité par deux fois en exemple. Il s'agit du portail du Québec : [www.gouv.qc.ca](http://www.gouv.qc.ca)

Plusieurs noms ont été proposés pour le futur portail : .fr, .gouv.fr, france.fr, citoyen.fr, service-du-public.fr, france-administration.fr, francais.fr, sp21.fr (service public du 21<sup>e</sup> siècle), admifrance.gouv.fr.

Des recommandations pour la conception de la page d'accueil sont également proposées : essentiellement du texte, peu d'images, des actualités au jour le jour, une richesse de l'information tout en privilégiant la lisibilité de l'ensemble.

#### *L'organisation du portail et ses relations avec les sites publics*

Les participants décrivent majoritairement leur futur portail de l'administration comme devant être **le guichet de l'administration sur l'Internet**. Ils soulignent que cette fonction de guichet unique suppose d'organiser un réseau interne à l'administration pour garantir le traitement efficace des demandes, la fraîcheur des informations mises en ligne et l'adaptation du site aux besoins de ses utilisateurs. Pour reprendre les termes des participants : l'effort d'organisation entre le site portail (*front-office*) et le réseau de l'administration (*back-office*) doit être « conséquent » et demandera « beaucoup de matière grise » pour parvenir à « une grande réactivité » vis-à-vis de « chaque internaute ». De cette organisation et de ce fonctionnement interne de l'administration, les participants souhaiteraient obtenir plusieurs résultats, à l'occasion de la création du portail :

- **Une politique d'accès interministériel à l'information** : les participants préconisent de regrouper les informations de plusieurs ministères pour s'adapter aux besoins des usagers (présenter les appels d'offres BOAMP par métier et non par ministère, proposer l'ensemble des concours administratifs des trois fonctions publiques, des offres d'emploi, des publications et rapports, des annuaires,...) ; bref, organiser un accès inter-administration. Il est également proposé d'aller au-delà des frontières de

l'administration, en permettant notamment à l'utilisateur de suivre, à partir d'une même page, les projets de loi, les travaux parlementaires et les textes en vigueur.

- **Une politique éditoriale homogène à l'ensemble des sites** (gouv.fr et services déconcentrés notamment) : définir une charte graphique commune, des formats communs de documents et surtout un niveau plus élevé de qualité d'information et de service (les sites publics devraient systématiquement proposer des rubriques d'actualité, des formulaires avec téléprocédures pour les démarches les plus fréquentes, des informations datées, etc.). C'est à cette condition que le portail sera une plate-forme d'orientation complète, équilibrée et fiable.
- **Une politique de répartition des informations entre le portail et les autres sites publics** : il est conseillé de ne mettre en ligne sur le portail que des contenus à caractère interministériel et de poser des liens vers les sites publics pour les contenus sectoriels ; à l'inverse, il est préconisé à tout autre site public de ne mettre en ligne que le contenu de sa compétence et d'informer ses partenaires pour que puissent s'établir des liens.
- **Une politique de mutualisation des meilleures rubriques** développées notamment par les services déconcentrés (modéliser ces rubriques et les mettre à la disposition de tous ; tenir un tableau de bord réunissant l'ensemble des secteurs déconcentrés).
- **Un service de messagerie efficace** : il est préconisé d'organiser d'une part, une messagerie centralisée par type de service (par exemple les CIRA, pour les renseignements administratifs), et d'autre part, un système de messagerie performant et fonctionnant avec des relais dans les services centraux et locaux, afin de garantir une réponse fiable et rapide.
- **Un forum d'échanges entre usagers et administration** : à plusieurs reprises, un ou plusieurs forums thématiques sont évoqués pour permettre aux usagers de participer à l'évolution du portail et des sites publics.

À l'occasion de la création du portail, il est préconisé plus globalement de simplifier « la vie de l'utilisateur » en organisant l'information de manière claire : « le portail doit être l'occasion de supprimer les doublons et de simplifier l'accès à l'information ».

- Exemples -

### *Les moyens nécessaires à la mise en œuvre du portail*

**Les moyens nécessaires sont jugés importants pour le serveur, les prestations de service nécessaires, les ressources humaines internes à l'administration ainsi que le financement de points publics d'accès.**

*Le serveur* doit être disponible à tout moment et les temps de réponses doivent être courts (capacité du serveur, bande passante, poids des pages). La transmission des données doit être sécurisée. Un point fort du forum aborde les règles à suivre pour construire *une ergonomie du site efficace* (pas de *frame*, règle des 3 clics pour accéder à toute information, peu d'images, une version texte...). Il est conseillé à l'administration d'organiser ce projet et de faire vivre le portail avec des *ressources humaines importantes* (tant au niveau du portail que des sites publics). Un vaste plan de formation, une reconnaissance des nouvelles compétences, une refonte des postes et la mise en place d'un réseau transversal de correspondants sont préconisés.

L'utilisation du portail est mise en relation avec la question du *soutien de l'État pour le financement des équipements de points publics d'accès* (Maisons de service public, mairies, gares, bureaux de postes, etc.) et de projets de sites communaux. Le coût des services du portail est abordé. Pour les uns, l'ensemble du portail doit être d'accès gratuit (certains préconisent « y compris le téléphone ») ; pour les autres, les services à valeur ajoutée pourraient être payants. Une polémique a été engagée sur les conditions de choix des prestataires de service par l'administration.

