

Février 2002 • N° 8

**Les collectivités
territoriales se mettent
aux nouvelles
technologies**

Les enseignements
des démarches engagées
Les perspectives

Une enquête de
Bernard Brunhes Consultants



LES
CAHIER
DU GROUPE BERNARD BRUNHES

Les Cahiers du Groupe Bernard Brunhes

Ces « Cahiers » entendent contribuer à analyser les changements sociaux qui sont liés aux mutations économiques actuelles. Les interventions et les réflexions des consultants du Groupe Bernard Brunhes en fournissent la matière.

- Le n° 1 des « Cahiers », « Banques et assurances en Europe : les enjeux sociaux d'un bouleversement », traite de l'impact sur l'emploi des changements structurels affectant les services financiers, ainsi que des analyses et des réponses syndicales en la matière.
- Le n° 2, intitulé « Et si les conflits dans les transports n'étaient pas une fatalité ? », présente l'essentiel d'une étude qui s'appuie sur de nombreuses interventions et observations dans des entreprises du transport terrestre et aérien. C'est une analyse des causes de la conflictualité qu'on y rencontre fréquemment et une présentation de clés pour la surmonter et favoriser les changements.
- Le n° 3 a pour titre « 35 heures : une occasion de repenser la formation – Les enseignements des accords de branche et d'entreprise ». Il étudie ces accords et présente une typologie des dispositions qu'ils contiennent en matière de formation.
- Le n° 4 traite du thème de l'aménagement-réduction du temps de travail dans les collectivités territoriales. Sous le titre « 35 heures : quand les collectivités territoriales devancent l'appel », il présente des démarches en ce domaine et les analyse.
- Le n° 5 expose la problématique de la formation des salariés peu qualifiés. Ceux-ci y ont trop peu souvent accès et on ne leur fait pas suffisamment toucher du doigt le parti qu'ils peuvent en tirer. Ce « Cahier » analyse de « bonnes pratiques » de PME-PMI en la matière. Il décrypte les facteurs qui ont contribué à leur réussite.
- Le n° 6 rend compte d'une enquête sur le traitement des conséquences sociales des grandes restructurations : « La gestion des crises industrielles locales en Europe ». Pour répondre aux mutations de compétitivité et à leurs conséquences, des solutions nouvelles sont trouvées, qui engagent des acteurs multiples. Des exemples européens indiquent un changement de perspective dans la gestion des restructurations.
- Le n° 7 est le fruit d'une enquête sur l'attitude des entreprises et de la société à l'égard des salariés de plus de 55 ans, menée dans cinq pays (Allemagne, Royaume-Uni, Suède, États-Unis, Japon). Sous le titre « Les salariés seniors : quel avenir dans l'entreprise ? », elle fournit des pistes de réflexion et d'action sur la gestion des emplois et des compétences de ces salariés.

**Les textes de ces « Cahiers » sont sur Internet (www.brunhes.com).
Ils sont aussi disponibles sur papier (Groupe Bernard Brunhes,
89, rue du Faubourg Saint-Antoine, 75011 Paris – 8 €)**

SOMMAIRE

Avant-propos	
La méthode utilisée	7
 Introduction	
Les NTIC : une opportunité d'accélérer le changement	9
Les TIC : des outils au service d'une stratégie	11
 Chapitre 1	
Un contexte propice au développement des TIC	13
Des outils aboutis et riches de potentialités	14
En route vers la société de l'information	17
La France se connecte, mais avec un certain retard	
L'État montre l'exemple	
Les groupements de collectivités ont le vent en poupe	
Des avancées qui facilitent le développement des TIC	20
Les collectivités autorisées à investir en fibre noire	
La signature électronique enfin reconnue	
Des moyens financiers sont disponibles	
 Chapitre 2	
De faibles impacts internes pour des outils encore sous-utilisés	23
Des difficultés à définir un projet global	24
Un réel déficit de pilotage stratégique	
Un enjeu encore souvent mal perçu par les élus	
Une absence de stratégie initiale	
Introduction des TIC : entre laisser-faire et stimulation des usages	
Des impacts managériaux décevants sur des organisations inchangées	33
L'outil ne crée pas l'usage	
Le « e-management » sonne-t-il le glas de la structure hiérarchique traditionnelle?	
Des métiers en évolution	
Une gestion des ressources humaines modifiée	
Qu'est-ce que le e-learning?	
Vers de nouvelles pratiques de travail?	

SOMMAIRE

Quantité d'informations rime-t-elle avec qualité de communication?	49
Surcharge et anarchie de l'information circulante La libre circulation de l'information pose la question de la confiance en l'agent NTIC et dialogue social : une place à trouver	
Les facteurs-clés de succès	54
Les axes structurants d'une méthodologie NTIC	55

Chapitre 3

Vers un nouveau rapport entre les collectivités et leur environnement?

57

Le possible renouvellement de la production de services publics ..	58
À qui s'adressent les « cyber-collectivités » ? Des phases de déploiement progressif des services publics en ligne Quelques expériences prometteuses	
La démocratie en ligne : mythe ou réalité?	66
Citoyenneté et transparence Un dialogue rénové entre citoyens et élus Vers de nouveaux modes de participation à la vie politique locale?	
Quelle stratégie adopter?	74

Chapitre 4

Les TIC, outils d'avenir pour le développement territorial?

75

Un territoire inégalement desservi par les TIC	76
Diverses technologies pour divers territoires Faut-il parler de fracture numérique?	
Des outils sous-exploités pour des enjeux territoriaux d'envergure	84
Un défi territorial trop rarement relevé par les TIC Le pari économique des TIC Les TIC au service de l'insertion	
Comment mettre les TIC au service de l'aménagement et du développement des territoires	93

Les auteurs

Nicolas Bourgeois et Valérie Georgeault sont respectivement consultant et directeur de projet dans le Pôle Collectivités et Politiques territoriales de Bernard Brunhes Consultants.

Le partenariat avec les collectivités territoriales

Depuis une dizaine d'années, Bernard Brunhes Consultants est partenaire des collectivités territoriales et du service public local. Ses interventions d'étude et de conseil se développent selon trois axes :

- *Diagnostiques stratégiques des territoires, mobilisation des acteurs locaux autour de stratégies et de projets de développement partagés, management des systèmes d'acteurs locaux, optimisation des partenariats...*
- *Appui aux élus locaux pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales (formalisation et traduction opérationnelle des objectifs politiques, projets d'administration, projets de service, coopération élus – équipes de direction générale – cadres...) et évaluation des politiques publiques.*
- *Conseil en management et organisation des administrations publiques locales, gestion des ressources humaines, management des compétences, conduite du changement et accompagnement de projets internes (projets NTIC...), aménagement-réduction du temps de travail, gestion des temps et des activités, audit opérationnel et organisationnel...*

Le Groupe Bernard Brunhes Consultants, créé en 1987, intervient aussi auprès de nombreuses entreprises en matière de management des ressources humaines, de stratégie et d'ingénierie sociales.

Bernard Brunhes Consultants tient à remercier tout particulièrement les collectivités territoriales qui ont participé à cette étude et qui ont accueilli les consultants, ainsi que Daphné Jardin-Roggeman, stagiaire du Mastère ESSEC Management urbain – environnement et services, sans qui cette étude n'aurait jamais pu être menée à bien.

La méthode utilisée

Afin d'appréhender les impacts des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) dans les collectivités territoriales, le cabinet Bernard Brunhes Consultants a réalisé cette étude au cours de l'année 2001. Il s'agissait de comprendre en quoi les NTIC pouvaient faire évoluer les modes d'organisation, de fonctionnement et de management des collectivités, favoriser le renouvellement des services publics, ainsi que des relations avec les usagers et citoyens et participer au développement des territoires.

La méthodologie employée s'appuie sur une double approche quantitative et qualitative.

Une enquête quantitative

Un questionnaire d'enquête a été conçu autour des outils. Ces outils, que nous avons pris en compte dans l'acception «Nouvelles technologies de l'information et de la communication», sont :

- les outils NTIC externes (*site web et connexion à Internet*), qui permettent à la collectivité d'obtenir et de diffuser des informations, de communiquer avec son environnement extérieur,
- les outils NTIC internes (*messagerie seule, messagerie avec intranet, «workflow»* ou outil de gestion électronique des processus, «*groupware*» ou outil de travail en commun), qui optimisent des flux internes et peuvent faire évoluer les pratiques managériales,
- les outils NTIC partagés (*extranet et SIT*), qui facilitent les échanges et le travail en commun de la collectivité et de ses partenaires publics locaux.

Une quatrième partie du questionnaire concernait les enjeux des NTIC pour les collectivités, en termes de gestion des ressources humaines, de développement local...

Ce questionnaire a été envoyé à un échantillon d'environ 500 collectivités territoriales, réparties comme suit : 22 régions, 100 départements, 380 communes, de quelques centaines d'habitants à plus de 200 000 habitants. Le choix des communes destinataires du questionnaire a été fait sur une base à la fois géographique (toutes les Villes préfectorales ou sous-préfectorales) et «médiatique» (communes citées dans les médias s'illustrant par leurs innovations et expérimentations en matière de NTIC).

Les directeurs généraux des services ont été destinataires du questionnaire. Toutefois, nous leur avons conseillé de remplir le questionnaire «à plusieurs mains», en fonction des compétences de chacun (directeur informatique [DI ou DSI], directeur des ressources humaines [DRH], chargé de mission NTIC, directeur des services techniques [DGST]...).

Les taux de retour sont dans la moyenne pour une étude de ce type : 12,8 %. Trente-cinq communes ont rempli et renvoyé le questionnaire, soit un taux de retour de 9 %, les communes de 30 000 habitants et plus s'étant illustrées par un taux de retour supérieur à 10 %. 18 départements ont renvoyé le questionnaire, soit un taux de retour de 18 %, et enfin 11 régions, soit un taux de retour de 50 %.

Une enquête qualitative

Lors du traitement des questionnaires reçus, quinze collectivités territoriales ont été identifiées par l'originalité de leurs actions. Il s'agit de trois Conseils régionaux (Centre, Picardie, Pays de la Loire), de la Collectivité territoriale de Corse, de cinq Conseils généraux (Corrèze, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-Saint-Denis, Yvelines), de cinq Villes (Angers, Arles, Béziers, Bobigny et Montreuil) et d'une Communauté urbaine (Nantes). Ces collectivités ont été rencontrées lors d'un ou de plusieurs entretiens sur site ou par téléphone avec la direction générale de la collectivité et/ou les porteurs du projet. Par ailleurs, 115 sites web de collectivités et quelques intranets ont été «visités» de manière attentive.

Précision

Du fait de la méthodologie employée, les collectivités qui ont répondu au questionnaire possédaient au moins un outil NTIC et avaient des points de vue et/ou des expériences à partager. Ceci explique en partie le faible taux de retour de la part des petites communes, moins équipées. Par conséquent, la vision qu'offre l'ensemble des réponses au questionnaire, tous niveaux de collectivités confondus, ne reflète qu'une partie de la réalité. C'est donc de cette réalité, représentative de collectivités plutôt bien équipées et utilisant peu ou prou les NTIC, que nous traiterons.

Les NTIC : une opportunité d'accélérer le changement

Lors de la dernière université d'Hourtin⁽¹⁾ en août 2001, le ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État considérait à propos des Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et de la société de l'information que « *la période des fondations (1997-2001) laisse aujourd'hui place à celle de la construction cohérente d'un système qui n'est plus marginal dans l'activité de l'État, mais bien au cœur du fonctionnement public, au cœur de la démocratie* ». Il semble en effet que les Nouvelles technologies de l'information et de la communication soient de plus en plus diffusées au sein de l'administration française et particulièrement bien mises en œuvre au niveau des collectivités territoriales (communes, structures intercommunales, conseil généraux et conseils régionaux).

La première partie de ce « Cahier » revient sur ces éléments de contexte : « Un contexte propice au développement des TIC ».

