

12^{ème} colloque du CREIS
Téléservices publics, usages et citoyenneté
28-30 mars 2001

Conclusions du 12^{ème} colloque du CREIS **Bilan et perspectives de la mise en réseau des services publics**

Patricia Vendramin

Centre de recherche Travail & Technologies
Fondation Travail-Université, Namur (Belgique), <http://www.ftu-namur.org>
Mél. : pvendramin@compuserve.com

Cette conclusion propose une synthèse de l'ensemble des approches de la problématique de la mise en réseau des services publics, qui ont été présentées au cours des trois journées du colloque. La structuration des conclusions est inspirée d'une méthode de travail connue sous le nom de SWOT analysis (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Trends). Elle envisage successivement les facteurs favorables au développement de la mise en réseau des services publics, les freins et les contraintes, les facteurs de diffusion, les tendances et les enjeux. Dans cette conclusion, l'expression « mise en réseau » sera utilisée de manière générique afin d'éviter toute restriction à une facette particulière de cette mise en réseau, comme le développement de services en ligne, par exemple. Il est utile également de rappeler deux caractéristiques importantes des services publics, qui ont une incidence sur toute tentative de mise en réseau. Les services publics constituent un ensemble d'activités très hétérogène ; ils désignent à la fois des administrations, des services de santé, des services culturels, des organismes de formation, des autorités judiciaires, entre autres. D'autre part, dans une réflexion sur la mise en réseau, il convient aussi de distinguer les services qui ont un contenu relationnel important, comme la santé, par exemple, et les services qui ont un contenu essentiellement informationnel, comme la gestion et l'administration, par exemple. Ces derniers services sont beaucoup plus sensibles aux processus de codification et de standardisation.

1. Les facteurs favorables au développement de la mise en réseau des services publics

1.1 Les défis des administrations et des services publics

La contrainte économique

Le passage d'une société d'abondance à une société en crise dans beaucoup de domaines fait peser sur la gestion des services publics des contraintes économiques fortes (poids des déficits publics, accroissement des demandes, etc.). Beaucoup de grands projets en matière d'informatisation des services publics ont comme objectif prioritaire la maîtrise des coûts.

L'accroissement et le caractère plus complexe des interventions.

D'une manière générale, la gestion du service public doit concilier une maîtrise accrue des coûts alors que les demandes d'intervention vont croissant (augmentation des situations de précarité, du chômage, de la dissolution des familles, augmentation des loisirs, etc.). A ce volume croissant d'activités, il faut aussi ajouter l'impact d'une diversification et d'une complexité sans précédent dans la demande de services.

Le problème des relations entre la société civile et les pouvoirs publics.

Les services publics souffrent d'un problème d'image et d'une attitude critique plus active de la part de son public (citoyens, groupes professionnels ou entreprises). L'exigence de qualité se renforce. Ce public n'accepte plus les gaspillages, les délais de réponse, il veut un traitement individualisé de son cas, une personnalisation du service.

Le problème des ressources humaines.

Le personnel des services publics vit l'image ternie véhiculée par le public. Les paramètres classiques de motivation au travail ne sont plus réunis (sécurité, perspectives de carrière, valorisation des résultats, conditions matérielles, etc.). C'est toute la stratégie de valorisation de la ressource humaine qui est ici en cause.

Les rapports difficiles avec les autorités politiques.

Le partage du pouvoir en matière de gestion publique entre responsables politiques et dirigeants des services publics n'est pas établi sur des règles clairement définies. Les objectifs des uns et des autres ne se rencontrent pas forcément.

1.2 Le phénomène Internet et l'accélération du changement technologique

L'expansion d'Internet est incontestablement un incitant à développer des pratiques de travail en réseau et le développement de téléservices publics. Dans les services publics et les organisations non marchandes, les usages d'Internet permettent de lever une série de barrières techniques en matière de communication. Par ailleurs, Internet a provoqué une accélération du changement technologique, à travers un phénomène de convergence technologique, que l'on peut décrire ainsi : prises isolément, des innovations telles que les réseaux télématiques, les réseaux locaux, les communications mobiles, les environnements graphiques ou les CD-ROM ne sont pas vraiment nouvelles ; elles sont en gestation depuis plus de dix ans. Ce qui est nouveau, c'est la convergence de ces technologies autour d'un principe unificateur : la communication. La convergence permet une sorte de « mise en grappe » des innovations, qui deviennent interdépendantes et dont la diffusion se renforce.