En conclusion, les 11 enseignements de la consultation :

- 1) Développer des services interactifs adaptés aux besoins (formulaires, téléprocédures, conseils, portail personnalisé...)
- 2) Associer les usagers à la création et à l'évolution du portail de l'administration (forum)
- 3) Donner accès à l'ensemble des services publics (services de l'État, collectivités territoriales, mairies, organismes sociaux, associations, Maisons de service public...)
- 4) Répondre aux besoins des particuliers et des professionnels (entreprises et services publics)

- Exemples -

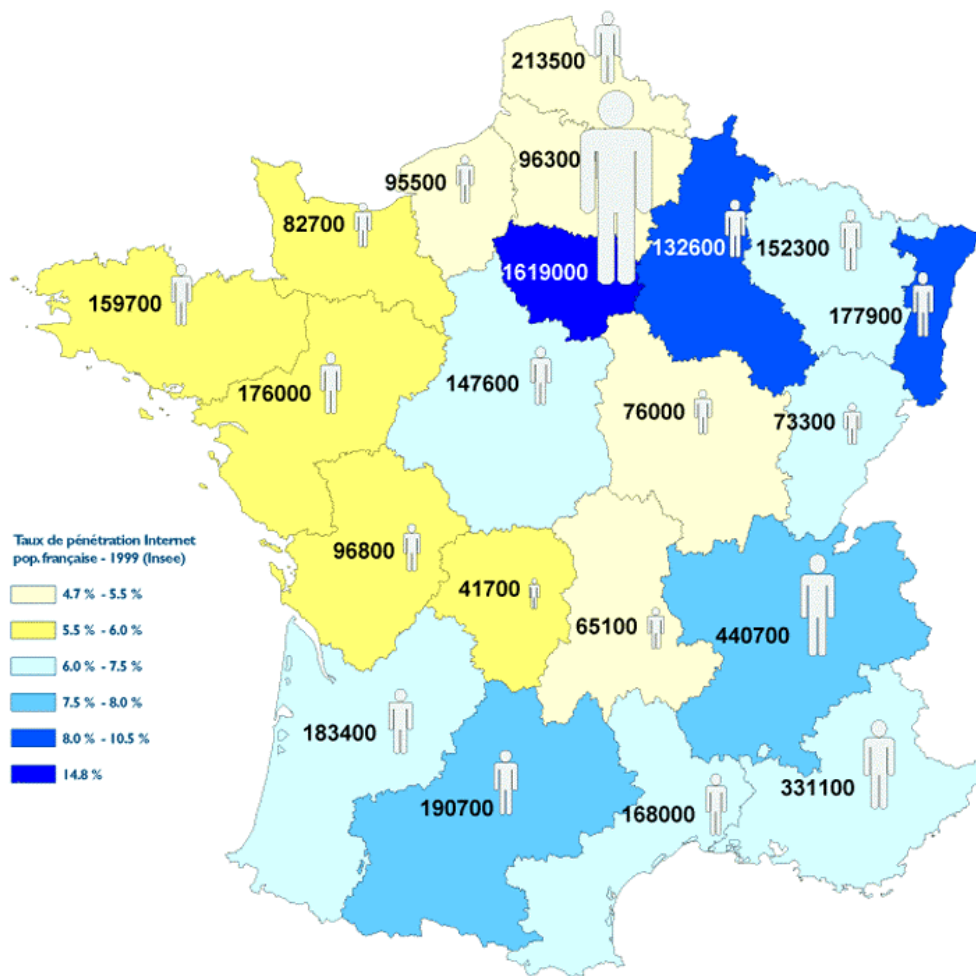
- 5) Concevoir un portail accessible par tous (mise en page simple, version texte, pas de *frame*, règle des 3 clics...)
- 6) Déployer un effort d'organisation entre le site portail et le réseau des sites publics
- 7) Définir une politique éditoriale (rendre les sites publics homogènes, créer des accès interministériels à l'information, répartir les informations entre le portail et les sites publics, mutualiser les meilleures rubriques)
- 8) Organiser un service de messagerie efficace
- 9) Mettre en place une infrastructure technique fiable (serveur)
- 10) Doter le portail de moyens importants (ressources humaines, formation)
- 11) Financer des points publics d'accès.

- Exemples -

# CARTE D'ÉQUIPEMENT DES FRANÇAIS À INTERNET

Marketing des nouveaux réseaux de communication  
et des médias interactifs

## TAUX DE PÉNÉTRATION DE L'INTERNET EN FRANCE PAR RÉGION



Source : Novatris, 1999

- Carte d'Équipement des Français à Internet -

## **CIRCULAIRE RELATIVE AUX SITES INTERNET DES SERVICES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT**

Le Premier ministre

*JO* numéro 237 du 12 octobre 1999, page 15167

Paris, le 7 octobre 1999

Le Programme d'action gouvernemental « Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information » a prévu de faciliter l'accès des citoyens à l'administration par l'Internet, de généraliser la mise en ligne des données publiques, de dématérialiser les procédures administratives et de rendre l'administration accessible par voie électronique.

Ces orientations ont suscité un important développement de sites Internet de la part des administrations centrales, des services déconcentrés et des établissements publics de l'État, ainsi que de nombreuses initiatives présentées sur le site du Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI). Des circulaires successives ont eu pour objet d'encadrer les divers aspects de ce développement. Il est désormais indispensable, au vu de l'expérience acquise et compte tenu des orientations définies lors des Comités interministériels pour la société de l'information, de codifier et simplifier les règles applicables à la création et à la gestion des sites, à leur coordination et à leur évaluation. Tel est l'objet de la présente circulaire qui, abrogeant huit textes antérieurs, définit le rôle des départements ministériels dans la gestion de leurs sites, formule un certain nombre de principes généraux relatifs au contenu et à la présentation des sites et indique enfin les procédures à respecter lors de leur création et les règles qui leur sont applicables.