Les NTIC se présentent aujourd'hui comme un levier important de la modernisation et de la réforme des administrations. En effet, les NTIC, qui devraient perdre leur « N » pour devenir « TIC », symbole de leur intégration progressive dans les mentalités, offrent de multiples opportunités d'évolution pour les organisations, via l'évolution des « process » de production et des pratiques managériales. Leurs enjeux au sein des collectivités sont désormais connus, du moins en théorie : accélération de la communication interne, évolution vers un travail transversal en groupe projet, augmentation de la productivité, développement de nouveaux métiers, automatisation de certaines procédures... Ces enjeux, qui s'apparentent étroitement à ceux des entreprises privées, avec toutes les réserves dues aux spécificités des collectivités territoriales, sont les suivants : comment les collectivités ont-elles engagé les projets internes liés au développement des outils TIC ? Ces projets répondent-ils à la définition d'une véritable

1. La première université d'Hourtin donnait en 1997 le coup d'envoi du Programme d'action du Gouvernement pour la société de l'information (PAGSI).

stratégie globale intégrant les TIC à d'autres composantes organisationnelles ou managériales? Quelle est la place des différents acteurs de l'administration territoriale pour mener à bien ces projets? Quels sont les impacts du développement des TIC sur l'organisation et le management? Quelles leçons peut-on tirer de l'intégration d'outils TIC au sein de ce type d'organisation de travail?

L'ensemble des enjeux internes sont développés dans la seconde partie : «*De faibles impacts internes pour des outils encore sous-utilisés*».

Si le thème des conséquences internes de l'introduction des TIC dans les collectivités territoriales est finalement proche des problématiques que connaissent les entreprises sur ce sujet, les collectivités ont toutefois deux spécificités dans leur approche du sujet TIC : d'une part, elles fournissent des services publics qui répondent à des enjeux différents de ceux des entreprises produisant des biens et services, d'autre part elles sont dans une relation au territoire et aux acteurs territoriaux (entreprises, associations...) qui induit un rôle de coordination et de développement des TIC sur leur territoire de compétence au nom de l'intérêt général.

Il s'agit donc d'examiner les conséquences de l'introduction des TIC sur les modes de production du service public local, de définir les changements induits par les TIC dans les relations entre la collectivité et les usagers, administrés et citoyens. De même, il convient de saisir les nouveaux modes de collaboration entre les différents acteurs présents sur les territoires (autres administrations territoriales, administrations d'État, entreprises, associations...) induits par le développement des TIC.

On peut ainsi supposer que les difficultés qui existent encore dans la relation avec l'utilisateur (lenteur de l'administration, difficulté à joindre les services ou les élus, manque de transparence...) ont une chance d'être en partie résolues par l'intermédiaire des TIC. On peut aussi penser que les défauts de coordination entre acteurs d'un même territoire, qui sont souvent liés à des différences de vues stratégiques, ne prendront plus prétexte de problèmes d'interface technique.

La troisième partie («*Vers un nouveau rapport entre les collectivités et leur environnement?*») aborde la thématique de l'e-administration.

Enfin, si les NTIC sont des outils qui peuvent être au service de la lutte contre la «fracture numérique» et du développement et de l'aménagement des territoires tant d'un point de vue économique que social, encore faut-il que les infrastructures, et notamment les réseaux haut débit, irriguent l'ensemble du territoire national, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. Au-delà de l'équipement en infrastructures, il s'agit aussi pour les collectivités de s'interroger sur la ou les technologies qui seraient disponibles et pertinentes pour leurs usages et leurs territoires. Mais en soi les infrastructures ne suffisent pas à combler la «fracture numérique» et ce d'autant plus que celle-ci est

multiforme. Les collectivités territoriales doivent donc, en matière d'aménagement et de développement des territoires, comme en matière de lutte contre les exclusions, avoir une stratégie globale qui porte autant sur les services, les usages que sur les infrastructures.

La quatrième partie (« Les TIC, outils d'avenir pour le développement territorial ? ») explore le rôle des NTIC dans les projets de développement territorial, ainsi que les politiques des collectivités territoriales mises en œuvre pour faciliter l'accès aux NTIC et réduire la « fracture numérique ».

Les TIC : des outils au service d'une stratégie

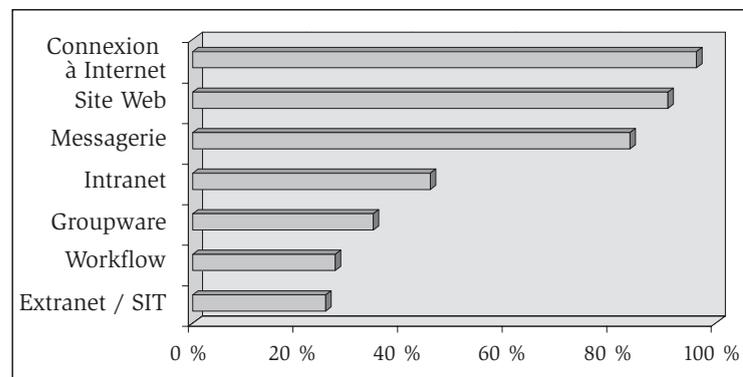
Les collectivités territoriales semblent avoir largement relevé le défi : leur niveau d'équipement informatique semble adapté et l'introduction des TIC dans les organisations est largement amorcée.

Même si on peut supposer que ce sont surtout les collectivités disposant déjà de TIC qui ont répondu en majorité au questionnaire, le graphique ⁽²⁾ qui suit montre que l'énorme majorité dispose d'outils externes (site web, connexion à Internet) et/ou internes (messagerie, intranet, workflow, groupware). Les outils partagés sont encore peu répandus (extranet, Système d'information territorial ou SIT), parce que le travail en réseau, le partage d'informations, et peut-être aussi la transversalité inter-services, restent des pratiques encore peu répandues. Les collectivités sous-équipées en TIC justifient leur retard par un manque de temps ou de moyens à consacrer à ces technologies, mais ne cachent pas leur volonté de se doter rapidement d'outils performants.

Parfois cette volonté de combler coûte que coûte leur retard technologique fait l'impasse sur la définition d'une stratégie préalable, ou même sur les réelles capacités de l'administration à traduire l'implantation des outils TIC en terme d'usages (par exemple, capacité

2. Tous les résultats statistiques de l'étude sont issus des réponses de 63 collectivités territoriales au questionnaire.

Pourcentage de collectivités disposant d'outils TIC



Source : enquête Bernard Brunhes Consultants.

du management à les intégrer et à animer une démarche de développement de ceux-ci dans les services).

En effet, la mise en œuvre des TIC ne relève pas uniquement de la seule maîtrise technique. Leur introduction dans l'organisation ou dans la relation de la collectivité avec son environnement, doit être le fruit d'une réflexion de fond sur les modes d'action, relayée par un important travail de sensibilisation des utilisateurs finaux. Si les TIC sont mises en place sur une organisation interne inchangée (ou sur un système d'acteurs non préparé), elles accentueront des tendances en cours mais n'impulseront pas seules de nouvelles logiques d'action ou de relation. Par conséquent, quel que soit le thème envisagé, la réflexion stratégique prime l'installation d'outils. Ceux-ci doivent être considérés pour ce qu'il sont : un moyen pour appuyer et faciliter les réformes ou les évolutions, un accélérateur du changement.

CHAPITRE 1

Un contexte propice
au développement
des TIC

La France se situe aujourd'hui dans un contexte de développement général des TIC. Les collectivités publiques, les entreprises privées et publiques, les ménages s'approprient progressivement ces nouveaux modes d'information et de communication et les intègrent dans leur quotidien. L'introduction des TIC dans les collectivités locales en est à ses débuts mais est favorisée par un ensemble de facteurs directs ou indirects. L'informatisation et la connexion continue à Internet des ménages français crée une demande forte, qui incite l'administration locale à utiliser les TIC. À l'instar de l'État, qui dans le cadre de sa réforme souhaite intégrer davantage les TIC à son fonctionnement quotidien, les collectivités sont également incitées à s'approprier ces outils. Le développement de l'intercommunalité favorise également la mutualisation des moyens pour agir ensemble sur un projet TIC. Par ailleurs, les récentes lois sur la signature électronique ou sur l'intervention des collectivités dans le déploiement de réseaux appellent une réaction de la part des administrations territoriales. Enfin, des moyens ont récemment été débloqués pour réduire la fracture numérique.

Des outils aboutis et riches de potentialités

Les outils NTIC existent sous leurs formes actuelles, mis à part quelques progrès techniques à la marge, depuis le milieu des années 1990.

Leur intégration dans les entreprises privées a été favorisée par deux phénomènes : la multiplication des projets d'Enterprise Resource Planning (ERP) ⁽³⁾ et les nombreux plans d'informatisation qui ont concerné une majorité des organisations collectives de travail (les entreprises dans les années 1980, les collectivités territoriales et administrations publiques en général dans les années 1990). Les collectivités territoriales n'ont pas mis en œuvre d'ERP proprement dit, néanmoins elles se sont assez massivement équipées de logiciels de gestion, d'appui à l'élaboration des procédures budgétaires et de gestion des ressources humaines (paie, formation, statut, voire gestion RH globale), au cours de la dernière décennie. Ces systèmes d'information ont nécessité le développement de nouvelles pratiques de travail (gestion de projets, fonctionnement en réseau et mise en place de référentiels communs) qui se révèlent utiles pour le développement des NTIC.

Sur la base de ces expériences passées, de nouveaux outils liés aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ont fait leur apparition. Ils sont aujourd'hui bien connus et communément utilisés. Néanmoins, quelques précisions s'imposent sur la définition et les principaux usages des quatre principaux outils ⁽⁴⁾.

- **Intranet** : l'intranet reprend les standards issus de l'Internet et les applique au réseau interne de l'organisation. À partir de cet outil, il est possible, pour tout ou partie des personnels, d'accéder aux ressources qui y sont offertes.

3. PGI en français (progiciels de gestion intégrée), tels que SAP, Peoplesoft. Ces progiciels permettent de traiter l'ensemble des fonctions (finances, production, vente, comptabilité, ressources humaines...) de l'entreprise. L'introduction d'un ERP est un choix stratégique majeur : nécessité d'une remise à plat des procédures, réingénierie des services. Les ERP permettent en général de réaliser des gains de productivité importants. Les ERP rationalisent l'organisation de travail, mais c'est parfois au détriment de l'innovation, de la créativité et de la réactivité de la structure.

4. Sont présentés ici les outils NTIC les plus courants.

Jusqu'ici les usages de l'intranet dans les entreprises et les collectivités territoriales répondaient principalement à des besoins de communication et/ou d'information interne à l'organisation. Communément, lorsqu'on parle d'intranet, il est souvent fait référence à «une sorte de journal interne en ligne» : l'intranet regroupe le plus souvent l'annuaire des agents et des principaux partenaires, une revue de presse, des informations sur l'évolution de tel ou tel projet... L'intranet peut également permettre la consultation et la participation à des forums de discussion, à des FAQ (foires aux questions). Il peut aussi laisser une place à l'expression des représentants du personnel de la collectivité. Il peut enfin renvoyer à des sites Internet considérés comme des ressources utiles pour les agents.

Mais l'intranet peut aussi accueillir des fonctions plus élaborées : son architecture est bien adaptée aux fonctions du groupware et du workflow. Ces deux outils ont d'ailleurs tendance à être implantés directement sur l'intranet. Par ailleurs, il est possible d'envisager des liens entre intranet et extranet (pages communes aux deux, extraction d'informations issues de l'intranet pour les mettre à disposition sur l'extranet, et inversement). Dans la quasi-totalité des organisations qui disposent d'un intranet celui-ci utilise le plus souvent le même logiciel de navigation que l'Internet⁽⁵⁾.

