

Groupe des écoles des télécommunications

Nouvelles technologies Nouvel État

Sous la direction de
Danielle Bahu-Leyser
et Pascal Faure

La **documentation** Française



territoires de l'information

Nov 99

L'administration et les technologies de l'information et de la communication

par Jean-Noël TRONC

*Conseiller pour les technologies et la société de l'information
au Cabinet du Premier ministre*

L'École nationale supérieure des télécommunications me donne l'occasion, dans cet ouvrage, de m'exprimer sur la modernisation de l'administration et sur le rôle joué par les technologies de l'information et de la communication. Je m'en réjouis tout particulièrement, car j'y vois un signe de l'ampleur croissante que prend le débat sur l'entrée de la France dans la société de l'information, appelé de ses vœux par le Premier ministre dès son discours du 25 août 1997, à Hourtin, dans le cadre de l'Université d'été de la communication.

Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'administration résulte d'un double mouvement :

- l'un, extérieur, vient de la pression au changement que la révolution de l'information exerce sur nos sociétés. Aucune organisation n'y échappe, qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'une administration ;
- l'autre, intérieur, tient au rôle d'entraînement et d'exemplarité que l'État doit et veut jouer pour accompagner l'entrée de nos sociétés dans ce que nous avons pris l'habitude d'appeler «la société de l'information».

Le chantier de l'État en réseau et de l'administration électronique constitue l'une des six priorités du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI). C'est un axe d'autant plus stratégique que, à la différence d'autres chantiers, comme celui du commerce électronique par exemple, c'est de l'initiative de l'État que dépend l'avancement de ce chantier.

Après avoir présenté brièvement les grands axes de la politique gouvernementale, puis évoqué les principales conséquences, de nature structurelle, de ce mouvement irréversible que constitue la mise en réseau de l'État, je conclurai sur les mesures d'accompagne-

ment qu'il a paru nécessaire de prendre en ce domaine.

Les grands axes de la politique gouvernementale en matière de technologies de l'information et de la communication dans l'administration

Le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information envisage les technologies de l'information à un double titre :

- comme outil permettant d'améliorer le service rendu par les administrations à l'utilisateur-citoyen comme entreprise ;
- comme moyen permettant d'accroître l'efficacité du fonctionnement interne de l'État.

Cette double perspective ouvre, dans le programme d'action du 16 janvier 1999, sur un ensemble de mesures, certaines de court terme, d'autres de moyen terme, dont une partie importante est déjà opérationnelle.

L'amélioration du service rendu par les administrations à l'utilisateur

Les mesures relatives à l'amélioration du service rendu par les administrations à l'utilisateur concernent d'abord la généralisation de la numérisation de la mise en ligne des données publiques et le développement de nouveaux services en ligne par l'administration.

Il y avait, dans ce chantier, une spécificité française qu'il fallait prendre en compte, celle du *Minitel*. Grâce à cette technologie, la France disposait, au milieu des années 80, d'un réseau électronique proposant des services en ligne, utilisé par plus du tiers de la population. Pour sa part, l'administration française a fait un abondant usage de ce réseau, proposant informations et services à distance pour ses agents et les utilisateurs.

Internet a constitué évidemment une rupture complète : réseau multimédia, réseau mondial, réseau décentralisé, au modèle économique et tarifaire profondément différent. Refuser de voir cette rupture et s'accrocher au seul modèle du *Minitel* eût pu avoir des conséquences graves.

La France avait ainsi à faire face à un défi particulier, celui de la «migration» du *Minitel* vers *Internet*, pour reprendre la formule employée par le Premier ministre, dans son discours du 25 août 1997, sur l'entrée de la France dans la société de l'information, qui avait souhaité, par l'emploi d'une formule forte sur un sujet encore sensible à l'époque, marquer la nécessité d'un changement

complet de perspective et l'importance, pour l'administration, de montrer l'exemple de cette migration. Il parlait en effet de la conviction que la France se trouvait à la croisée des chemins et que le *Minitel*, notamment pour l'administration, pouvait servir de tremplin à une adoption accélérée d'*Internet*.

Mais cela supposait également une rupture sur le modèle tarifaire, rupture provoquée par le Premier ministre, dans cette même intervention fondatrice, à travers l'affirmation du principe selon lequel la gratuité devait désormais devenir la règle pour les données publiques essentielles sur *Internet*.