## **1. Les politiques ministérielles**

### **1.1 La nécessité d'une politique ministérielle**

Dans le cadre de sa politique de modernisation, chaque ministère définit les axes et les priorités de développement en matière d'Internet pour l'ensemble des services dont il a la responsabilité, dans le double souci d'améliorer l'information et le service rendu à l'utilisateur et d'accroître l'efficacité de son administration.

Ainsi, chaque ministère définit les types d'informations à diffuser et les types de services à développer sur l'Internet. Il organise la numérisation et la diffusion des données de son secteur, en veillant à la coordination entre les services centraux, les services déconcentrés et les établissements publics placés sous sa tutelle pour éviter les doublons et favoriser les réseaux d'information. Il est responsable des sites créés par ses services déconcentrés ou les établissements publics placés sous sa tutelle. Il veille notamment au respect de la procédure de déclaration décrite au 3.1 ci-après. Il s'assure également du respect des règles relatives à la sécurité des systèmes d'information, à la protection des données personnelles et à la propriété intellectuelle. Un comité de pilotage est mis en place dans chaque ministère pour définir les axes, les priorités et les étapes de développement, mobiliser les ressources nécessaires, suivre les travaux et évaluer régulièrement les résultats au moyen de tableaux de bord. Chaque ministère établit un rapport annuel d'activité portant sur l'ensemble des sites dont il a la responsabilité. Ce rapport, qui doit nécessairement comporter des informations sur la fréquentation des différents sites, est adressé à la Délégation interministérielle à la réforme de l'État.

### **1.2 Les sites de l'administration centrale**

Chaque ministère peut mettre en place plusieurs sites : le site du ministère, qui relaie la politique ministérielle, et des sites thématiques décrivant des secteurs d'activité. Le site Internet du ministère dresse la liste des sites thématiques ainsi que des sites des services déconcentrés et établissements publics sous tutelle. Il aménage un lien vers chacun de ces sites. Chaque ministère veille, sur l'ensemble des sites relevant de son administration centrale, à ce que soient diffusés les données publiques essentielles et les formulaires utiles aux usagers de ses services. Il veille également à ce que des liens soient établis vers le portail d'accès à l'administration française et à l'information administrative (Admifrance), vers le site juridique (Legifrance) qui met à la disposition du

public les textes législatifs et réglementaires essentiels, et vers le site du PAGSI consacré aux mesures d'application du Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information. Il aménage un espace de communication (boîtes aux lettres électroniques ou forum) et veille au développement des téléprocédures permettant de simplifier les relations des usagers avec l'administration, notamment en matière de démarches administratives.

### **1.3 Les sites des services déconcentrés et des établissements publics de l'État**

Le site Internet d'un service déconcentré diffuse les données publiques locales de sa compétence, renvoie vers le site ministériel, les sites Admifrance et Legifrance, le site du PAGSI, ainsi que vers les sites des autres services déconcentrés et organismes publics locaux. Il établit des liens avec le site ministériel pour les informations à caractère national, de manière à éviter les redondances ou incohérences. Il doit permettre à l'utilisateur de communiquer avec les services, notamment au moyen de boîtes aux lettres électroniques. Il peut offrir des formulaires et des téléprocédures, en vue de simplifier les démarches administratives, dans le respect des règles rappelées au 2.1.3. Lorsqu'un formulaire a été enregistré au plan national, seul ce formulaire peut être mis en ligne sur le site du service déconcentré, à l'exclusion de toute version locale des formulaires nationaux.

Le service déconcentré, éditeur d'un site Internet, rend compte à l'administration centrale dont il relève de son activité en la matière, dès la conception du projet et à chaque stade de son développement. Il l'informe, en particulier, de la méthode retenue pour permettre l'évaluation du site, tant en ce qui concerne le nombre de connexions que le degré de satisfaction des usagers, et porte à sa connaissance les résultats de cette évaluation.

Les sites Internet créés par les établissements publics de l'État peuvent déroger à certaines des règles énoncées par la présente circulaire dans les limites fixées par leur ministère de tutelle, notamment en ce qui concerne le nommage. Il en est de même pour les sites créés par les représentations françaises à l'étranger dans le cadre des instructions fournies par le ministère des Affaires étrangères. Aucune dérogation n'est cependant admise en ce qui concerne l'obligation de déclaration des sites figurant au 3.1 ci-après.

Par ailleurs, il est souhaitable que des sites interministériels puissent être mis en place localement, à l'échelle d'une région ou d'un département. Ils auront vocation à rassembler, directement ou par liens, les informations des différents

services de l'État et de certains de leurs établissements publics. Cette mise en commun des informations doit permettre la mutualisation des moyens disponibles dans les différents services, mais nécessite que le partage des responsabilités soit clairement défini en ce qui concerne la mise à jour des sites ou de leurs différentes composantes. Dans le même esprit, lorsque différentes administrations présentes dans un pays étranger créent chacune un site destiné au public de ce pays, il convient d'établir systématiquement un lien avec le site géré par l'ambassade et, le cas échéant, par le consulat général territorialement compétent.

## **2. Principes généraux relatifs au contenu et à la présentation des sites Internet publics**

### **2.1 Contenu**

#### **2.1.1 Fiabilité**

Le ministère dont relève le service ou l'organisme qui a créé le site est responsable de la cohérence, de l'exactitude et de la pertinence des informations diffusées. Il veille au respect de ces exigences dès la création du site et tout au long de son développement. Les ministères responsables doivent notamment s'attacher à ce qu'il n'existe aucun doute dans l'esprit des utilisateurs du site sur l'origine et la validité des informations diffusées. Ils doivent veiller à la mise à jour très régulière des sites et à la cohérence de l'ensemble des pages et informer les usagers de la date de la dernière mise à jour.