1.2 Les changements dans les habitudes de consommation des services

D'une manière générale, les services marchands proposent depuis une quinzaine d'années de nouveaux modes de consommation des services qui sont adoptés de plus en plus massivement par les consommateurs. Le secteur financier est un exemple intéressant, à la fois parce qu'il touche un grand nombre de citoyens mais aussi parce qu'il fut un des laboratoires dans lesquels des rapports de services radicalement nouveaux ont été mis en œuvre : les automates bancaires, les banques vestibules, le phone banking, le PC banking, la banque par Internet.

Dans les domaines de la banque, de l'assurance, de la réservation et de la maintenance, par exemple, les serveurs vocaux, les déviateurs d'appels et les services en ligne sont devenus des modes banalisés de relation avec la clientèle. Beaucoup de citoyens, non seulement dans leur vie professionnelle, mais aussi dans leur vie privée, ont adopté de nouveaux modes de consommation des services. Dans ses relations avec les services publics, le citoyen constate l'écart qualitatif qui se creuse avec certains services marchands et ses exigences en termes de qualité de service s'expriment avec plus de vigueur.

1.3 La montée en puissance d'une concurrence non marchande et plus globalement d'une marchandisation de l'espace public

Le facteur « concurrence » est déterminant dans les stratégies de modernisation technologique. Les organisations qui évoluent dans des contextes non concurrentiels ne développent pas de stratégies pro-actives en matière de modernisation technologique ; leurs stratégies sont pour l'essentiel des stratégies défensives, des stratégies d'adaptation. Toutefois, les services publics et non marchands sont confrontés, d'une part, à une concurrence interne accrue (une concurrence sur les parts de marché et les subsides) et, d'autre part, à une marchandisation croissante des services publics et non marchands en général (une concurrence avec des entreprises marchandes qui auparavant n'étaient pas présentes dans ces branches d'activités).

Cette montée en puissance de la concurrence dans des activités par nature non marchandes conduit à mettre en œuvre de nouvelles politiques de « marketing » des services publics et des services non marchands. Dans ces politiques, le client occupe une place centrale, sa satisfaction est un critère de gestion essentiel et le concept de qualité du service est un objectif prioritaire. Or, la mise en réseau est un moyen qui permet d'améliorer significativement la qualité du service et les procédés de travail.

1.4 L'effet d'entraînement de l'environnement sectoriel

L'environnement sectoriel est particulièrement important pour les organisations publiques et non marchandes en général. D'une part, parce que l'effort d'innovation peut être développé au niveau du secteur, en mettant des ressources en commun. D'autre part, parce qu'une organisation dominante (un organisme de tutelle, un partenaire obligé) peut faire pression sur les autres organisations travaillant dans le même sous-secteur et les contraindre à investir dans des technologies de réseau et à développer certains usages.

Des accords de coopération entre quelques partenaires sont toujours nécessaires pour développer la mise en réseau. Une fois qu'un processus est enclenché avec quelques partenaires, un effet d'entraînement des autres partenaires et d'alignement sur de nouvelles procédures communes provoque un développement de l'usage des réseaux.

1.5 Le potentiel d'innovation de services et l'autoproduction d'usages innovants

La *relation de service* est le dénominateur commun à tous les types de services. Celle-ci est au cœur de l'innovation de services et cette innovation n'est jamais « simplement » technologique. La mise en réseau d'un service public, d'une administration, d'une municipalité conduit souvent, au-delà de la modernisation technique, à développer de nouveaux services, à produire « sur le tas » des usages innovants. Il y a des effets en cascade

dans les innovations. Une innovation opérée dans un champ particulier (innovation technologique, innovation de produit, de procédé, innovation organisationnelle) se communique tôt ou tard à d'autres éléments qui composent la prestation de service.

2. Les freins et les contraintes

2.1 Les freins organisationnels

L'installation de réseaux informatiques est au cœur d'une grande restructuration organisationnelle potentielle. Celle-ci demande une bonne compréhension des pratiques organisationnelles existantes et des normes culturelles de l'organisation. Dans le secteur public, il semblerait que les politiques d'informatisation soient rarement conformes aux attentes initiales. Diverses études expliquent ce manque de résultats par le manque d'acceptation des politiques d'informatisation de la part de ceux à qui elles s'adressent. Elles mettent en cause le caractère rationaliste des instruments destinés à la conception de ces politiques qui considèrent comme données l'exécution et la conformité. Les processus qui introduisent le changement sont aussi importants que le contenu des innovations mises en œuvre. Le changement ne se décrète pas.