Dès lors des combinaisons triangulaires (Internet-extranet-intranet) sont possibles, même si elles sont encore peu fréquentes aujourd'hui. Les interfaces homogènes de ces trois outils permettent de passer de l'un à l'autre sans difficulté, de manière naturelle. Par exemple, une interface regroupant ces trois types d'outils peut permettre à un agent d'une commune travaillant au service du budget d'aller consulter les taux d'imposition des autres communes sur l'Internet, de construire son budget avec les informations remontant des autres services sur l'intranet et d'effectuer des simulations en matière de pression fiscale, via un extranet regroupant les autres collectivités territoriales et les structures intercommunales de son territoire.

L'intranet favorise la diffusion des informations et peut les rendre plus visibles et plus faciles à actualiser. L'animation de l'intranet suppose un bon savoir-faire documentaire pour traiter l'information et une bonne connaissance de l'ensemble de l'organisation. Ainsi l'intranet, d'abord quasiment exclusivement utilisé pour des besoins de communication interne, est aussi un outil de travail transversal qui peut aider à l'information et à la prise de décision stratégique.

- **Extranet** : l'extranet permet à une entreprise ou une collectivité de constituer un «réseau privatif» pour qu'elle puisse échanger et partager, de manière sécurisée, des informations avec ses partenaires (clients, fournisseurs, partenaires...). L'extranet utilise des protocoles identiques à l'Internet et est en quelque sorte une prolongation naturelle de l'intranet. Un certain nombre d'usages

5. Les plus fréquents sont Netscape et Microsoft Explorer.

de l'extranet sont connus, comme les interfaces entre les donneurs d'ordres et leurs sous-traitants (notamment pour les commandes de pièces en flux continu des compagnies automobiles vers leurs réseaux de sous-traitants, les relations entre les courtiers et les compagnies d'assurances...).

Cet outil « contribue à rendre plus mouvantes les frontières de l'entreprise. Des collaborations diverses se nouent qui vont au-delà des cellules économiques et juridiques qui constituent l'entreprise. L'entreprise s'insère dans un réseau qui l'englobe, la dilue mais aussi la renforce, la soutient, la démultiplie. Elle devient poreuse »⁽⁶⁾.

Dans les collectivités territoriales, les possibilités d'usage de l'extranet peuvent être, par exemple, la mise en relation de partenaires privés et publics dans le cadre d'une politique impliquant de nombreux acteurs territoriaux (constitution d'un « système productif local », d'un extranet dédié à l'emploi local avec les offres des entreprises et celles du service public de l'emploi...), ou encore la mise en réseau de la collectivité avec ses partenaires privilégiés (services déconcentrés de l'État, fournisseurs...).

Les Systèmes d'information territoriaux (SIT), visant à améliorer les modes de collaboration entre administrations déconcentrées de l'État (et parfois en lien avec les collectivités territoriales), sont une forme d'extranet⁽⁷⁾.

- **Workflow** : le workflow peut être défini comme la gestion électronique d'un ou de plusieurs processus, auparavant effectué(s) de manière orale, manuelle ou mécanique. Le plus souvent, il s'agit de processus administratifs mettant en jeu plusieurs acteurs, plusieurs documents et plusieurs tâches. Peuvent être organisées sous la forme de workflow, par exemple, les procédures de demandes de congés, la validation d'une commande de fourniture, les demandes de petites interventions en matière d'informatique, de réparation de bâtiments ou encore la gestion des délibérations. Ce type d'outil permet de gagner en efficacité et de sécuriser certains processus, notamment ceux qui engagent des moyens financiers. Le workflow applique des règles et des circuits prédéterminés, ce qui suppose une réflexion préalable sur les procédures en jeu.
- **Groupware** (ou « collectif », « synergiciel ») : outil permettant à un groupe ou à des groupes de personnes, distants ou non, de travailler en commun. Cet outil⁽⁸⁾ facilite la communication (messageries, forums, réunions à distance), la coopération (espaces virtuels de travail en commun, élaboration collective de documents), la coordination (agendas en ligne, plannings électroniques) et la collaboration (bases d'informations, bases de données)⁽⁹⁾. Ce type d'outil correspond à un mode de production dit de « projet », comme par exemple le suivi d'une affaire traitée par différentes personnes, réparties sur différents territoires où le chef de projet coordonne les interventions des uns et des autres, sans être nécessairement leur supérieur hiérarchique. Dans les collectivités terri-

6. «NTIC : de quoi parle-t-on?», Étude TICO : technologies de l'information et de la communication dans les organisations, ANACT, Gérard Cascino (Coord.), Cabinet Ourouk (Collab.), 1999.

7. La notion de SIT est explicitée dans le Chapitre 3.

8. Les outils de groupware les plus fréquents dans les collectivités sont Lotus-IBM avec Notes ou Domino, Micosoft avec Exchange, Novell avec Groupwise.

9. Ces fonctions sont parfois intitulées les « 4 C ».

toriales, un groupware peut rassembler les responsables des services fonctionnels et leurs correspondants dans les services opérationnels. On peut aussi penser à la constitution d'un groupware pour engager une réflexion sur la protection de l'enfance auquel participeraient les représentants de l'Aide sociale à l'enfance et ceux de la Protection maternelle et infantile d'un Conseil général, ainsi que leurs principaux partenaires (Centre départemental de l'Enfance, Justice, Police, Éducation nationale...).

Ainsi le groupware développe la transversalité (fonctionnement en réseau, en équipes virtuelles). Il permet des gains de temps et de moyens financiers importants (relatifs aux déplacements par exemple), notamment pour les cadres dont le travail est morcelé entre différents projets et repose principalement sur des réunions. Dans les collectivités territoriales, on pense aux chargés de mission, aux cadres des services du développement économique, de la communication externe ou de la culture... Le groupware engendre donc une moins grande lisibilité de la valeur ajoutée de chacun du fait de la nature collective de la production. Le groupware peut aussi contrarier les hiérarchies établies.

En route vers la société de l'information

La France se connecte, mais avec un certain retard

Au regard des derniers éléments d'enquête disponibles lors de la réalisation de l'étude, les Français sont moins connectés que leurs voisins (on peut encore parler de « sous-connexion » en France).

La France se situe largement en deçà de ses voisins européens, à pratiquement 10 points de la Belgique ou du Royaume-Uni.

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Belgique
Estimation du nombre d'internautes (en millions de personnes)	8	16	13	2,2
Pourcentage par rapport à la population totale	13,4 %	20 %	22 %	22 %

Une enquête *Ipsos* réalisée en 2000 indique que 34 % des Français disposeraient d'une connexion à Internet (quel que soit le lieu de cette connexion, professionnel ou personnel). Même si ce chiffre a été jugé optimiste par de nombreux spécialistes, il doit être appréhendé au regard de la situation de quelques pays européens (tableau page 18).

En dépit du retard pris par la France à l'échelle européenne, le nombre d'internautes français est en constante augmentation. La part des foyers qui ont accès à Internet croît également : 18,2 % des foyers disposent actuellement d'un accès Internet. Cette progression est à rapprocher de la croissance du taux d'équipement en micro-ordinateurs, un tiers des foyers étant désormais équipé.

**Pourcentage de personnes disposant d'une connexion à Internet
(par rapport à la population totale)**

Italie	33 %
France	34 %
Belgique	36 %
Allemagne	47 %
Royaume-Uni	47 %
Pays-Bas	57 %

Les pays scandinaves, les plus avancés en la matière, n'ont pas été pris en compte dans cette enquête.

	1^{er} trimestre 2001	2^e trimestre 2001
Nombre d'individus de 11 ans et plus qui se sont connectés à Internet au cours du dernier mois, quel que soit le lieu de connexion	23,5 % des Français	28,4 % des Français
Nombre de foyers équipés en micro-ordinateurs	32,3 % des foyers	34,5 % des foyers
Nombre de foyers ayant accès à Internet	16,7 % des foyers	18,2 % des foyers

Source : enquêtes de Médiamétrie.

D'après l'enquête publiée au printemps 2001 par le magazine *Yahoo Internet Life*, la grande majorité des utilisateurs réguliers d'Internet à domicile sont âgés de 15 à 24 ans. 50 % des internautes se connectent depuis leur lieu de travail (contre 35 % chez eux) et annoncent une moyenne de connexion au travail de près de 10 heures hebdomadaires. Cependant, 97 % des internautes utilisent le réseau avant tout pour recevoir et envoyer des courriers électroniques. Enfin, selon une étude de l'Agence pour l'emploi des cadres, les trois quarts des cadres disposent d'un accès à Internet, que ce soit sur leur lieu de travail ou à leur domicile.

Mais au-delà des chiffres la définition du terme d'internaute pose question. Les critères communément retenus varient beaucoup d'une enquête à l'autre. Si le début de la définition semble faire l'unanimité : « personne ayant eu l'occasion de se connecter à Internet, dans n'importe quel lieu (domicile, travail, cybercafé, borne...) et au moins une fois... », la durée prise en compte varie « ... au cours des 12, des 6, des 3 derniers mois ou du dernier mois ». On oscille donc entre 17,8 millions de surfeurs selon le Baromètre Multimédia et 9,7 millions selon NetValue. Par ailleurs, deux systèmes de comptage des surfeurs visitant un site web coexistent (système « site-centric » basé sur des

marqueurs et système «user-centric» basé sur l'installation d'une «boîte noire» sur l'ordinateur des surfeurs).

L'État montre l'exemple

L'État a engagé une réflexion sur la mise à disposition de services publics en ligne autour de l'année 1998, prenant la mesure de son retard sur les pays anglo-saxons et de l'Europe du Nord, avec le lancement du PAGSI (Programme Intergouvernemental pour la Société de l'Information). Ce programme, qui comportait plusieurs volets, mettait en évidence la volonté de l'État de développer l'e-administration. Sans revenir sur le détail de l'ensemble des programmes gouvernementaux, notons cependant quelques ordres de grandeur qui témoignent aujourd'hui de l'engagement de l'État sur ce thème. En effet, depuis 1997, le développement de l'e-administration s'est fait via un budget de 4 milliards de francs. On compte, au 1^{er} novembre 2001, au total 4 500 sites publics. Environ 110 téléservices sont, au 1^{er} décembre 2001, disponibles sur le portail service-public.fr, de même que 1 100 formulaires administratifs à destination des particuliers et des entreprises.

Cette évolution des administrations d'État constitue un terreau prometteur pour le développement des TIC au niveau local.

Les groupements de collectivités ont le vent en poupe

En 1992, la loi Joxe avait donné un souffle nouveau à l'intercommunalité avec la possibilité de passer d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet et d'instituer une fiscalité propre. En juillet 1999, la loi Chevènement est venue renforcer la loi précédente, en simplifiant le paysage intercommunal français et en modifiant en profondeur les enjeux financiers et fiscaux de l'intercommunalité.

Or, dans le cas où des territoires seraient délaissés par les opérateurs de télécommunication, l'intercommunalité de projet ou le partenariat multiniveaux (régions et départements, régions et communes, communes et départements, ou les trois niveaux ensemble) permet non seulement d'atteindre une taille critique humaine et financière, justifiant l'investissement, mais aussi de partager les coûts et les risques financiers.

Pour atteindre la taille critique de mutualisation, étroitement liée à la notion de rentabilité, l'intercommunalité créée par la loi Chevènement constitue souvent un levier pour le développement des TIC au niveau local (comme par exemple le SIVU *Inforoute de l'Ardèche*). Cependant, elle n'est pas la seule solution possible de mutualisation, comme le prouve l'exemple de *Mégalis*, réseau à haut débit mis en place en partenariat par les régions Bretagne et Pays de la Loire. En Bretagne, les 25 villes principales sont reliées par cette connexion en fibre optique. Dans les Pays de la Loire, la Région, les cinq Départements et 21 Villes principales ont participé financièrement à la mise en place de ce réseau et en bénéficient.