#### **2.1.2 Accessibilité**

La simplicité et la rapidité d'accès aux sites doivent être privilégiées. À ce titre, on accordera une préférence aux standards techniques qui n'exigent pas, de la part des usagers, de recourir à des équipements ou des logiciels peu répandus. Les responsables des sites veilleront à ce que l'ensemble des données et des documents soit disponible selon des formats gratuits et accessibles par tous les internautes. Ils privilégieront systématiquement les solutions conformes aux standards de l'Internet.

Pour les formulaires administratifs, le format HTML doit être utilisé chaque fois que cela est possible. Pour les rapports administratifs, le format HTML doit être l'un des formats utilisés. Plus généralement, s'agissant de la documentation

proposée en téléchargement, on veillera à proposer au moins deux formats correspondant aux suites bureautiques les plus courantes ou, de préférence, le format RTF. Le poids des pages ne doit pas être accru par des éléments graphiques sans valeur ajoutée réelle. À tout le moins, lorsque l'utilisation d'images est jugée indispensable, l'internaute doit pouvoir disposer d'un choix entre la consultation en mode texte seulement ou en mode graphique.

L'utilisation d'index thématiques et de moteurs de recherche permet de faciliter l'accès aux informations. Un avis technique dans ce domaine peut être demandé à la Mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (MTIC). On veillera à privilégier les outils disponibles sur le marché, en excluant néanmoins l'utilisation de ceux qui ne permettent pas l'interrogation en français. Les responsables des sites veilleront tout particulièrement à favoriser l'accessibilité de l'information à tous les internautes, notamment les personnes handicapées, non voyantes, malvoyantes ou malentendantes. Ils trouveront à cet effet sur le site de la MTIC un dossier relatif à ce sujet. Ils pourront utilement se référer aux recommandations de niveau 1 du World Wide Web Consortium consacrées à l'accessibilité des contenus sur la Toile, qui sont disponibles en français à la même adresse.

Si le micro-ordinateur est aujourd'hui le moyen quasi exclusif d'accès à l'Internet, on veillera à prendre en compte la diversification en cours des modes d'accès, notamment au profit de connexions effectuées à partir d'ordinateurs de poche et de terminaux GSM.

### 2.1.3 Interactivité

Les technologies de l'information et de la communication doivent permettre de favoriser les contacts entre l'administration et les usagers. L'ouverture de boîtes aux lettres et de forums est donc souhaitable. Les boîtes aux lettres doivent permettre aux administrés de s'adresser aux services publics pour en obtenir une réponse personnelle dans le délai maximal d'une semaine. Il pourra s'agir d'une réponse d'attente si la question posée appelle un examen approfondi. Cette réponse d'attente mentionnera alors un délai indicatif de réponse au fond. On veillera, par conséquent, à ouvrir ce type de service avec les moyens humains et techniques nécessaires à une réponse de qualité. À cette fin, un document méthodologique est disponible sur le site du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation.

- Circulaire relative aux sites Internet -

Quant à la création de forums de discussion, elle nécessite la définition préalable de règles de fonctionnement, notamment en ce qui concerne les points suivants : obligation de faire apparaître l'identité du site hébergeant le forum, durée et thème de celui-ci, présence d'un modérateur, utilisation et archivage éventuel des contributions, modalités de clôture.

#### 2.1.4 Établissement de liens avec les sites généralistes

Des sites à vocation interministérielle ont été créés :

- le site Admifrance concerne l'information administrative du public et constitue le portail d'accès aux sites publics ; il est géré par La Documentation française ;
- le site Legifrance concerne les données juridiques ; il est géré par le secrétariat général du Gouvernement ;
- le site du PAGSI concerne les technologies de l'information et de la communication ; il est géré par le Service d'information du Gouvernement.

Tout site relevant d'une administration de l'État doit comporter des liens avec ces trois sites et mentionner leur nom.

En outre, afin de garantir la fiabilité des mises à jour, il est souhaitable d'éviter que :

- les sites dépendant des ministères mettent en ligne une seconde fois des informations qui figurent déjà sur un site généraliste ;
- les services déconcentrés diffusent des informations présentes sur le site de leur ministère.

En ce qui concerne les rapports officiels, il convient de se reporter à la circulaire du 28 janvier 1999 relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur Internet (voir 2.1.5 page suivante). Les données de nature juridique mises en ligne sur les sites ministériels doivent, enfin, respecter les principes contenus dans la circulaire du 17 décembre 1998 relative à la diffusion des données juridiques sur les sites Internet des administrations.

### 2.1.5 Mise en ligne des formulaires administratifs

Aux termes du décret n° 99-68 du 2 février 1999 relatif à la mise en ligne des formulaires administratifs, les formulaires dont l'usage est nécessaire pour accomplir une démarche ou faire valoir un droit auprès d'une administration ou d'un établissement public administratif de l'État sont diffusés gratuitement sur le site Admifrance ou sur d'autres sites publics de l'Internet dont la liste est fixée par arrêté du Premier ministre. Ces formulaires doivent être identiques, dans leur contenu, aux formulaires sur support papier enregistrés et répertoriés par la commission pour les simplifications administratives (COSA), conformément aux dispositions du décret n° 98-1083 du 2 décembre 1998 relatif aux simplifications administratives.