2.2 L'obsolescence technique

Une barrière technique peut se poser au développement de la mise en réseau des services publics. Beaucoup d'institutions publiques et d'organisations non marchandes ont déjà connu une ou plusieurs vagues d'informatisation qui les ont dotées d'un parc informatique qui, sans être devenu inutilisable, peut ne pas être adaptable aux technologies de réseaux. Cela se manifeste notamment par un paradoxe : les organisations et les services publics les plus récents sont mieux équipés, parfois aussi à un prix moindre, que des organisations informatisées de longue date.

A cette obsolescence potentielle du matériel et des logiciels, il faut ajouter un effet pervers lié à l'accélération du changement technique. Des produits (matériels et logiciels) de plus en plus performants et de moins en moins coûteux sont constamment mis sur le marché, à un rythme de plus en plus accéléré. Toutefois, ces nouvelles applications et ces nouveaux outils ont des exigences en capacité, en mémoire, en performance, qui est très souvent en décalage avec la gamme de produits proposés à peine un an ou deux auparavant. Cette tendance pose un réel problème de rentabilisation des investissements, de durée des amortissements et de coûts de conversion.

2.3 Les aspects réglementaires

Deux formes de rationalité qui peuvent entrer en conflit au-delà d'un certain stade de développement de la mise en réseau : d'une part, la protection des données personnelles et de la vie privée, et d'autre part, la transparence et l'accessibilité des dossiers individuels afin d'améliorer la qualité du service. Les services publics sont contraints à des règles très strictes concernant la circulation et surtout l'interconnexion des données personnelles, alors que les services marchands, comme la banque et l'assurance, ont pu développer des services individualisés sur base d'un fichage intensif de données personnelles sensibles, sur base

desquelles on peut établir des profils et des critères de sélection de la clientèle qui seraient illégaux dans le secteur public. Les problèmes juridiques sont nombreux : protection de la vie privée, régulation de l'Internet, définition d'instances de régulation, identification des signatures électroniques, sécurité des transactions électroniques, droits du consommateur, etc.

2.4 Des contraintes spécifiques : accessibilité, simplicité, sécurité

Dans les activités de front-office, dans le contact avec la clientèle, les services publics et non marchands fonctionnent avec des contraintes différentes du secteur marchand. Les entreprises de services marchandes ciblent leur clientèle. Elles proposent certains produits et services à des groupes spécifiques mais homogènes. Ces entreprises marchandes développent des modes de production des services conçus en fonction de ces segments de clientèle ciblés. Dans tous les cas, une différence importante avec les services marchands concerne la segmentation de la clientèle. Le principe même du service public consiste à garantir à tous l'accès au service et la même qualité de service. La segmentation de la clientèle ne peut donc déboucher ni sur la discrimination, ni sur l'exclusion ; son aspect positif est qu'elle peut permettre une meilleure différenciation des services selon les besoins du public.

Les services non marchands, publics ou privés, s'adressent, en principe, à tous les citoyens. Dans le secteur non marchand, les potentialités de la mise en réseau doivent être envisagées en tenant compte de certaines caractéristiques propres aux missions des services publics :

- Le service doit être *accessible* à tous les citoyens concernés. Or ceux-ci constituent rarement une population homogène. Le développement de services en ligne ou d'une administration à distance doit, d'une part, offrir des points d'accès aux ménages non équipés et, d'autre part, coexister avec des modalités classiques.
- Les procédures, les démarches doivent être *simples*. La médiation systématique de la technologie peut avoir un effet pervers, qui est le risque d'exclusion de certaines catégories de la population. Il ne s'agit pas seulement d'un risque d'exclusion sociale, due à l'inégalité des revenus, des niveaux d'éducation et des conditions de vie. La technologie peut devenir elle-même un facteur d'exclusion à la fois pour les usagers des services en réseau mais aussi pour les travailleurs.
- Enfin, il s'agit de données personnelles dont la protection et la *sécurité* doivent être garanties. Cette protection est organisée légalement mais il subsiste néanmoins des risques de piratage ou de fraude qui sont particulièrement importants quand il s'agit de données personnelles. De nouvelles formes de contrôle social, à partir de données informatisées, doivent également être anticipées, par exemple, dans le domaine de la santé.

3. Les facteurs de diffusion

3.1 La formation et l'implication des groupes concernés : décideurs, citoyens, travailleurs

L'information et la formation sont deux facteurs essentiels pour assurer la diffusion de la mise en réseau, le développement et l'appropriation des usages. L'appropriation adéquate des

technologies et des usages proposés passe par cette implication large des groupes concernés, en amont et en aval des projets technologiques.