Ce principe est mis en pratique, de manière concrète, pas à pas, sur les sites *Internet* de l'administration française : c'est déjà le cas du *Journal officiel*, de nos codes, de nos grands textes juridiques, de nos grandes décisions de jurisprudence, mais aussi des rapports publics, de l'information administrative du public, de données économiques essentielles, comme les 18 000 fiches établies, à destination des PME, par le Centre français du commerce extérieur (CFCE), et l'on pourrait citer encore bien des exemples.

Ce premier axe du chantier des technologies de l'information et de la communication dans l'administration ne se limite naturellement pas à l'accès à l'information. Il se développe de plus en plus en direction du service rendu, par la possibilité de s'adresser à l'administration par le courrier électronique, par la dématérialisation des procédures, depuis la numérisation des formulaires administratifs jusqu'à la téléprocédure entièrement électronique, pour laquelle un certain nombre de priorités et de calendriers ont été établis.

Il s'appuie surtout sur la vision politique que le Premier ministre entend voir soutenir de ce chantier, qui est celle d'une attention particulière portée à la nécessité de prévenir l'apparition d'un fossé autour des technologies de l'information. C'est ce qui justifie que la formation générale à ces nouvelles technologies, notamment à l'école, constitue la première des six priorités du programme d'action gouvernemental.

En ce qui concerne l'accès aux services publics, un accent particulier est mis sur les projets permettant l'accès aux services électroniques de l'administration, comme les 1 000 bureaux de poste qui seront équipés progressivement de terminaux d'accès à *Internet*. Il y a, en outre, une véritable politique de médiatisation à développer dans les administrations, permettant à des agents connectés aux services électroniques publics de mieux renseigner l'utilisateur. Je voudrais prendre un exemple précis : le site « www.admifrance.gouv.fr » permet à une assistante sociale de répondre à la demande d'une personne en difficulté, en lui donnant l'information pertinente, mise à jour en permanence, sur une procédure, mais aussi de vérifier

éventuellement l'état du droit sur un point précis et surtout d'imprimer directement un formulaire, lui aussi à jour, qu'elle pourra aider son interlocuteur à remplir.

La modernisation interne de l'État

Dans ce domaine, les conséquences des technologies de l'information et de la communication sont tout aussi considérables et doivent surtout être tangibles. Je citerai simplement les grands chantiers que constituent la mise en réseau des administrations françaises, à travers le développement des messageries électroniques, pour lesquelles *Internet* constitue désormais un standard imposé, comme l'*Intranet* interministériel, chantier pour 1999 ; la modernisation informatique imposée par le passage à l'euro et à l'an 2000 ; ou encore les grandes applications de gestion, comme en matière de patrimoine et de gestion des ressources humaines.

À ce titre, les ingénieurs du corps des Télécoms sont appelés à jouer un rôle particulier. En effet, ce vaste chantier a besoin de compétences, jeunes si possible, motivées et enthousiastes. Et ces vocations sont aussi nécessaires dans les administrations centrales que dans les services déconcentrés. La période est, de ce point de vue, particulièrement propice pour tous ceux qui souhaiteront, nombreux je l'espère, rejoindre les rangs des administrations. J'ai voulu insister d'abord sur ces chantiers engagés dans le programme d'action du 16 janvier, afin que nous puissions mieux mesurer l'ampleur de la tâche et la quantité d'effets que l'on peut en attendre sur les structures même du service public.

Bilan et perspectives

Avec près d'un an de recul, nous pouvons mesurer l'importance de la tâche et en tirer quelques observations.

D'abord, en ce qui concerne les principales conséquences, de nature structurelle, de ce mouvement irréversible que constitue la mise en réseau de l'État, le développement de l'usage des nouvelles technologies, à tous les niveaux des administrations, provoque un certain nombre de mutations qui touchent les structures même du service public. J'en identifierai particulièrement trois :

- des changements dans l'environnement technologique, économique et juridique dans lequel s'inscrit l'action administrative ;
- des changements dans les métiers et les méthodes de travail ;
- des changements dans l'organisation proprement dite des structures administratives.