Les sites habilités par arrêté du Premier ministre mentionnent cette habilitation et reproduisent, conformément au décret n° 99-68 du 2 février 1999 précité, la formule suivante : « Les administrations et établissements publics administratifs de l'État ne peuvent refuser d'examiner les demandes présentées au moyen de formulaires imprimés à partir des données disponibles sur ce site, dès lors qu'il s'agit d'un formulaire dûment renseigné et n'ayant fait l'objet d'aucune altération par rapport aux données figurant sur le site. » Le lien avec le site Admifrance doit figurer en tête des pages consacrées aux formulaires sur tous les sites publics.

Chaque ministère est responsable de la création, de la mise à jour et de la diffusion des formulaires nécessaires à la réalisation des démarches qui relèvent de son domaine de compétence. Il lui appartient donc de diffuser ceux-ci sur son site national. Afin d'assurer un égal accès des usagers, quel que soit leur lieu de résidence, les ministères doivent permettre à tout site public autre que le leur, notamment à ceux de leurs services déconcentrés, d'exploiter par des liens les formulaires qu'ils mettent à la disposition du public.

La COSA, qui a pour fonction d'enregistrer et de réviser les formulaires administratifs et de les référencer sur le site Admifrance, tient à la disposition des usagers la liste exhaustive des formulaires et des services interactifs d'aide aux démarches administratives diffusés sur les sites publics. Elle peut, si un ministère ne les diffuse pas ou jusqu'à ce qu'il les diffuse, mettre en ligne les formulaires préalablement enregistrés par elle.

De leur côté, les services déconcentrés doivent mettre en place sur leurs propres sites des services de proximité, conçus dans le respect des règles de fond applicables au niveau national, qui offrent aux administrés une valeur ajoutée

- Circulaire relative aux sites Internet -

spécifique sous la forme d'aide aux démarches, de services interactifs ou de téléprocédures. Leurs réalisations doivent être conformes aux politiques éditoriales définies par les ministères auxquels ils sont rattachés.

Les services déconcentrés ne peuvent mettre en ligne des formulaires que dans le cas où il n'en existerait pas au niveau national, ou lorsque ceux-ci concernent des procédures soumises à des règles locales. Il convient de souligner que les formulaires ainsi diffusés localement devront, par application des dispositions précitées du décret du 2 février 1999, être acceptés par les services déconcentrés de l'ensemble du territoire national. Pour cette raison, l'habilitation par arrêté du Premier ministre des sites relevant de services déconcentrés sera subordonnée au respect d'un ensemble de conditions communes matérialisées dans une charte.

En tout état de cause, des réalisations locales relatives à des procédures nationales ne peuvent constituer que des solutions transitoires. Il convient de mettre assez rapidement fin à de telles situations, soit en élaborant au niveau de l'administration centrale un formulaire disponible sur le site ministériel, soit en étendant la mise en ligne effectuée par un service déconcentré à l'ensemble des services territoriaux de même nature.

Les architectes et les technologies retenues pour la mise en œuvre des services d'aide à l'accomplissement de formalités administratives et les modalités juridiques de leur développement doivent être de nature à faciliter la mutualisation des investissements consentis par les services de l'État. Aussi est-il demandé aux responsables des sites de prendre l'attache de la MTIC avant la réalisation de tout projet de cette nature, et de respecter les standards explicités sur son site.

#### 2.1.6 Rapports officiels

Conformément à la circulaire du 28 janvier 1999, la Direction de La Documentation française est responsable de la constitution d'une bibliothèque numérisée des rapports officiels, accessible gratuitement sur le site Admifrance. Cette bibliothèque est dépositaire de l'ensemble des rapports commandés par le Premier ministre ou les ministres. La mise en ligne du rapport n'est ensuite réalisée qu'avec l'accord du ministère destinataire.

## 2.2 Présentation

### 2.2.1 Nommage

Tout site Internet créé par un service de l'État doit pouvoir être identifié sans ambiguïté comme site officiel de l'administration française. Pour cela, il utilise le nom de domaine : gouv.fr.

Il ne peut être dérogé à cette règle qu'avec l'accord du secrétariat général du Gouvernement, qui vérifie la pertinence des raisons invoquées. C'est ainsi, par exemple, qu'il a été admis, dans le plan de nommage du ministère de la Justice, que les sites des juridictions aient pour nom de domaine : justice.fr, afin de marquer la séparation entre les autorités judiciaires et les services relevant de l'exécutif. Les établissements publics de l'État peuvent utiliser le nom : gouv.fr, en fonction des règles retenues par leur ministère de tutelle. Ils doivent en tout état de cause utiliser la racine .fr.

Tous les départements ministériels qui ne l'ont pas encore fait doivent mettre en place, avant le 31 décembre 1999, une charte de nommage, construite à partir de la répartition entre ministères des plages de ce domaine. Cette charte précise les règles applicables aux sites des services centraux et déconcentrés du ministère. Elle doit être conçue sur la base de règles générales permettant de retrouver de manière intuitive l'adresse d'un site ou d'un agent dont on connaît le nom, le prénom et les coordonnées administratives.

Les chartes de nommage sont communiquées au Service d'information du Gouvernement et à la MTIC. Les ministères doivent, pour ce faire, se conformer à la charte établie par la MTIC, consultable sur son site. Les éléments essentiels en sont les suivants :

- les caractères doivent être strictement limités à un sous-ensemble du jeu de caractères IA 5 (International Alphabet 5 ou ASCII), à l'exclusion des caractères diacritiques (accent, cédille...) ;
- l'adresse d'un site est composée d'un nom de machine (www.), suivi d'un nom de domaine. Les noms de domaine doivent être simples, explicites et respecter le format suivant : sous-entite.entité.gouv.fr ;
- l'entité désigne prioritairement le ministère ; la sous-entité est optionnelle ;

- Circulaire relative aux sites Internet -

- le choix des adresses fonctionnelles et personnelles des agents relève de la responsabilité de l'organisme chargé du nom du domaine auquel ces adresses sont rattachées, dans le respect des règles définies par la charte précitée.