L'information concerne d'abord les décideurs, cadres et gestionnaires du secteur public et non marchand. Les projets en matière de technologies de l'information et de la communication sont souvent difficiles à maîtriser, à la fois par un manque de clarté dans la communication des responsables informatiques et par un manque d'acculturation dans ce domaine chez les décideurs. Par rapport à d'autres vagues de modernisation informatique, qui concernaient plutôt l'automatisation des tâches administratives, la mise en réseau présente un avantage. L'intérêt en termes de qualité de service est d'emblée compréhensible par les décideurs, il lève certaines barrières de compréhension technique.

La formation est également indispensable pour améliorer la participation des utilisateurs finals dans la conception et la spécification des projets. Les études empiriques montrent que cette participation des utilisateurs se déroule le plus souvent sur un mode mineur, à travers des groupes de travail consultatifs. Pour passer à des formes plus interactives d'implication des utilisateurs, il faut coupler formation et participation, de manière à développer les compétences requises pour exercer une influence sur la conception ou la spécification d'un nouveau système.

Une fois les projets mis en œuvre, la formation du personnel à de nouveaux outils mais aussi à de nouveaux modes de travail est indispensable.

3.2 Le développement de mesures d'accompagnement à la diffusion des usages

A côté des activités d'information et de formation, d'autres mesures peuvent favoriser la diffusion de la mise en réseau des services publics et l'appropriation des usages. De telles mesures sont également mises en œuvre pour encourager et accompagner la diffusion et les usages des télécommunications dans les entreprises privées. En ce qui concerne les services non marchands, publics et privés, des mesures peuvent être imaginées : soutenir le développement d'applications spécifiques pour les services publics et les associations non marchandes ; soutenir le développement de projets pilotes ; valoriser et assurer la transférabilité des expériences réussies ; imaginer des mesures spécifiques de financement de l'innovation technologique pour les organisations non marchandes ; etc.

3.3 Le soutien à l'innovation de services

D'une manière générale, le secteur non marchand, excepté dans les aspects de gestion, a peu de capacités d'innovation technologique ; il est consommateur d'innovations plutôt que concepteur. Hormis certaines institutions de grande taille, qui disposent de leur propre service informatique et dont le fonctionnement est proche des entreprises de services marchandes, les organisations non marchandes, publiques et privées, se caractérisent par leur faible capacité d'innovation technologique. Elles ne disposent ni des ressources financières ni des ressources humaines pour mettre au point des applications et développer des logiciels spécifiques.

Les applications à destination des services non marchands sont généralement mises en œuvre au niveau sectoriel et souvent soutenues par des fonds publics. Dans des domaines très différents, comme la télémédecine ou les bibliothèques, la logique est la même : les

utilisateurs des innovations (personnel paramédical, bibliothécaires) n'ont pas la capacité de développer les applications mais ils en seront les utilisateurs quasi uniques. Il s'agit d'applications sur mesure, d'intérêt social, mais qui sont développées dans une dynamique de marché, par des entreprises prestataires de services, qui les vendront ensuite aux organisations utilisatrices. Cette situation n'est toutefois pas incompatible avec le fait que des entreprises privées puissent concevoir des produits adaptés aux organisations publiques.

Néanmoins, en matière de service, le soutien à l'innovation ne doit pas être confiné au seul champ des technologies. L'innovation de service est un processus combiné qui associe des composantes technologiques, sociales, esthétiques, et dans lequel le véritable creuset de l'innovation est la *relation de service*.

3.4 Les démarches d'évaluation

Les processus de changements sont faits d'essais et d'erreurs, mais de nombreux projets de modernisation technologique font souvent l'impasse d'une étape d'évaluation. Les démarches d'évaluation sont pourtant essentielles, elles permettent : de mesurer l'adéquation entre les projets et les usages ; d'évaluer le degré d'appropriation ; d'identifier les usages détournés ainsi que les éventuels usages innovants mis en œuvre. En matière d'évaluation, au-delà d'un accord sur le principe, il convient encore de définir les acteurs, les procédures, les critères et les retombées des démarches qui sont mises en œuvre.

3.5 Un effet d'entraînement dans les usages

Au-delà d'un certain seuil, que l'on peut caractériser comme le passage d'une logique d'opérations à une logique de réseau, on constate un effet boule de neige dans le développement des usages des technologies de réseau. Dans la mise en réseau des services publics, on constate bien souvent un effet d'entraînement dans les usages. Une fois qu'une infrastructure de réseau et de nouvelles procédures ont été mises en place, de nouvelles applications sont construites à partir des premières : un Intranet à partir d'un réseau local, un serveur vocal ou un centre d'appel à partir d'un système de gestion des communications téléphoniques, des services en ligne et des sites Web à partir des bases de données mises en réseau, l'archivage électronique à partir du scanning, etc. Les coûts supplémentaires et les difficultés de mise en œuvre de ces nouveaux services ou de ces nouvelles applications en lien avec les réseaux sont faibles par rapport aux avantages escomptés à court terme.