Les changements dans l'environnement technologique, économique et juridique

Avec la diffusion des technologies de l'information et de la communication au sein de l'État, il connaît une transformation profonde. Sans pouvoir les détailler, je citerai quelques exemples qui pèsent comme autant de contraintes ou d'opportunités nouvelles :

- *l'environnement technologique* exige de l'État un changement des habitudes. Ainsi, le programme d'action français mentionne-t-il expressément la nécessité de privilégier le recours aux solutions ouvertes offertes par le marché, aux réseaux publics de télécommunication et aux standards d'*Internet*. L'environnement technologique est bouleversé : les applications qui exigeaient peu le recours à des grands systèmes peuvent désormais tourner sur de simples micro-ordinateurs. Le traitement de la sécurité ne s'appuie plus nécessairement sur le réseau lui-même, mais il peut reposer, de plus en plus, sur des solutions complémentaires, voire alternatives, comme les cartes à puce ou la cryptologie. De nouvelles solutions logicielles, parfois inattendues, apparaissent (par exemple, le cas des logiciels dits «libres», au sens où ils excluent toute logique de propriété et peuvent ainsi limiter les risques de dépendance technologique). Certains de ces logiciels équipent aujourd'hui la majorité des serveurs *Internet* de la planète. Partis d'une démarche universitaire, ceux-ci apparaissent, en effet, désormais comme une solution sérieuse pour certaines applications professionnelles. Après tout, les avantages du libre accès au code source et du développement coopératif qu'il permet ont convaincu des entreprises comme SUN ou NETSCAPE ;

- *l'environnement économique* est également profondément changé : l'ouverture réglementaire à la concurrence est désormais totale, depuis près d'un an, et les administrations peuvent et doivent, dans l'intérêt d'une gestion rigoureuse des deniers publics, en tirer parti pour faire baisser le coût de leurs communications. Le mode d'évaluation du coût de diffusion de l'information publique évolue profondément. Avec *Internet*, le coût d'accès à l'information devient marginal, même si le coût de sa production, surtout s'il s'agit de lui apporter une valeur ajoutée, peut au contraire s'accroître. Surtout, le monopole public sur la diffusion électronique d'information est battu en brèche et l'État doit tirer tout le parti possible de la doctrine de «diffusion gratuite des données publiques essentielles sur l'*Internet*», fixée à Hourtin par le Premier ministre ;

- *l'environnement juridique*, enfin, et les inquiétudes que peuvent susciter le développement des réseaux d'information entraînent de nouvelles obligations pour l'administration : il faut garantir la sécurité des systèmes internes et des données, sans entraver pour autant la nécessaire interconnexion de ces systèmes avec les réseaux publics ; il faut assurer une protection renforcée des

données personnelles et de la vie privée, sans nuire pourtant à l'amélioration que les traitements automatiques apportent évidemment à l'usager ni à la rigueur de la gestion publique ; il faut veiller à la régularité des procédures administratives, sans freiner l'essor des téléprocédures, ce qui suppose un recours facilité à la signature électronique.

Les changements dans les métiers et les méthodes de travail

Les changements structurels produits par les technologies de l'information et de la communication sont particulièrement importants en matière de métiers et de méthodes de travail. La formation et l'adaptation des agents de l'État sont, à ce titre, des priorités essentielles, face au développement de ces technologies :

- parce qu'il faut éviter que n'apparaisse un fossé entre les agents formés et les autres ;
- parce que le développement mal maîtrisé de nouveaux outils peut conduire à leur rejet.

En ce qui concerne plus particulièrement les agents dont le métier est directement lié aux technologies de l'information, ces changements peuvent être radicaux ou remettre au moins en cause les frontières traditionnelles de compétence. Je prendrai deux exemples :

- certaines tâches qui concernent le traitement manuel de procédures administratives ont vocation à être progressivement remplacées par les téléprocédures ;
- en matière de développement d'un site *Internet* par un ministère, trois métiers, autrefois nettement séparés les uns des autres - à savoir les informaticiens, les documentalistes et les responsables de la communication -, se retrouvent souvent à revendiquer chacun le pilotage d'un tel projet, partant d'arguments de compétence très valables. Aucun ne peut prétendre être seul et suffisant pour prendre en charge un tel développement.

Mais il faut surtout souligner combien vont aller croissant les besoins des administrations en compétences de haut niveau dans les technologies de l'information. Les ingénieurs du corps des Télécoms sont, à ce titre, appelés à jouer un rôle de grande importance.