### 2.2.2 Langue

L'usage du français pour la rédaction des pages constitue une obligation légale. Les termes utilisés doivent être conformes aux listes de terminologie publiées au *Journal Officiel* dans les conditions prévues par le décret du 3 juillet 1996 relatif à l'enrichissement de la langue française. Ces listes peuvent être consultées sur le site Internet de la Délégation générale à la langue française.

Le recours éventuel à des traductions en langue étrangère doit se faire dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, qui autorise la traduction des écrans en anglais à condition de proposer également une traduction dans au moins une autre langue étrangère. Le choix des langues étrangères utilisées relève de la responsabilité des services concernés en fonction de leurs objectifs de communication.

Il convient de développer la traduction des données essentielles présentes sur les sites publics. En effet, l'Internet, du fait de sa dimension mondiale, constitue un outil privilégié pour permettre l'accès des publics non francophones à l'information administrative et pour faire connaître les politiques publiques menées dans notre pays. L'exemplarité de l'administration française dans ce domaine doit en outre conforter les positions prises par la France en faveur de la diversité culturelle et de la pluralité linguistique sur l'Internet.

### 2.2.3 Charte graphique

Pour garantir l'unité visuelle des informations de source publique disponibles sur Internet et permettre à l'internaute de mieux identifier l'ensemble des services de l'État, les sites publics doivent comporter un identifiant commun figurant en haut et à gauche de chaque écran. La version numérisée de cet identifiant est disponible sur le site du PAGSI et fournie par le Service d'information du Gouvernement lors de l'attribution de la racine : [gouv.fr](http://gouv.fr).

Chaque ministère est en outre invité à définir une charte graphique pour l'ensemble des sites des services qui relèvent de son autorité.

### **2.3 Sécurité**

Les pratiques de piratage se développant, chaque ministère doit prendre, sous la responsabilité de son haut fonctionnaire de défense et, le cas échéant, de son fonctionnaire de la sécurité des systèmes d'information, les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des sites placés sous son autorité, y compris les sites hébergés par des prestataires extérieurs. Ces mesures concernent tant la définition de l'architecture du site que la gestion de celui-ci et l'accès aux informations qu'il contient. Une structure d'alerte et d'assistance sur Internet (CERT/A), placée auprès du secrétariat général de la Défense nationale (service central de la sécurité des systèmes d'information), est chargée de coordonner les réactions aux attaques informatiques des systèmes d'information visant les administrations de l'État. En réseau avec le CERT/A et sous la responsabilité du haut fonctionnaire de défense et des fonctionnaires de la sécurité des systèmes d'information, les gestionnaires des sites organisent la veille, analysent les incidents et mettent en œuvre les réponses préconisées.

Les textes de référence, ainsi que des avis techniques en matière de sécurité, sont disponibles sur les sites de la MTIC et du Service central de la sécurité des systèmes d'information (SCSSI).

### **2.4 Protection de la vie privée**

Les sites publics doivent s'attacher à garantir la confidentialité des données à caractère personnel qu'ils sont amenés à traiter, qu'il s'agisse de données relatives aux agents ou aux usagers.

L'emploi de témoins de connexion (« *cookies* ») permanents doit, de manière générale, être évité. S'il est néanmoins décidé d'y recourir, parce qu'il apparaît de nature à améliorer significativement le service rendu à l'utilisateur, ce ne peut être que sous deux conditions cumulatives :

- l'utilisateur en est préalablement averti ;
- il lui est proposé un mode alternatif d'accès au service.

Il est rappelé que, en vertu de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, toute personne peut s'opposer à la diffusion d'informations la concernant. Ce droit, qui est ouvert aux usagers comme aux agents de l'administration, peut s'exercer avant l'ouverture du site,

- Circulaire relative aux sites Internet -

mais aussi à tout moment une fois que le site est ouvert. Il va de pair avec un droit d'accès et de rectification des données.

### **3. Procédures de création d'un site**

Les ministères peuvent s'appuyer sur des organismes à vocation interministérielle dont les missions sont directement liées à l'exécution du Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information :

- la Délégation interministérielle à la réforme de l'État ;
- la Mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (MTIC) ;
- le Service d'information du Gouvernement ;
- la Direction de La Documentation française ;
- la Commission pour les simplifications administratives.

Chacun de ces organismes a une vocation de conseil et peut, à ce titre, être sollicité par les responsables des sites publics dans le cadre de ses compétences. Néanmoins, la Délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE) est le seul interlocuteur interministériel obligatoire des services pour la création des sites Internet et le suivi de leur activité.

#### **3.1 Déclaration des sites à la Délégation interministérielle à la réforme de l'État**

La création d'un site Internet fait l'objet d'une télédéclaration à la DIRE. La déclaration préalable doit être faite quinze jours au moins avant l'ouverture prévue du site. Elle comporte notamment un lien hypertexte vers le site test auquel elle se rapporte.