Des avancées qui facilitent le développement des TIC

Les collectivités autorisées à investir en fibre noire

L'action des collectivités en matière de TIC est encadrée légalement, ce qui rend difficile l'appréciation de leurs marges de manœuvre en termes d'investissement. Les actions des collectivités sont bornées par différents textes :

- le *Code des collectivités*, qui les oblige à mettre les opérateurs en concurrence au-delà d'un certain seuil de facturation annuelle de communication ;
- le *Code des marchés publics*, qui définit les modalités des appels d'offres.

Ces nouveaux seuils permettent de développer des projets d'importance avec d'avantage de souplesse qu'auparavant.

Des textes plus précis concernent spécifiquement les télécommunications et les réseaux et définissent les marges de manœuvre des collectivités :

- la loi sur la liberté de communication audiovisuelle (septembre 1986) précise le rôle des collectivités locales dans les réseaux câblés ;
- la loi de réglementation des télécommunications (juillet 1996) ouvre à la concurrence tous les services de télécommunications destinés au public ;
- la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT dite «loi Voynet» – juin 1999) autorise les collectivités territoriales à créer des infrastructures en cas de carence et prévoit la mise en place de Schémas de services collectifs de l'information et de la communication, qui définissent le développement de l'accès à distance du service public pour les usagers.

Au printemps 2001, les conditions de la LOADDT, relativement strictes quant à l'intervention des collectivités dans la création des infrastructures TIC, ont été assouplies. Dorénavant, les collectivités peuvent, après consultation publique destinée à recenser les besoins des opérateurs et utilisateurs, créer des réseaux de télécommunications. Les collectivités agissent pour leur propre compte (satisfaction des besoins internes) sans pouvoir se substituer aux acteurs privés du marché et devenir des opérateurs de télécommunication. Elles sont donc contraintes de louer les infrastructures à des opérateurs (Art L.1511-6 du Code général des collectivités publiques).

La signature électronique enfin reconnue

La législation offre aujourd'hui un cadre qui favorise largement le développement des services publics en ligne et autres usages des TIC, puisque le décret d'application sur la signature électronique et le projet de loi autorisant les collectivités locales à investir dans les réseaux à haut débit sont tous deux parus au printemps 2001.

Afin de permettre le développement de la «e-administration», la question de la validité et de la sécurité des données transmises est

capitale. La situation de flottement quant à la validité de la signature électronique a duré plus d'un an, entre le vote de la loi le 13 mars 2000 et la parution du décret d'application le 30 mars 2001. Adoptée à l'unanimité par les députés, la signature électronique donne normalement le signal de départ de nouvelles relations entre les collectivités et leurs partenaires (administrés, entreprises locales, fournisseurs...). La «signature électronique avancée» a dorénavant autant valeur de preuve que la signature manuscrite. Comme pour la signature manuscrite, la responsabilité du «e-signataire» pourra être engagée à distance et en temps différé, via le net. Contrairement à la signature manuscrite, la signature électronique ne comporte aucun élément permettant de l'attribuer à une personne donnée. Chaque utilisateur, par le recours à des services de certification («tiers certificateurs»), doit par conséquent établir avec certitude l'identité de ses correspondants.

Seules l'Allemagne et l'Italie disposaient déjà de textes sur la signature électronique, mais des législations sont en préparation dans d'autres pays (Belgique, Danemark, Espagne, Luxembourg et Royaume-Uni). Si la France est aujourd'hui en avance sur certains voisins européens, les freins actuels semblent plus psychologiques que législatifs. Ainsi, les collectivités, pourtant directement concernées par ces «dématérialisations» puisqu'elles brassent quotidiennement d'innombrables procédures dans des domaines variés, ne se sont pas encore pleinement approprié la signature électronique.

Des moyens financiers sont disponibles

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 9 juillet 2001 à Limoges a pour la première fois abordé le sujet du déploiement des réseaux de télécommunication en France. Faisant le bilan du retard français en matière d'infrastructures et de la grande disparité des situations en termes de desserte par les TIC, le gouvernement a pris certaines décisions pour soutenir le déploiement des réseaux et lutter contre l'enclavement numérique. Pour ce faire, et entre autres réponses, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a été doublement sollicitée pour un investissement de 1,5 milliard de francs (230 millions d'euros) sur 5 ans et pour la mobilisation d'une enveloppe de 10 milliards de francs (1,52 milliard d'euros), sous forme de prêts bonifiés sur 30 ans. Ces fonds devraient servir de levier pour attirer d'autres investisseurs. Toutes les conditions, législatives et financières, semblent être désormais réunies pour que les collectivités territoriales développent pleinement les TIC.

CHAPITRE 2

**De faibles impacts
internes pour des outils
encore sous-utilisés**

On constate dans les collectivités de fortes disparités quant à la stratégie, aux objectifs, aux moyens, aux conditions de mise en œuvre, aux usages et aux utilisations des outils TIC. Cependant deux enseignements principaux se dégagent. Tout d'abord l'intégration des outils TIC a été en général peu préparée et donc peu accompagnée; les collectivités ont donc connu peu d'améliorations ou de changement de leurs modes de fonctionnement internes. Ensuite, les outils mis en place, parfois très sophistiqués, sont globalement sous-utilisés. Formulé ainsi, ce constat peut paraître alarmant. Néanmoins il semble nécessaire de le relativiser : d'une part la sous-exploitation des outils en place, de même que la faible prise en compte des conséquences organisationnelles et managériales de leur introduction, est normale compte tenu du caractère récent des projets engagés, voire de l'urgence dans laquelle certains ont été menés. D'autre part, on peut tirer de chaque expérience étudiée des pistes intéressantes pour composer, sur la base du « patchwork » des projets étudiés, une forme d'idéal-type, vers lequel tendre.

Des difficultés à définir un projet global

Le décloisonnement des services dans un système hiérarchique, l'accès plus libre et direct à l'information, la standardisation des procédures débouchant sur des gains en temps, en qualité, et la sécurisation accrue ne sont que quelques possibilités offertes par les TIC aux collectivités territoriales. L'évolution des organisations, suscitée par les TIC, n'a finalement de limites que dans l'imagination des dirigeants et des utilisateurs. En dépit des larges opportunités offertes, les impacts de l'introduction des TIC sur le management et les modes de fonctionnement semblent rarement ou mal anticipés. Encore plus rares sont les cas où l'introduction des TIC est placée dans une réflexion plus large sur le fonctionnement de la collectivité.

Un réel déficit de pilotage stratégique

L'introduction des TIC à tous les niveaux de la collectivité peut impliquer des transformations des modes de fonctionnement et du contenu du travail. Elle permet aussi des gains de temps ou de moyens. Un projet TIC se présente par conséquent comme un projet organisationnel et managérial d'envergure.

Comme tout projet de changement au sein d'une organisation, l'introduction des TIC doit s'appuyer sur un ou plusieurs porteurs intimement persuadés du bien-fondé du projet, impliqués dans ces technologies, capables de défendre le projet et de convaincre. D'autre part, en tant que projet organisationnel global concernant l'ensemble de l'institution, l'insertion des TIC dans l'organisation et le fonctionnement requiert une vision globale de l'institution.

Pour mener à bien les projets TIC, en stimuler les usages, tout en disposant d'une vision suffisamment globale de la collectivité, le chef de l'exécutif local (le maire ou le président) et/ou les pilotes de l'administration territoriale (le secrétaire général [SG] ou le directeur général des services [DGS]) semblent les mieux placés.

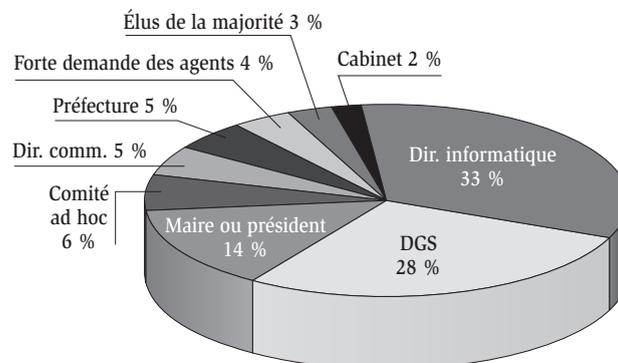
Dans certaines collectivités, l'impulsion est effectivement venue d'un ou de plusieurs décideur(s) de premier plan.

Ainsi, dès 1998 à Angers, le maire a constitué un groupe de pilotage rassemblant autour de lui les élus en charge du tourisme, de la communication, de la recherche, de l'enseignement et les membres de la direction générale. Cette équipe, appuyée par un groupe technique, a réfléchi aux thèmes de communication destinés au grand public à privilégier sur le site web. Les trois thèmes retenus ont été l'économie, la culture et le tourisme. Le choix a été fait d'externaliser intégralement la conception et la mise en œuvre du site web, par manque de compétences internes. La gestion du site a été ensuite transférée à la direction de la communication.

À la Région Pays de la Loire, l'impulsion est également venue du chef de l'exécutif. C'est en effet François Fillion qui a soutenu le projet d'intranet. L'impulsion du président a ensuite été relayée par la création d'une «mission TIC», constituée du service «qualité des services», de la direction de la communication interne et externe et de la direction informatique.

Ces exemples ne doivent pas cacher la réalité des pratiques les plus répandues. En effet, le questionnaire et l'enquête qualitative amènent à conclure que les dirigeants des collectivités (tous niveaux de collectivités confondus) n'ont pas systématiquement le premier rôle dans l'initiative et le portage des projets TIC, ce qu'illustre le graphique ci-après. Les maires et présidents sont à l'initiative de projets TIC dans moins d'une collectivité sur cinq. Les DGS et secrétaires généraux sont plus souvent force de proposition, puisqu'ils sont initiateurs dans une collectivité sur trois environ. Le DI (directeur informatique) ou le DSI (directeur du service informatique) ou le responsable informatique sont les initiateurs les plus fréquents puisqu'ils sont force de proposition dans presque une collectivité sur deux. Bien entendu, dans de nombreux cas il s'agissait d'une «co-initiative» du projet de la part du chef de l'exécutif local ou du chef de l'administration locale, et d'un DI ou DSI.

Les initiateurs des projets NTIC



Source : enquête
Bernard Brunhes Consultants.

Un enjeu encore souvent mal perçu par les élus

Des nuances au constat général que nous venons de faire doivent être introduites.

- La réalité diffère selon une première variable : le type de collectivité considéré. En effet, les équipes de direction générale, en particulier les DGS, semblent être la force de proposition principale dans les régions et départements, alors que dans les communes la direction informatique est le plus souvent à l'initiative des projets TIC.
- Le projet TIC considéré constitue la seconde variable. Il apparaît clairement que les élus se positionnent davantage sur l'initiative de projets à forte dimension externe (site Internet ou extranet) dans une logique d'information des usagers, de simplification des démarches administratives, voire simplement de communication sur les projets de la collectivité, ce qui revêt – forcément – une dimension politique. Ainsi, les élus sont trois fois plus initiateurs de projets extranet que de projets à dimension interne comme le développement de la messagerie ou la mise en place de workflow. Ce dernier type de projets est surtout dû à l'initiative des spécialistes de l'informatique et des TIC (DI, DSI, responsable réseaux...). La « technicité » des TIC pourrait partiellement expliquer que l'initiative des projets soit prise par un technicien ou un informaticien, plutôt que par un acteur possédant une vision stratégique globale.

Dans certaines collectivités, l'approche plus « technicienne » que stratégique se double d'un problème d'identification claire du porteur de projet. Dans un Conseil général qui possède un discours fort sur l'usage nécessaire des NTIC, le portage est partagé entre le DGS et le directeur informatique, sans que les rôles et fonctions de chacun puissent être bien distingués. En effet, le DGS possède l'autorité hiérarchique mais n'investit pas concrètement le sujet tandis que le directeur informatique manque de légitimité transversale et ne bénéficie pas de délégation opérationnelle claire pour porter le projet.

Aujourd'hui, l'enjeu organisationnel et managérial des TIC semble encore mal perçu par les collectivités territoriales, qui conçoivent bien souvent ces outils comme de « simples équipements à brancher à côté du téléphone et du fax » et faisant par conséquent essentiellement appel à des compétences d'ordre technique. Les dirigeants, peut-être encore trop peu sensibilisés (et/ou formés), se trouvent, sauf exceptions, quelque peu déroutés face à ces outils et cèdent plus volontiers la place aux « experts ».