Je prendrai un exemple : il faut mener à bien une orientation stratégique fixée dans le PAGSI, le rééquilibrage entre maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage, autrement dit, abandonner autant que possible de vieilles habitudes, par lesquelles de nombreuses administrations externalisaient la maîtrise d'ouvrage d'un projet à telle ou telle société de service, tout en internalisant la maîtrise d'œuvre, par exemple pour le développement de systèmes informatiques

propriétaires, longs à développer, lourds à supporter, difficiles à faire évoluer. Pour que l'administration puisse renforcer sa maîtrise d'ouvrage des projets technologiques importants, il faut des cadres de haut niveau, et ces cadres, vous en constituez le vivier naturel.

Les changements dans l'organisation des structures administratives

Les changements auxquels on songe souvent le plus immédiatement sont les transformations dans l'organisation proprement dite des structures administratives.

Il y a un enjeu majeur de décroisement vertical, au sein d'une même administration, décroisement réducteur de certaines pesanteurs hiérarchiques, mais aussi et surtout d'un décroisement horizontal, entre administrations. C'est un thème si commun que je n'insisterai pas. Je dirai seulement que, parce que l'on ne prêche bien que par l'exemple, nous avons voulu équiper, dès notre arrivée, le cabinet et les services du Premier ministre d'une messagerie électronique. Inutile de dire combien cela a déjà transformé, accéléré et simplifié les modes de travail d'équipes dont la raison d'être est bien de travailler en réseau.

Je ferai trois observations sur cette question, souvent débattue, des conséquences du développement des technologies de l'information et de la communication sur les structures administratives :

- nous parlons bien aujourd'hui des effets produits par les *nouvelles* technologies de l'information et de la communication. En effet, l'administration ne découvre pas la technologie : le télégraphe, puis le téléphone dont l'essor, dans l'administration, datent respectivement du milieu du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle, ont provoqué déjà, en leur temps, des changements sensibles sur les modes de travail et sur les structures des administrations. Quel changement lorsque, par la vertu du fil de cuivre, il est devenu possible, au simple agent, de s'adresser directement à son directeur ! Mais ce qui est possible techniquement ne l'est pas forcément culturellement et sociologiquement. Ce principe simple, je crois qu'il faut toujours l'avoir à l'esprit, lorsque l'on s'interroge sur les conséquences du développement des technologies de l'information sur les structures de l'administration. À ceux, nombreux, qui se plaisent à annoncer l'effondrement de la pyramide hiérarchique des grandes organisations, à commencer par l'administration, il faut rappeler qu'il y a toujours quelque leçon à tirer de l'histoire, y compris de l'histoire administrative ;

- le développement d'une offre de qualité de services en ligne de l'administration exige une mise en réseau renforcée des services de l'État, qu'il s'agisse des administrations centrales ou des services déconcentrés. Or, l'évolution naturelle, dans l'utilisation que

le grand public fera d'*Internet*, dans ses relations avec l'administration, va vers la nécessaire limitation du nombre de guichets virtuels. Pour reprendre une formule qui s'emploie beaucoup aujourd'hui, pour désigner les sites qui regroupent l'accès à de nombreux autres sites, il est nécessaire de proposer à l'usager un nombre restreint de «portails administratifs» sur *Internet*. C'est tout l'enjeu, en France, du site «www.admifrance.gouv.fr», que sous-tend un travail interministériel permanent ;

- le développement de cette administration en ligne entraîne un renforcement des exigences du public, ce dont il faut se garder de sous-estimer les effets. Entre l'usager qui prend sa plume, en de rares occasions, réécrit plusieurs fois sa lettre, la poste et s'inquiète d'une absence de réponse, au bout d'un certain nombre de jours ou de semaines, et celui qui adresse un courrier électronique et s'indigne du silence de l'administration au bout de 24 heures, il y a bien une différence essentielle dans les attentes. Il n'est pas forcé, eu égard notamment à la nécessaire égalité devant le service public, que l'administration soit mise en demeure de répondre pleinement à la seconde attente. Encore faut-il que les choses soient claires pour l'usager en ligne.

Mesures d'accompagnement du PAGSI

Pour faciliter la mise en œuvre de ce chantier des technologies de l'information et de la communication au sein de l'État, il est apparu fondamental de prévoir des mesures d'accompagnement permettant d'anticiper et de coordonner les conséquences structurelles du développement des technologies de l'information dans l'administration. Des moyens ont été mobilisés en ce sens, pour mettre en œuvre cette priorité du programme d'action gouvernemental.