En l'absence de règles particulières définies par l'administration centrale ou de tutelle dont relève le service ou l'établissement déclarant, cette formalité peut être accomplie directement par le responsable du site. Elle est alors automatiquement retransmise à l'administration centrale ou de tutelle compétente. S'agissant des services déconcentrés, il peut cependant apparaître souhaitable que les ouvertures de sites fassent l'objet d'une coordination de la

part de l'administration centrale compétente afin notamment de garantir une homogénéité des sites sur l'ensemble du territoire. Il appartient, dans ce cas, à chaque département ministériel de diffuser à ces services des instructions complémentaires sur les modalités d'ouverture d'un site, étant entendu que la procédure doit toujours déboucher sur une déclaration à la DIRE. Cette délégation doit être rendue destinataire des instructions diffusées par les ministères sur ces questions.

Si une télédéclaration sur le site de la DIRE n'est pas possible, le modèle de déclaration annexé à la présente circulaire peut être photocopié ou téléchargé à partir du même site et adressé par télécopie ou par courrier à la DIRE et à l'administration centrale ou de tutelle dont dépend le déclarant.

La DIRE s'assure de la cohérence du projet avec l'ensemble des politiques relatives à la présence publique sur l'Internet, du respect des règles générales applicables. Elle fait, le cas échéant, les remarques nécessaires. En cas de difficulté, elle saisit le ministère de rattachement ou de tutelle du déclarant.

La déclaration est simultanément et automatiquement transmise par la DIRE à la Direction de La Documentation française, au Service d'information du Gouvernement, à la Commission pour les simplifications administratives et à la MTIC. Les éventuelles remarques de l'un ou l'autre de ces organismes sont communiquées par la DIRE aux responsables du site déclaré et, le cas échéant, à son ministère de rattachement ou de tutelle. Toute modification d'adresse d'un site Internet doit faire l'objet d'une nouvelle déclaration selon les modalités indiquées ci-dessus.

### **3.2 Autres formalités préalables**

L'ensemble des formalités exposées ci-après est rappelé sur le site du PAGSI, qui offre des liens directs avec les formulaires à employer.

3.2.1. Déclaration au tribunal de grande instance. Conformément à l'article 43 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, les sites de l'Internet sont au nombre des services de communication audiovisuelle soumis à déclaration préalable auprès du procureur de la République. La déclaration est effectuée auprès du procureur de la République du tribunal de grande instance du lieu du domicile ou du siège du déclarant.

- Circulaire relative aux sites Internet -

3.2.2. Déclaration auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Un site Internet est susceptible de comporter des données nominatives. Conformément à l'article 15 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ces données doivent faire l'objet d'une déclaration selon le modèle type de traitement d'informations nominatives (modèle de déclaration des traitements automatisés d'informations nominatives, art. 26 de la loi). Le formulaire de déclaration à la CNIL est disponible sur son site.

La déclaration à la CNIL est ensuite transmise au Conseil supérieur de l'audiovisuel, saisi conformément à l'article 43 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

3.2.3. Demande d'enregistrement auprès de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). La protection de la dénomination du site ou de signes distinctifs nécessite une demande d'enregistrement de la marque auprès de l'INPI. Les règles relatives à l'enregistrement des marques sont fixées par les articles L. 711-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle. Cette formalité n'est pas obligatoire. Toutefois, elle est la seule susceptible de protéger efficacement les administrations contre l'utilisation abusive de leur dénomination.

### **3.3 Habilitation à la mise en ligne des formulaires**

Pour les sites existants, chaque ministère communique à la DIRE la liste des sites relevant de son autorité pour lesquels l'habilitation prévue au point 2.1.3 est demandée.

Il est souhaitable que cette demande d'habilitation soit formulée en même temps que la déclaration mentionnée au 3.1. La DIRE instruit la demande en liaison avec la Commission pour les simplifications administratives et la MTIC. Elle recueille l'avis de la Direction de La Documentation française et des ministères concernés et propose l'arrêté d'habilitation au Premier ministre.

### **3.4 Suivi du développement des sites Internet publics**

La DIRE fixe le cadre du rapport d'activité mentionné au 1.1 et en informe les ministères. Elle centralise ces rapports et elle établit, en lien avec la MTIC, le Service d'information du Gouvernement, la Direction de La Documentation

française et la Commission pour les simplifications administratives, un rapport de synthèse et des propositions d'amélioration. Ce rapport est transmis à chaque ministère. Il est examiné par le Comité interministériel pour la société de l'information.

Pour préparer ce rapport annuel et assurer le suivi des actions des administrations, un observatoire du développement des sites Internet publics sera créé auprès de la DIRE. Il comprendra les organismes mentionnés au paragraphe précédent, ainsi que des personnalités qualifiées et des représentants des usagers choisis sur proposition de la Commission pour les simplifications administratives. Les ministères concernés par l'ordre du jour seront également représentés. Les responsables des sites publics pourront être invités à présenter leurs activités devant l'observatoire.

Vous voudrez bien me saisir, sous le timbre de la Délégation interministérielle à la réforme de l'État, de toute difficulté relative à l'application de la présente circulaire.

*Lionel Jospin*

- Circulaire relative aux sites Internet -

## COMPOSITION DE L'ATELIER 5

### *Président :*

Bernard Longhi, **m**aire de Marly-le-Roi, vice-président d'Edifrance, administrateur de l'AFTEL-CE, président de l'Association numérique des villes d'Île-de-France.