Il y a un risque important à ne pas aborder les nouvelles technologies de manière stratégique. Les NTIC doivent être des outils (aussi perfectionnés soient-ils) au service d'une stratégie et ce d'autant plus que les politiques territoriales sont aujourd'hui de nature systémique et transversale.

En effet :

- Les collectivités locales évoluent dans un univers de plus en plus instable (comme les entreprises, pour des raisons aussi bien écono-

miques, sociologiques que technologiques) et ne peuvent seules prétendre au « bien commun ». La nécessaire coordination, voire convergence, avec le privé, mais aussi et surtout avec les autres acteurs publics du territoire, suppose d'appréhender le système d'acteurs local dans son ensemble, comme le rappelle le concept très actuel de « gouvernance ».

- Les politiques publiques locales sont de plus en plus des politiques de développement territorial, et plus encore des politiques de développement urbain dans la mesure où la très grande majorité de la population réside en milieu urbain où se concentre l'essentiel des questions sociales, économiques et culturelles. Elles nécessitent donc une approche transversale qui concerne l'ensemble des services de la collectivité. On pense à la Politique de la Ville, aux politiques de prévention, aux politiques de déplacement urbain...

La transversalité s'impose donc aux politiques publiques locales. Cette nécessité suppose qu'on traite aussi de manière transversale les outils NTIC, canaux par lesquels toutes les actions de la collectivité vont transiter à moyen terme, ces outils pouvant par eux-mêmes servir cet impératif de transversalité. Or le dossier NTIC est le plus souvent abordé par les collectivités locales de manière sectorielle (sous le seul prisme technique le plus souvent) et analytique.

Une absence de stratégie initiale

Lorsque le projet est porté par une personne distincte du (ou des) décideurs locaux (maire ou président, SG ou DGS), la focalisation sur les applications techniques conduit souvent à un manque de vision globale et à une sous-estimation des possibilités d'optimisation du fonctionnement et des processus internes.

■ Des carences à différents niveaux dans les projets

Si 50 % des collectivités qui ont répondu à l'enquête affirment qu'elles construisent une stratégie avant d'établir un plan d'actions, la réalité de terrain ne semble pas corroborer cette affirmation. Parmi les collectivités rencontrées, très rares sont celles qui ont en effet pu exposer clairement leur stratégie.

Bien souvent, ce manque de formalisation stratégique se traduit par :

- en amont, une formulation d'objectifs peu clairs et très généraux, comme par exemple : « améliorer la communication dans la collectivité » ou « accélérer le traitement des procédures » ;
- un manque de définition des priorités. Il n'y a pas de réflexion pour définir les processus qu'il est urgent de modifier et ceux qui seront à optimiser à moyen ou long terme ;
- une absence de réflexion méthodologique sur la manière d'intervenir au regard de la situation de départ et des objectifs à atteindre ;
- une insuffisance ou une absence de définition des moyens affectés au projet (financiers, humains...) avant la mise en œuvre ; si une évaluation financière est assez souvent menée, il est beaucoup

plus rare que les moyens humains à affecter au projet soient identifiés et prévus ;

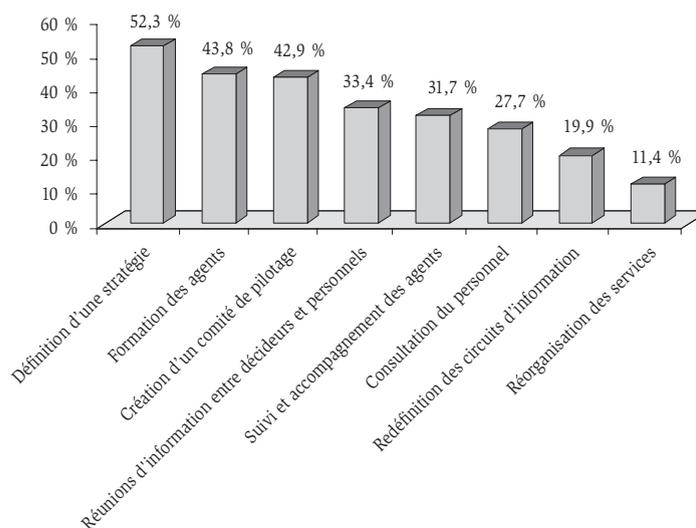
- des utilisateurs potentiels plus spectateurs que parties prenantes au développement du projet ;
- une mauvaise anticipation des freins, obstacles et dérives potentiels.

Chaque projet ne présente pas, bien entendu, l'ensemble de ces carences, mais nombreux sont ceux qui en cumulent plus d'une. Trois exemples témoignent des diversités d'approche du sujet et bien qu'ils ne respectent pas une certaine orthodoxie en matière de conduite de projet, ils permettent toutefois de tirer des enseignements pertinents.

La Ville d'Angers, par exemple, dispose d'une messagerie interne depuis 1997 et d'outils de groupware depuis 1998. Mais, selon le directeur général adjoint, les TIC y ont été introduits « *subrepticement et par connivence* », sans qu'il y ait eu une phase de réflexion stratégique interne. Il est vrai que l'introduction d'outils TIC répondait d'abord à une demande des agents pour disposer de modes de communication plus rapides, afin notamment de raccourcir les procédures hiérarchiques. L'introduction des TIC se devait donc d'être rapide et la formalisation d'un projet élaboré n'a pu se faire. C'est donc aujourd'hui que, fort de l'expérience acquise par chaque agent utilisateur, la collectivité va organiser un « retour d'expérience » afin d'adapter ses outils aux usages et aux nouvelles demandes.

Il y a bien un risque important à engager un changement de cette ampleur sans stratégie et sans accompagnement. Néanmoins des

Actions précédant la mise en place d'outils TIC (poss. plusieurs réponses)



Source : enquête Bernard Brunhes Consultants.

collectivités ont bien su le gérer, comme l'a fait Angers. Ceci s'explique : cette ville a l'habitude des démarches participatives et dispose d'un management habitué à accompagner ces démarches et à conduire des changements. Le déploiement d'outils TIC s'est donc bien passée, mais ce n'est pas toujours le cas dans la majorité des collectivités.

Dans une autre collectivité, la Région des Pays de la Loire, la démarche a été plutôt empirique. Le principe était simple : *« Les réseaux et les outils créeront l'appel d'air qui stimulera les usages »*. L'administration n'a donc pas constitué d'instance de pilotage ni avant ni au cours de l'installation des outils NTIC. La création d'une mission ad hoc (« Mission TIC ») a été postérieure au démarrage du projet NTIC et correspond à une nouvelle orientation donnée au développement des nouvelles technologies au sein de l'administration régionale. En effet, suite à un audit interne portant sur l'organisation, le Conseil régional a entrepris de redéfinir sa stratégie interne sur deux axes : moderniser l'administration et améliorer la qualité de service. Un important travail de communication interne a été effectué pour accompagner le changement et sensibiliser les agents aux évolutions possibles des tâches de l'administration.

Dernier exemple : le projet mené par la Communauté urbaine de Nantes. Le porteur du projet reconnaît sans détour qu'il n'y a *« pas eu de stratégie bien fixée »* pour le projet d'intranet, dénommé « InterNantes ». L'idée retenue était de *« commencer petit pour montrer aux agents ce qu'il était possible de faire avec ces outils, afin de rallier le plus grand nombre à leur utilisation »* en comptant sur l'émulation collective, la diffusion des pratiques par les « têtes de réseau » dans chaque service (chef de service, éventuellement correspondants RH...).

■ L'utilisation est fréquemment dictée par l'outil

Malgré l'absence ou le manque de formalisation d'une stratégie initiale, les outils TIC se généralisent dans les collectivités, aboutissant parfois à l'amélioration de certaines procédures. En dépit d'effets positifs incontestables, l'usage des TIC est généralement caractérisé par une sous-exploitation globale de leurs potentialités. En l'absence d'objectifs initiaux clairs et programmés, les collectivités ont des difficultés à bien apprécier leurs marges de progrès possibles, ce qui les amène à utiliser des outils sophistiqués bien en deçà de leurs capacités techniques.

Dans certains cas, des collectivités donnent objectivement l'impression de « subir l'outil ». Ainsi, des directeurs généraux nous ont confié que *« tant que personne ne se plaint on continue comme cela »*, ou *« tant que les agents sont satisfaits rien de plus n'est envisagé »*. Certaines collectivités attendent donc de rencontrer des limites dans leur utilisation des NTIC ou des problèmes d'appropriation collective pour engager un projet visant à mieux « apprivoiser » les TIC et à les utiliser à des fins stratégiques.

L'étude montre qu'un certain nombre de stratégies présentées comme telles ont en fait été définies a posteriori, en fonction de la tournure qu'a pris le projet dans la collectivité, ce qui laisse à penser que l'on se trouve, en matière de TIC, en face de stratégies émergentes. Ces stratégies correctives, tout comme l'absence de stratégies initiales, ont pour conséquence la sous-optimisation d'outils aux vastes potentialités. Ainsi, une majorité de sites Internet créés par les collectivités sont purement informatifs, manquent d'interactivité, sont mis à jour de manière encore trop irrégulière et n'ont pas été conçus dans une logique de simplification administrative ou de développement économique local...

Exemple d'une stratégie a posteriori : malgré sa remarquable avance en matière d'outils TIC⁽¹⁰⁾, un Conseil général n'a engagé qu'en 2000 la réflexion sur l'appropriation interne des TIC. Menée avec l'aide d'un cabinet de conseil, cette réflexion intervient 10 ans après la mise en place d'outils modernes de communication et de partage de données.

■ Quand la formation pallie l'absence de stratégie

Si les collectivités n'ont pas toujours de stratégie formalisée, elles ont en tout cas l'objectif de favoriser l'appropriation des TIC par le plus grand nombre. Ainsi, près des deux tiers des collectivités ayant participé à l'étude déclarent avoir incité leurs agents à suivre des formations, avant ou pendant la mise en place des outils, et les avoir accompagnés une fois les outils mis en place⁽¹¹⁾; l'installation de la messagerie et de l'intranet, ainsi que la gestion électronique des procédures (« workflow ») étant les outils le plus souvent accompagnés d'une formation. Au vu des résultats de l'étude, la formation est davantage privilégiée que l'accompagnement et le suivi des agents. Pourtant, l'accompagnement apparaît indispensable pour consolider et développer les connaissances acquises durant les quelques journées ou demi-journées de formation.

Pour la DGS de la municipalité de Mimizan, la formation est « *indispensable pour des outils dont la philosophie est différente de celle des outils bureautiques classiques* ». Si les agents ne les utilisent pas, « *c'est qu'ils n'ont pas été formés* », indique-t-elle.

Introduction des TIC : entre laisser-faire et stimulation des usages

■ Les agents ont-ils toute leur place?

L'introduction de nouvelles technologies dans une organisation concerne avant tout les agents, compte tenu des impacts sur leurs pratiques de travail, sur l'ergonomie de leur environnement de travail (par exemple, le travail sur la base de groupware est bien différent du travail collectif habituel du type réunions), voire sur la nature même du travail qu'ils fournissent. Par conséquent, leur association apparaît nécessaire pour la réussite du projet. La prise en compte des agents dans le projet contribue d'une part à définir précisément les besoins ressentis ou exprimés (outils, fonctionnalités, ergonomie...), et d'autre part à favoriser l'appropriation collective des TIC.

10. Cette collectivité dispose d'outils bureautiques modernes (messagerie, agenda partagé) depuis 1989.

11. Voir graphique précédent sur « Les actions précédant la mise en place des outils TIC ».

Impliquer les agents lors d'une démarche d'introduction des NTIC leur permet de bien visualiser les avantages qu'ils peuvent tirer de ces outils. Mais la démarche d'implication des agents est un exercice long, car elle suppose une démultiplication auprès de chaque utilisateur, et complexe, car elle nécessite que le porteur de la démarche prenne en compte les dimensions relationnelles et psychologiques liées à ces outils.