La mission d'anticipation a été confiée, par le Premier ministre, au Commissariat général du Plan qui a mis en place, sous la présidence de Bruno Lasserre, un important groupe de travail sur «l'État et les NTIC» qui, selon les méthodes qui font la richesse du Commissariat, c'est-à-dire à la fois la concertation, l'évaluation et la prospective, mène une réflexion transversale.

Par ailleurs, au niveau opérationnel, le besoin s'est fait clairement sentir d'une meilleure coordination interministérielle autour d'enjeux concrets qui avaient notamment été soulignés dans le rapport Baquiast. C'est la raison pour laquelle a été créée auprès du Premier ministre, en septembre 1998, une mission interministérielle pour le soutien technique au développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (MTIC),

structure légère dont Jean-Pierre Dardayrol¹ a accepté de prendre la tête. Ses missions sont simples, concrètes, articulées autour de trois priorités :

- diffuser l'information technique, notamment à destination des services déconcentrés de l'État ;
- veiller au respect des principes fixés dans le programme gouvernemental (standards *Internet*, «interopérabilité» des systèmes) ;
- piloter certains projets, par nature interministériels : mise en ligne des formulaires administratifs, Intranet de l'administration...

Voilà le chantier ; il est considérable et il exige la mobilisation d'une ressource humaine adaptée et de haut niveau.

Pour finir, je voudrais prendre un peu de recul avec ce chantier technologique important, marqué par une impulsion gouvernementale forte et, de ma part en tout cas, par un fort optimisme. Quels sont les clefs du succès ou les facteurs garantis d'échec ?

Je tente de ne jamais oublier deux leçons, tirées d'une mise en perspective historique des deux siècles de révolution des technologies de l'information qui sont déjà derrière nous, depuis l'invention du télégraphe optique par Claude Chappe. Et je crois qu'il convient de les avoir toujours à l'esprit, lorsque l'on songe au rôle que les technologies de l'information et de la communication peuvent avoir dans la réforme de l'État.

La première leçon tient globalement à l'imprévisibilité de l'évolution de la technologie. En effet, le scepticisme accueille toujours la nouveauté et l'usage final d'une technologie est rarement celui qui était prévu. Quelques exemples célèbres rappellent ce principe :

- en 1877, les experts de la Western Union refusent le brevet de Graham Bell, en expliquant que «cette invention ne peut être considérée sérieusement comme un moyen de communication». Un an plus tard, le *Times* de Londres qualifie le téléphone de «fumisterie américaine» ;
- quand on présenta la radio au patron de la plus grande agence de publicité américaine en 1920, celui-ci répondit qu'il ne voyait pas quelle valeur commerciale pouvait avoir cette boîte à musique sans fil, puisque personne ne voudrait payer pour un message qui ne serait envoyé à personne en particulier ;
- bien plus près de nous, je ne résiste pas au plaisir de rappeler le scepticisme avec lequel bien des ingénieurs des télécommunications ont accueilli l'essor de l'*Internet*, réseau indiscutablement mal fichu, mal organisé et qui donc ne devait pas pouvoir marcher !

La seconde leçon concerne les réactions suscitées par les nouvelles technologies. Car, malgré notre enthousiasme devant les opportunités offertes par les NTIC, prenons garde de ne pas donner dans le déterminisme technologique, en oubliant l'histoire déjà

1. Jean-Pierre Dardayrol est ingénieur du corps des Télécoms.

ancienne de la diffusion des technologies dans nos sociétés.

Quand on cesse de se focaliser seulement sur le phénomène fascinant que constitue la vitesse de développement des technologies nouvelles de communication et que l'on s'intéresse à la question de leur utilisation effective par ceux dotés, on découvre une règle d'or : le temps social et le temps culturel déterminent le temps technologique.

C'est le rythme d'appropriation des nouveaux usages par le public qui détermine le rythme de diffusion de la technologie, jamais l'inverse. Les technologies de l'information et de la communication ne sont qu'un moyen dans l'administration, pour l'usager comme pour l'agent, et ne doivent jamais devenir une fin.

Prudence et modestie doivent donc nous guider dans ce grand chantier. Mais, pour conclure sur une note d'optimisme, j'ajouterai tout de même ceci : il faut reconnaître qu'à la différence, peut-être, de grands chantiers de réorganisation administrative ou statutaire, souvent très difficiles à mettre en œuvre, il est possible ici, avec des moyens finalement modestes, mais aussi avec une forte volonté politique, de changer vraiment les choses dans l'État et l'administration.