3.6 Le caractère déterminant des facteurs contextuels

Dans la gestion des services publics, et non marchands en général, ce sont des facteurs externes qui sont déterminants dans les stratégies de modernisation technologique. Ces facteurs externes, comme par exemple des modifications réglementaires ou des obligations nouvelles, viennent modifier, voire déstabiliser, un équilibre organisationnel parfois peu ou pas performant. Ces perturbations requièrent la recherche de nouvelles solutions techniques et organisationnelles, puisque l'augmentation de personnel est rarement une solution envisageable.

Les services publics ont évolués pendant très longtemps dans un contexte non concurrentiel ce qui a conduit à développer des stratégies de modernisation plus souvent réactives que pro-

actives. La montée en puissance d'une concurrence non marchande et d'une marchandisation d'espaces de l'action publique conduit à mettre en place davantage de stratégies de modernisation pro-actives.

Parmi les facteurs de pression externes, l'attitude du citoyen ou de l'utilisateur devient déterminante. La mise en réseau des services publics offre en effet beaucoup de potentialités en matière d'amélioration de la qualité du service au citoyen. Si, pendant de nombreuses années, l'opinion du citoyen a eu peu d'effets sur la gestion publique, son attitude critique plus active et son exigence de qualité de service à l'égard de l'administration jouent aujourd'hui un rôle de catalyseur.

La prise en compte croissante de la satisfaction de la clientèle et la pression concurrentielle nouvelle pourraient faire passer les services publics d'une attitude réactive à une attitude proactive face aux technologies de l'information et de la communication.

4. Des enjeux

4.1 Le caractère démocratique de la régulation

La mise en réseau de la sphère publique et le développement de l'Internet pose des problèmes de régulation d'une nature nouvelle. De nouveaux enjeux apparaissent, relatifs à la protection des personnes, à la réglementation des échanges, à la cybercriminalité, etc. De nouveaux acteurs (individus, firmes, associations de firmes, fournisseurs de services, etc.) apparaissent également et s'octroient un rôle de régulateur. Les principes édictés sont souvent non contraignants et interpellent surtout la « bonne volonté et la raison ». Une réflexion sur les critères d'une régulation démocratique paraît essentielle. Quel doit être le rôle de l'État, celui des usagers, et celui des acteurs économiques ?

4.2 Les phénomènes d'exclusion

La mise en réseau des services publics et l'expansion de la télémediation et du self-service pourraient accroître de manière transversale des inégalités et en introduire de nouvelles là où il n'y en avait pas. Les discours prophétiques relatifs aux technologies de l'information et de la communication ignorent bien souvent les enseignements de la sociologie des usages et les mises en garde contre une société de l'information à plusieurs vitesses. Or, les faits et les analyses le démontrent : aujourd'hui, les TIC génèrent et renforcent des clivages sociaux plus qu'elles n'en suppriment. Capacité économique, compétence technique, bagage culturel comptent pour beaucoup dans l'accès aux technologies et l'appropriation des usages. Il s'agit d'un enjeu qui dépasse largement la question de la mise en réseau des services publics. Toutefois, dans l'exercice des missions de service public, cet enjeu de l'exclusion s'exprime avec davantage d'acuité.

4.3 Les nouvelles formes de citoyenneté

Les technologies de réseau, et plus spécifiquement l'Internet, laissent entrevoir de nouveaux canaux et de nouveaux espaces pour l'expression démocratique. Les expériences de téléconsultation, télé démocratie ou micro-contestation sur Internet sont déjà très nombreuses. Il s'agit aujourd'hui de réfléchir au rôle, au fonctionnement, à la régulation et au pouvoir de

ces nouveaux moyens d'expression et de coalition en ligne. Il convient cependant d'éviter un engouement moderniste et dénué de critiques pour ces nouvelles formes d'expression de la citoyenneté. Celles-ci doivent être pensées *en complémentarité* plutôt qu'en substitution des formes traditionnelles d'expression de la citoyenneté. C'est également *l'articulation* entre toutes les formes d'expression démocratique, éprouvées et innovantes, qui doit être réfléchie de manière concertée et ... démocratique.