Les méthodologies retenues par les collectivités étudiées sont multiples, mais il apparaît que les démarches participatives – ou voulues comme telles – ne sont pas toujours bien maîtrisées : manque d'habitude à animer ce type de démarche de la part du management de proximité, amalgame avec d'autres problématiques par les agents dans l'espoir de traiter en « bloc » les difficultés de fonctionnement comme l'ARTT, le niveau des effectifs...

Exemple de démarche participative mal orientée : un Conseil général a choisi de donner la parole « à tous les agents qui le souhaitent », c'est-à-dire – concrètement – à ceux qui étaient préalablement intéressés et motivés par les NTIC. En revanche, « ceux qui refusaient hermétiquement les nouvelles technologies ont été ignorés », indique le DGS. Alors que c'est sans doute sur cette population que les efforts auraient dû porter. En l'occurrence, l'intention d'engager une démarche participative ne va pas ici dans le sens d'une bonne appropriation des outils et participe au contraire à un « déphasage » d'une partie de la collectivité, exclue de la démarche.

En dépit de quelques « bonnes pratiques » révélées par l'enquête, la mise en place descendante (du haut de la hiérarchie vers le bas) semble être encore la règle. La consultation du personnel avant un projet organisationnel, et sa participation tout au long de sa mise en œuvre restent rares (environ une collectivité sur dix), même si des réunions d'information ont été organisées dans 15 % des collectivités participant à l'étude. Le risque de geler le projet ou de le ralentir fortement peut expliquer cette frilosité des directions générales à mettre en place une démarche de nature participative. Mais cette vision à court terme sous-estime largement l'importance de l'appropriation collective des outils, or celle-ci ne peut être réussie que si la démarche participative est engagée très en amont.

Au-delà de la question de la participation des agents, se pose le problème de la liberté d'action de ces derniers une fois les nouvelles technologies déployées. Deux méthodes divergentes ont été constatées dans l'étude : obliger les agents à utiliser les TIC selon certaines règles, ou bien leur laisser toute liberté d'appropriation.

■ Première méthode : des démarches imposées et des prescriptions pratiques très encadrées

Quels que soient les outils envisagés, la « manière forte » – imposer aux agents d'utiliser les TIC – a pu parfois se révéler efficace pour bousculer les habitudes. Cette méthode s'applique en général à l'ensemble du personnel, et pas seulement à la frange minoritaire d'agents déjà férus de technologies.

Par exemple, à la Communauté urbaine de Nantes, l'intranet s'ouvre automatiquement dès la mise en marche de l'ordinateur. Ainsi, même si les agents ne restent pas longtemps sur l'intranet, ils se familiarisent avec les rubriques, les possibilités d'application de l'outil. Une méthode similaire a été employée au Conseil général du Rhône, où les courriers internes étaient autrefois envoyés par mail et doublés par l'équivalent papier. Ce double envoi, très consommateur de papier, a été supprimé depuis juillet 2001. Ces méthodes radicales ne concernent bien sûr que les agents connectés, et rien ne dit si les agents utilisent les TIC par résignation ou par réelle conviction.

Sans que cela soit systématique, cette méthode « forte » se double souvent d'une réflexion sur les restrictions à mettre en place pour éviter toute dérive d'utilisation. La crainte que suscite l'ampleur des possibilités offertes par l'outil ou la volonté d'anticiper des dérives incontrôlables sont peut-être à l'origine de démarches très encadrées. Pour le DSI du Conseil régional des Pays de la Loire, « *la charte d'utilisation est le corollaire logique de l'accession à Internet pour tous* ». Ce Conseil régional a mis en place un ambitieux plan de formation qui vise à généraliser l'accès à Internet de tout le personnel et de tous les élus. La charte encadre, depuis juillet 2001, l'utilisation de ces outils. Il en existe deux versions : la première, rédigée par la direction des ressources humaines et le service juridique, a été intégrée au règlement intérieur, après consultation des représentants du personnel ; la seconde, plus accessible, est assimilable à une charte « de bon sens », donnant quelques recommandations de base quant à l'utilisation des TIC, voire quelques exemples de « bonnes pratiques ».

La mise en place de chartes semble se généraliser. De nombreuses collectivités ont émis l'intention d'en rédiger une, dans une logique d'action qui paraît plus préventive que curative, puisque rares sont celles qui élaborent des chartes avant de rencontrer des difficultés. La charte permet de formaliser les relations à l'outil et de signaler que l'administration a la possibilité de conserver le contenu des mails et des sites visités (traçabilité des échanges).

■ **Seconde méthode : une appropriation par « laisser-faire »**

Une autre démarche consiste à présenter ces outils davantage comme des alternatives aux outils et méthodes « traditionnels », sans qu'ils s'y substituent du jour au lendemain. La Collectivité territoriale de Corse illustre parfaitement cette théorie du « laisser-faire ». Pour le responsable en charge des projets TIC, « *la clé de la réussite est la liberté* ». Soumis à aucun contrôle ni à aucune charte, « *les agents utilisent librement ces outils, quitte à le faire pour des usages personnels* ».

Une grande confiance est ainsi faite à l'agent, qui s'approprie par lui-même les outils. Une large place est laissée à l'expérimentation individuelle en situation de travail. Ce qui compte avant tout c'est la pratique (y compris à titre personnel) et la maîtrise des outils (logiciels, messagerie, surf, intranet...). Cela ne signifie pas pour autant

qu'ils n'ont pas suivi de formation, mais ils peuvent aussi, à partir de quelques rudiments, se perfectionner par eux-mêmes avec les outils de leur choix.

Dans les collectivités qui l'ont expérimentée, cette méthode du «laisser-faire» semble bien fonctionner. Les agents se perfectionnent seuls et peuvent accéder ponctuellement à des informations et des services extra professionnels. Ils n'abusent apparemment pas des TIC et savent bien évaluer les utilisations à titre privé qui sont tolérables dans le cadre de leur activité professionnelle. Parmi les exemples d'utilisations privées, les collectivités rencontrées citent la recherche d'informations dans les Pages Jaunes ou Blanches, la réservation de billets, la consultation d'un compte bancaire... Cette démarche tranche nettement avec la culture «traditionnelle» des collectivités, encore habituées à voir chaque initiative validée par le supérieur hiérarchique. Cette pratique ne signifie pas qu'il n'y aura jamais de charte d'utilisation, mais que celle-ci sera davantage calquée sur des règles du jeu définies chemin faisant que sur des normes a priori.

Des impacts managériaux décevants sur des organisations inchangées

L'outil ne crée pas l'usage

Les TIC sont des outils qui accompagnent ou facilitent, accélèrent le changement, mais elles ne le déclenchent pas. Sans réflexion préalable ou sans accompagnement, les TIC ne modifient pas à elles seules le fonctionnement interne, les pratiques de travail et n'introduisent pas de nouveaux processus ou démarches susceptibles d'améliorer l'efficacité dans le travail. Comme tout outil, les nouvelles technologies n'auront d'effet sur les organisations dans lesquelles elles sont intégrées que si les mentalités et les pratiques changent en parallèle. Les utilisateurs doivent être préparés à intégrer ces nouvelles technologies. L'organisation doit être repensée dans sa globalité : quels changements apporter aux services pour optimiser les effets des TIC? Comment faire évoluer les circuits de décision pour bénéficier des avantages des TIC tout en évitant les dérives...? Sans réflexion et évolution de l'organisation, les effets resteront marginaux en termes de productivité et/ou d'économies.

Cependant, la nécessaire réflexion sur le fonctionnement et l'organisation est encore assez peu présente ou insuffisamment formalisée lors de la réflexion stratégique initiale. L'étude révèle que, face à ces outils transversaux par essence, les organisations sont restées inchangées. La détention et la circulation de l'information se modifient, mais la réorganisation des services ou la refonte de l'organigramme ont rarement été envisagées. Les circuits de décision sont dans la grande majorité des cas restés les mêmes.

Par conséquent, les collectivités ne tirent pas actuellement le meilleur parti des TIC. Il n'est donc pas étonnant que les impacts des TIC soient aujourd'hui décevants, même si des expressions comme «transversalité», «gestion en mode projet», «accessibilité de tous à

l'information» sont facilement utilisées. Comme la plupart des collectivités ne s'étaient pas réellement fixé d'objectifs au départ, elles se satisfont de peu de progrès et ne réagissent pas «*tant que les gens ne se plaignent pas*», comme cela a été évoqué par le DGA d'une des collectivités rencontrées.

Cependant, quelques exemples donnent à penser qu'un changement est en cours. Au Conseil régional des Pays de la Loire une réflexion est menée sur la mise à plat des circuits de validation/décision, surtout pour les relations avec l'extérieur. Le DSI de cette collectivité précise également qu'un changement dans l'organigramme sera peut-être nécessaire pour insérer la «Mission TIC», nouvellement créée. En effet, deux choix sont possibles : créer une grande Direction des Systèmes d'Informations et Multimédias ou mettre en place une structure de développement de l'information extérieure à la Direction Informatique actuellement rattachée à la Direction Financière.

Le «e-management» sonne-t-il le glas de la structure hiérarchique traditionnelle ?

En théorie, le développement des NTIC présente un certain nombre d'effets pervers qui touchent le management. Ces éléments ne sont pas fondamentalement nouveaux, mais les NTIC les ont fortement réactivés. Ils sont principalement de quatre ordres :

- **Phénomène de centralisation** : le manager est joignable où qu'il soit, même en son absence l'information lui parviendra. Dès lors il peut être tentant pour ses collaborateurs de faire systématiquement valider les décisions qu'ils prennent, autrement dit «d'ouvrir le parapluie».
- **Phénomène de court-circuitage** du management intermédiaire : le manager peut être exclu des relations directes entre les collaborateurs et la direction (possibilité de valoriser directement son travail auprès de la direction générale et des élus, possibilité de mettre en cause sa hiérarchie directe...). Inversement, la direction peut, par souci de «contournement» d'un cadre ou de rapidité de mise en œuvre, entrer directement en contact avec les agents.
- **Phénomène de démission** : le fait que l'information est disponible pour tous peut fournir un prétexte pour ne pas l'organiser et laisser le soin aux collaborateurs de s'y retrouver.
- **Phénomène de décalage et de démotivation** : il est fréquent que le management d'une collectivité se trouve contrarié, voire «délégitimé», du fait de l'excellente maîtrise des NTIC par leurs plus jeunes collaborateurs. Bien que leur valeur ajoutée réside certainement dans le recul qu'ils ont vis-à-vis de ces outils (et en général ils insistent sur le fait qu'il ne s'agit que «d'outils»), des managers expérimentés témoignent régulièrement de leur crainte de se voir «dépassés» et professionnellement remis en cause.

■ La pyramide remise en cause ?

Les collectivités sont généralement organisées en structure pyramidale, fonctionnant sur un mode assez centralisé, avec des services encore relativement cloisonnés les uns par rapport aux autres. Les

changements possibles, et même souhaités, par la mise en place des TIC visent l'autonomisation des agents, la gestion de projets transversaux... Or, ce type de changement peut remettre en cause plus ou moins profondément le fonctionnement traditionnel des collectivités.

L'accès à l'information, via le web mais aussi via l'intranet, entretient et développe les compétences. Or, ce sont les compétences et l'information qui fondent en partie le pouvoir des dirigeants. Partager l'information revient à partager le pouvoir. Au Conseil régional de Bretagne, sans que cela se soit encore produit, on prévoit un « *effacement progressif des frontières hiérarchiques et une suppression du monopole sur l'information. Les structures s'horizontalisent* ». Aux collectivités maintenant de relever le défi et de saisir l'opportunité des TIC pour repenser leur organisation et leur fonctionnement dans un but d'efficacité accrue.