### *Rapporteur :*

Laurent Sorbier, chargé de mission au Service énergie, environnement, agriculture, tertiaire, Commissariat général du Plan

Philippe Chantepie, chargé de mission au Service énergie, environnement, agriculture, tertiaire, Commissariat général du Plan

### *Administratifs :*

Jean Menu, délégué pour le multimédia auprès du directeur du Service d'information du Gouvernement

Lydia Mérigot, sous-directrice, sous-direction de la documentation, La Documentation française

Olivier Perrault, délégué aux Systèmes d'Information, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Anita Rozenholc, représentante de la DATAR (banque interministérielle sur les innovations dans les services publics), Mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (MTIC)

### *Chercheurs ou consultants :*

Dominique Carré, Directeur de l'UFR/IUP des sciences de la communication, Université de Paris-XIII

- Mandat de l'Atelier 5 -

Pierre Chambat, professeur à l'université de Paris-IX, Dauphine, Centre de recherche IRIS

Maurice Ronai, chef de travaux à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), auteur de plusieurs études quantitatives sur les besoins d'information du citoyen et des entreprises

André Vitalis, professeur au Centre d'études des médias de l'université de Bordeaux-III, spécialiste du rôle des usagers dans les politiques des télécommunications

***Professionnels :***

Nils Aziosmanoff, président de l'Association « ART 3000 », organisateur des états Généraux de l'écriture multimédia

Philippe Baron, président de l'Association « Internet pour la France »

Antoine Beaussant, président du Groupement d'éditeurs de services en ligne (GESTE)

Yves Gassot, directeur de l'Institut de l'audiovisuel et des télécommunication en Europe (IDATE)

Christian Lalu, délégué général de Multimédiaville, directeur général de l'Association des maires des grandes villes de France

Irène Le Roch, responsable de l'analyse stratégique de collectivités locales, Observatoire « Les télécommunications dans la ville », Direction des relations extérieures de France Télécom

Yves Léon, président de IAT Conseil et de Systemia, organisateur du Festival du télétravail., concepteur et fournisseur d'applications EDI et téléprocédures

Olivier Muron, directeur du Pôle administration, France Télécom

Stéphane Martayan, *Digital Towns*, directeur des relations extérieures du district de Parthenay

## **MANDAT DE L'ATELIER 5**

L'État en réseau au service de l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers (citoyens et entreprises), et des relations entre l'administration et ses correspondants extérieurs (collectivités locales, institutions internationales...).

La construction de « l'Etat en réseau » entend répondre à un enjeu majeur de la réforme de l'Etat: doter l'administration française d'outils qui lui permettront demain d'être à la fois plus transparente, plus accessible et plus efficace pour le citoyen.

Le Programme d'action pour faire entrer la France dans la société de l'information, présenté par le Premier ministre en janvier dernier, a fait de cet objectif l'une de ses deux grandes priorités. Ce volet essentiel de la modernisation des services publics trouve donc une large part de sa justification dans sa capacité à contribuer à l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers ou partenaires.

Au-delà du citoyen, ce sont effet les entreprises et les différents partenaires institutionnels de l'administration (collectivités locales, institutions internationales, etc) qui sont en droit d'attendre du déploiement de nouveaux outils qu'il simplifie et rende plus efficace leurs échanges avec les services de l'État.

La conviction que l'utilisation par l'État des nouvelles technologies de l'information et de la communication peut jouer un rôle déterminant, s'agissant de l'efficacité et de la souplesse avec lesquelles l'administration gère ses relations avec ses usagers, est en effet largement partagée aujourd'hui. Elle suscite d'ores et déjà de nombreuses attentes, que les expériences engagées par les administrations des collectivités locales en France ou par l'administration centrale de grands pays étrangers ne peuvent que stimuler.

En outre, l'utilisation croissante de l'Internet par les entreprises et les citoyens français, et plus généralement la diffusion et la démocratisation des technologies concernées dans notre société, font mieux percevoir les promesses dont est porteuse la construction de l'État en réseau. Mettre en place des

- Mandat de l'Atelier 5 -

systèmes rendant plus facile et moins coûteux l'accès à l'information publique, développer les téléprocédures pour permettre aux usagers de s'affranchir des contraintes d'horaires d'ouverture des services publics ou d'éloignement géographique, simplifier le dialogue avec les agents de l'administration grâce au courrier électronique... : autant de traductions concrètes de l'État en réseau qu'un nombre toujours plus grand de français pourrait souhaiter voir se développer.

Dans ce contexte, où se précisent simultanément une volonté politique et une demande sociale, la « dimension citoyenne » de la construction de l'État en réseau s'impose comme devant faire l'objet d'une réflexion spécifique dans le cadre du groupe de travail du Commissariat général du Plan. C'est à l'atelier 5 qu'il appartiendra d'insister sur cette dimension, tous les autres ateliers se concentrant sur les conséquences de l'usage des technologies de l'information de la communication d'un point de vue interne à l'administration.

S'il doit être le premier bénéficiaire de la mise en réseau de l'administration, le citoyen n'est cependant pas le seul usager concerné par ce chantier. Il conviendra donc de ne pas s'en tenir au seul point de vue du citoyen et de s'interroger, dans le cadre de l'atelier 5, sur les besoins propres à ces autres usagers, extérieurs au réseau interne de l'administration, mais directement impliqués dans son fonctionnement quotidien, que sont les collectivités locales et les institutions internationales, d'une part, les entreprises, d'autre part.

Le champ de réflexion de l'atelier 5 sera celui des relations entre l'administration et l'ensemble de ses usagers et partenaires

Son objectif sera d'identifier les outils, les applications, et les moyens humains à mettre en œuvre pour assurer une transformation des relations entre les services publics et leurs usagers - transformation qui vise à améliorer le service rendu par l'administration à ses partenaires, aux citoyens, et acteurs socio-économiques.

Son travail de réflexion devra se conclure par la rédaction de propositions concrètes pouvant servir de base aux futures initiatives du Gouvernement.