Aux dires des personnes rencontrées au cours de l'étude, la structure pyramidale des collectivités ne semble pas en danger à l'heure actuelle, car les mentalités des agents n'ont pas évolué. Ils conservent un fonctionnement « classique », ne cherchent pas forcément à assumer plus de responsabilités et continuent à faire remonter l'information. Cependant, la dilution des lignes hiérarchiques peut survenir ponctuellement.

■ Les effets divergents du court-circuitage hiérarchique

Des outils tels que la messagerie ou l'intranet sont à la fois des moyens de communication de masse, permettant d'informer toute l'institution au même moment, et des moyens de communication interpersonnelle, pour cibler précisément l'interlocuteur désiré. L'information, impalpable et virtuelle, s'échange facilement sans passer par toutes les strates hiérarchiques de l'institution. Le phénomène de « court-circuitage », qui met en relation la base et le haut de la hiérarchie sans passer par les échelons intermédiaires, peut avoir des effets positifs ou négatifs pour les collectivités.

Dans la plupart des collectivités rencontrées, malgré la mise en place des TIC, le phénomène de court-circuitage, de dilution de la prise de décision ou de déstabilisation de la hiérarchie ne s'est pas ou peu produit. À la mairie de Béziers, où la messagerie est en service depuis 1998, le maintien du circuit papier, par besoin de signature manuscrite, et l'existence d'une charte d'utilisation des TIC ont permis de maintenir en place le circuit classique de validation.

Au Conseil général du Rhône, les effets du court-circuitage sont très légers, « *parce que le besoin de sécurité des agents les pousse à faire systématiquement remonter l'information pour obtenir l'aval de leur chef de service* », explique le DGA. Même constat au Conseil général de la Corrèze où le directeur des ressources humaines et des moyens affirme que les niveaux hiérarchiques n'ont pas été court-circuités parce que pour la plupart des procédures (comme les demandes de temps partiels, de congés...), l'aval des chefs de service reste obligatoire.

Le style de management de la collectivité peut jouer sur le comportement des agents et expliquer que ceux-ci soient respectueux de la hiérarchie. Un DGA du Conseil régional de Picardie rappelle que l'organisation en «pyramide ramassée» et le nombre restreint de «petits chefs» expliquent que les modifications de la hiérarchie soient marginales et n'entraînent pas de remise en cause globale. Il souligne par ailleurs que «*les réactions aux évolutions tiennent beaucoup à la personnalité de chacun : les dirigeants qui sont très attachés au respect de la hiérarchie souffriront plus que d'autres dans un mode de fonctionnement plus ouvert*».

Dans les collectivités qui constatent des phénomènes de court-circuitage, les impacts sur le fonctionnement peuvent parfois être positifs. Le DGA de la ville d'Angers voit plutôt d'un bon œil l'évolution des pratiques, dont «*les effets bénéfiques sont notables dans l'accélération de la prise de décision et du traitement des procédures*». Même enthousiasme à l'Agence de développement économique de la Corse (ADEC), qui gère les projets TIC de la collectivité territoriale de Corse : «*Si le phénomène de court-circuitage arrive, tant mieux!*», note le responsable de l'unité NTIC et informatique. Ne pas en référer systématiquement à son supérieur hiérarchique oblige à prendre des décisions, ce qui responsabilise un peu plus chaque agent. Quoi qu'il en soit, «*les enjeux de ces décisions ne sont pas capitaux et les responsabilités sont tout de même limitées, les grandes orientations stratégiques étant déjà fixées par ailleurs...*», affirme ce responsable.

Les dirigeants peuvent parfois trouver de substantiels avantages à autoriser leur propre court-circuitage, comme nous le confie la responsable du Service de l'action économique de la municipalité de Bobigny. Ainsi les outils NTIC permettraient d'organiser ou de faciliter les délégations, en permettant aux cadres de se concentrer sur les tâches à forte valeur ajoutée.

Le non-respect de la ligne hiérarchique est encore assez peu répandu dans les collectivités, mais il peut être mal ressenti par les personnes qui sont exclues du circuit de validation. En effet, quand des moyens de communication mettent en prise directe «le sommet» et «la base», l'encadrement intermédiaire peut se sentir remis en cause, c'est ce que laissent entendre de nombreuses collectivités.

■ Le manager est-il menacé?

Court-circuitage à divers niveaux

Les TIC sonnent-elles le glas de l'encadrement intermédiaire? Les optimistes diront que la communication efficace ne peut se passer des relais vivants que sont les managers d'équipe. Ceux-ci restent la voie privilégiée pour dynamiser la communication ascendante, descendante et transversale.

Les managers «intermédiaires» ne sont pas les seuls à risquer d'être court-circuités : les assistantes et le service documentation pourraient par exemple être aussi concernés. C'est ce que laissent présager certaines pratiques au Conseil régional du Centre, à la mairie de Bobigny, au Conseil général de la Corrèze. Au Conseil régional du

Centre, les assistantes seraient ponctuellement court-circuitées par la base mais également par le sommet. Cela a des conséquences sur leur connaissance de la collectivité (dossiers en cours, agenda du directeur...) et sur leur niveau d'information. À la mairie de Bobigny, comme au Conseil général de la Corrèze, le service de documentation interne est moins fréquemment consulté qu'avant : les agents peuvent trouver l'information qu'ils souhaitent sur le web en quelques « clics ».

Attention toutefois à ne pas faire l'amalgame entre information et décision. Ce n'est pas parce que les personnes ont accès à un certain nombre d'informations qu'elles pourront prendre une décision. La position du Conseil général de la Gironde est claire : « accès pour tous oui, mais pas décision par tous ». Si l'accès à l'information s'est développé, la hiérarchie et la répartition du pouvoir de décision subsistent.

L'évolution du rôle des managers

La fonction de cadre évolue : le manager semble perdre une partie de ses attributions du fait d'outils qui, de fait, l'obligent à partager l'information. Les changements liés à l'introduction des TIC font apparaître que la véritable valeur ajoutée de l'encadrement ne réside plus dans la détention d'informations mais dans leur exploitation. Comme le note le directeur général adjoint des services du Conseil général de l'Oise, « le manager n'est pas mis en péril par les TIC puisque c'est lui qui apporte un plus dans l'équipe et cette valeur supplémentaire peut être apportée avec ou sans les TIC ». Le DSI de Brive-la-Gaillarde abonde dans ce sens : « Les TIC ne peuvent déstabiliser que les petits chefs qui fondent leur autorité sur la rétention d'information, et non les managers animateurs d'équipes participatifs ». Le directeur du service Informatique et réseaux de Millau estime que, si l'accès à l'information est facilité, « c'est le manager qui hiérarchise cet accès, il sera toujours décideur ».

La commune de Saint-Égrève va plus loin. Son représentant affirme que « non seulement les TIC n'auront pas d'effet négatif sur le pouvoir du manager, mais elles vont confirmer le rôle du manager en lui permettant d'avoir un meilleur accès à l'information, tout en permettant aux services une plus grande autonomie de fonctionnement ».

Autrefois référent en termes d'expertise, le manager se doit d'être de plus en plus animateur et coordinateur d'équipe. En quelque sorte, ce n'est plus son seul savoir qui prime mais son savoir-faire et ses compétences comportementales, c'est-à-dire ses qualités d'écoute, de traitement, de synthèse, de partage et de restitution de l'information. De plus, le manager doit dorénavant intégrer certaines finalités des TIC comme la transversalité, le travail en groupe. « Le manager doit changer son comportement, l'adapter à un système réseau moins hiérarchique », affirme un DGA du Conseil régional de Picardie.

L'objet des TIC n'est sans doute pas de permettre à tous d'accéder à toute l'information. Les intranets, si complets soient-ils, ne révèlent pas tout sur le fonctionnement et l'organisation et ce ne doit d'ailleurs pas être leur objet.

Certaines données, notamment informelles et contextuelles, souvent essentielles à la compréhension et la mise en œuvre de projets, échappent aux TIC. C'est ici que le rôle du manager revêt toute sa dimension.

Des métiers en évolution

■ Une mutation inévitable

En raison de leur technicité, des pratiques de travail nouvelles qu'elles permettent et des mentalités différentes qu'elles induisent, les TIC peuvent avoir un impact fort sur les métiers des collectivités. Les nouveaux modes de communication font évoluer les rapports interpersonnels et éventuellement les prérogatives de chaque agent. Enfin, les gains de temps acquis grâce aux TIC peuvent avoir des conséquences sur le temps consacré aux différentes tâches. Des manières de travailler, mais aussi des métiers, vont donc se transformer ou disparaître, d'autres apparaîtront.

■ La « veille stratégique » en émergence

L'accessibilité facilitée à l'information et le volume croissant d'informations en ligne font émerger un métier d'un nouveau genre : « la veille stratégique ». Elle consiste à surveiller les évolutions de l'environnement, à repérer ce qui se fait ailleurs, à être au fait des nouveaux produits et services...

La veille stratégique a avant tout une fonction d'observatoire, tant sur le plan juridique et réglementaire, que sur le plan socio-économique. La veille stratégique comporte d'autres facettes et notamment une dimension de « benchmarking ». Ainsi, une collectivité peut observer ses « concurrents », c'est-à-dire les autres collectivités, via leurs sites. Outre les informations recueillies sur la constitution des sites (contenu et ergonomie), les collectivités peuvent également relever les innovations en termes de services proposés en ligne. Mais, plus largement, elles peuvent se situer et situer leurs politiques au regard de celles des « concurrentes ». Certains services de veille dans les collectivités utilisent l'Internet pour déterminer quelle pourrait être leur offre et son « avantage comparatif ». Par exemple, une Communauté urbaine a pu ainsi préciser sa stratégie en matière d'aide à la création d'entreprise en identifiant, grâce à une étude des sites, les offres des « concurrents »⁽¹²⁾. La veille stratégique peut s'appliquer également aux partenaires (fournisseurs, prestataires de services, services déconcentrés de l'État, organismes consulaires...) de la collectivité.

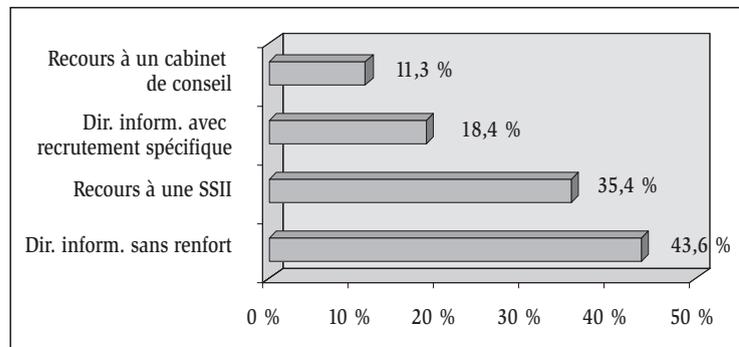
En outre, cette veille permet, via la diffusion des informations et connaissances, une mise à jour des compétences des agents.

■ Un nouveau métier : le « e-spécialiste »

La « nouvelle économie » a considérablement accru les besoins en informaticiens. D'autres métiers devraient naître dans les prochaines années dans le domaine de la sécurisation des systèmes. Pour attirer et surtout retenir cette « denrée rare », les entreprises privées ont fortement augmenté les salaires, que les collectivités ne peuvent pas

12. Sur le thème de la création d'entreprise, on peut réellement parler de concurrence entre les territoires.

Compétences mobilisées pour mettre en œuvre les TIC dans les collectivités



Source : enquête Bernard Brunhes Consultants

toujours égal. Le marché du travail reste très tendu dans ce secteur et une collectivité sur cinq exprime, dans le cadre de l'étude, des difficultés à recruter ce personnel spécifique.

Par conséquent, les collectivités, dont le besoin en techniciens TIC s'accroît, ont dû proposer des avantages annexes (importance de l'ARTT, horaires fixes, charge de travail allégée, intérêt des projets...) à ces webmasters⁽¹³⁾ et autres spécialistes des nouvelles technologies.

En fait, l'agent en charge de développer et/ou de gérer les outils TIC dans les collectivités est dans la majorité des cas contractuel. Or, ces nouveaux métiers posent avec acuité la question de leur reconnaissance dans les statuts de la Fonction publique territoriale. Ne faudrait-il pas créer une nouvelle filière qui prenne davantage en compte les spécificités de ces métiers (besoin continu de remise à jour des connaissances, travail parfois décalé par rapport aux horaires de bureau...)?

Ce manque de ressources spécifiques est diversement pallié. Certaines collectivités ont recours à des emplois jeunes, voire à des stagiaires, pour parer au plus pressé. D'autres externalisent la partie technique auprès d'une SSII⁽¹⁴⁾ ou d'une «web agency». Un tiers environ des collectivités ayant participé à notre étude ont mobilisé des compétences extérieures pour la mise en service des outils et 15 % environ ont confié leur gestion à un prestataire extérieur. Cependant, les compétences internes semblent assez sollicitées puisque plus des deux tiers des collectivités ayant pris part à l'étude ont mis en place les outils TIC seules, avec éventuellement un recrutement spécifique, et continuent à les gérer elles-mêmes.

■ Certains métiers sont délaissés...

Dans le secteur privé, mais aussi dans les collectivités territoriales, les TIC déqualifient certains métiers, qui ont peu évolué et ne se sont pas adaptés aux nouvelles technologies. Les opérateurs non spécia-

13. Webmaster : administrateur de site web, considéré dans les collectivités comme le spécialiste des TIC.

14. SSII : Société de services en ingénierie informatique.

lisés de call-centers⁽¹⁵⁾, les standardistes, les programmeurs, les gestionnaires de données ou d'informations, les documentalistes, sont aujourd'hui questionnés, comme le prouvent les propos de collectivités sur le court-circuitage de certaines personnes ou services. Les personnes qui exercent ces métiers peuvent se sentir délaissées, alors que les « e-spécialistes » sont plus considérés, du fait de la rareté de leurs compétences, de l'image de modernité qu'ils véhiculent. En plus d'un sentiment de délaissement, certains agents peuvent se sentir prisonniers de l'outil, qui peut parfois laisser une moindre place à l'initiative et à l'autonomie du fait de la forte standardisation des tâches répétitives (workflow), de la structuration par des outils puissants et globaux (ERP, GED⁽¹⁶⁾...).

■ ... d'autres se transforment

Si certains agents peuvent se sentir délaissés, d'autres ont su évoluer et mettre à profit l'arrivée des TIC. C'est le cas des documentalistes, qui peuvent dorénavant gérer très rapidement et aisément une quantité beaucoup plus grande d'informations. Le métier de standardiste évolue également avec les nouvelles technologies. Au Conseil régional de Picardie, les standardistes ont été munies de PC qui leur permettent de gérer les appels téléphoniques plus rigoureusement et de mieux les aiguiller dans l'institution.

Ces transformations imposent une évolution profonde des mentalités. Les TIC induisent une multidisciplinarité des profils, ainsi qu'une plus grande capacité à travailler en équipe avec divers collaborateurs. Les « gagnants » seront ceux qui sauront habilement conjuguer les TIC à un autre domaine de compétence « classique » de la collectivité. Ainsi, la documentaliste devra intégrer la gestion électronique des documents à son cœur de métier.

L'alliance des TIC et d'un domaine d'expertise spécifique pose la question de la formation des personnes afin d'acquérir cette double compétence. Par exemple, les programmes de formation des webmasters intégreront-ils sans doute un jour des éclairages spécifiques dans le domaine de l'action sociale, de l'urbanisme ou de la documentation... Inversement, les formations des autres agents de la Fonction publique territoriale seront plus systématiquement complétées par un module sur les TIC. Cette double compétence met à nouveau en lumière la nécessaire évolution des nomenclatures et des catégories de postes de la Fonction publique territoriale.

■ Une nouvelle gestion du contact avec l'utilisateur

La communication accrue avec les usagers, via ces outils, et la suppression progressive des intermédiaires obligent à repenser les métiers et la relation à l'utilisateur. Celle-ci évolue de plus en plus vers une relation client exigeante et directe. Cela devrait avoir des répercussions importantes sur les activités et les compétences de chaque agent.

15. Centres d'appel.

16. GED, Gestion électronique de documents. Cet outil permet de stocker et d'indexer les documents par informatique et rend possible l'archivage électronique.

Or, il semble que les collectivités ne perçoivent pas encore clairement cette évolution de leurs rapports avec les usagers. Il apparaît que les agents ne sont pas préparés à ces nouveaux modes de relations et sont insuffisamment formés pour répondre directement et quasi immédiatement à l'utilisateur. C'est pourquoi la responsable du service de l'action économique de Bobigny estime « *qu'il n'est pas nécessaire que tout le monde ait accès direct à ce système de communication avec l'extérieur. Certes, le problème de la gestion du contact se pose déjà avec le téléphone mais avec une acuité moindre, puisqu'il faut souvent passer par une standardiste ou une assistante capable de gérer ce contact direct* ». Toutes les informations données par les agents via les NTIC sont considérées comme émanant de la collectivité (du point de vue de l'utilisateur mais aussi juridiquement). Or, « *malheureusement, tous n'en ont pas toujours conscience* », tandis que les moyens et occasions de s'exprimer se multiplient grâce aux TIC.

■ Quels impacts sur les effectifs ?

Les TIC n'auront pas seulement des conséquences sur le contenu du travail des agents, mais peuvent en avoir sur le niveau des effectifs, même si les opinions divergent sur cette question complexe et sensible.

Au Conseil général du Rhône, on pense que des moyens humains supplémentaires seront nécessaires pour « l'accompagnement [...] et pour la mise en place d'une instance d'arbitrage, d'animation et de contrôle sur les futurs projets mettant en œuvre les NTIC ». À l'inverse, à la mairie de Béziers et au Conseil régional des Pays de la Loire, la gestion de certaines procédures (réservation de salles, de matériels...) a amené des gains de temps. Ceux-ci permettent de dégager des agents de certaines tâches, pour les mobiliser sur d'autres.

Il est donc délicat de tirer des conclusions quant aux effets des TIC sur les effectifs puisque ces outils n'ont été que récemment intégrés dans les organisations (2 ou 3 ans en moyenne). Les impacts ne se ressentiront qu'à long terme, lorsque les collectivités auront pleinement intégré les potentialités des TIC.

Une gestion des ressources humaines modifiée

17. Les nombreux et récents contrats ARTT menés par Bernard Brunhes Consultants dans les collectivités territoriales ont clairement mis en évidence la volonté des élus et des directions générales de développer un fonctionnement interne de type « client-fournisseur ». On a vu se développer dans ces collectivités, et dans d'autres, des chartes de qualité des services fonctionnels, des engagements sur des délais de traitement...

La gestion des ressources humaines des collectivités territoriales est aujourd'hui traversée par deux principaux changements. D'une part, les services des ressources humaines des collectivités doivent de plus en plus adopter une logique de « clientèle interne », dans la mesure où les agents deviennent de plus en plus exigeants quant aux prestations des services fonctionnels⁽¹⁷⁾. D'autre part, les NTIC ont de plus en plus de conséquences sur l'organisation, le fonctionnement quotidien et les conditions de mise en œuvre des missions des DRH, et ce de six points de vue :

- Les fonctions traditionnelles de guichet administratif et de renseignements techniques (contrat de travail, statut de l'agent, congés, gestion de l'ARTT...) peuvent être dans une large mesure reprises

par des systèmes informatisés du type workflow, disponibles par exemple sur l'intranet.

- Le développement des NTIC a également percuté les processus conventionnels de recrutement des collectivités territoriales. Certes ces changements ne se sont pas produits avec la même ampleur que dans les entreprises privées, mais certains profils fortement recherchés par les recruteurs privés et publics ont été plus difficiles à attirer par les collectivités territoriales compte tenu de la relative tension du marché du travail et du nombre de contacts qu'un profil intéressant peut nouer sur l'Internet (possibilité de poser sa candidature en direct sur le site des entreprises, des collectivités⁽¹⁸⁾ et des cabinets de recrutement, via des moteurs de recherche d'emploi, des sites spécialisés...). Parmi d'autres facteurs, la facilité de comparaison entre les offres d'emploi permise par l'Internet a eu pour conséquence de rendre plus délicate l'embauche par les collectivités de contractuels hautement qualifiés (notamment sur les postes de direction, d'expertise et de développement de projets NTIC).
- À moyen terme, il est probable que la fonction de médiation, qu'assure traditionnellement la Direction des ressources humaines, sera sans doute la plus renouvelée. En effet, dans la phase d'incertitudes qui caractérise tout projet NTIC, considérée comme un formidable levier de promotion par quelques-uns et jugée paralysante par d'autres, la place des représentants du personnel dans la collectivité devra évoluer. Il s'agit de négocier l'introduction et l'appropriation des nouveaux outils NTIC, de se positionner face à l'évolution des métiers et des conditions d'exécution du service public. Sans aucun doute la fonction RH va devoir dans un proche avenir permettre aux représentants du personnel⁽¹⁹⁾ de saisir tout l'enjeu que représentent les NTIC, dans une logique d'explication pédagogique.
- À plus long terme, on peut envisager que les NTIC seront amenées à modifier les processus d'apprentissage au sein des collectivités territoriales et questionneront le rôle de la formation classique, concurrencée, ou tout au moins complétée, par le e-learning. Deux types de e-learning peuvent être envisagés : le e-learning spontané (chaque agent se forme en fonction de ses besoins) ou prévu dans le cadre du plan de formation.
- On peut également envisager que les NTIC participeront au déplacement des frontières de la GRH, hors et dans la collectivité. Aujourd'hui, il est fréquent que certaines fonctions, hors délégations de services publics, soient déjà externalisées par les collectivités territoriales (on pense à certains documents de communication externe ou à l'édition de la paye). Le développement des NTIC facilitera sans doute l'externalisation d'une partie de la GRH, phénomène qui a été observé dans de nombreux groupes privés. Ces externalisations concernent en général des fonctions considérées comme non stratégiques ou des fonctions importantes mais que seuls des acteurs spécialisés peuvent assurer dans de bonnes

18. Pour les quelques grandes collectivités qui diffusent via leur site leurs offres d'emploi.

19. Le rôle des représentants du personnel, et plus largement des organisations syndicales, est développé plus loin (NTIC et dialogue social : une place à trouver).

conditions (expertise, positionnement sur des niches) comme le recrutement, l'évaluation ou la formation.

- Enfin, les NTIC facilitent le développement d'une gestion des ressources humaines déconcentrée, voire décentralisée au sein des différents services, de même que les entreprises se structurent en «business units» relativement autonomes. Un tel type d'organisation permet à la fois de gérer au plus près du terrain les conditions de travail et d'emploi ainsi que les attentes des agents, et d'organiser une politique des ressources humaines différenciée (politique d'évolution de carrière, de mobilité intra-service, de formation) qui respecte l'équité globale entre les agents et la stratégie RH de la collectivité. La déconcentration ou la décentralisation de la fonction RH correspondent bien à une tendance de fond des organisations contemporaines : l'individualisation des unités en vue de les responsabiliser quant à leur performance et de les évaluer en fonction de leur participation à l'atteinte des objectifs globaux.

Ces six impacts possibles des NTIC peuvent être perçus comme une menace par les Directions des ressources humaines, en particulier avec la mise en place d'un intranet RH (sans parler du libre-service RH de plus en plus installé dans les grandes entreprises) qui modifie largement le pouvoir traditionnel des DRH.

Ainsi, l'accès banalisé de tous à l'information réduit le pouvoir de communication interne des DRH, alors que l'autonomie et la responsabilisation croissantes des cadres de proximité et des agents réduisent leur pouvoir réglementaire. De même, le partage et l'échange direct permis par les outils NTIC empiètent sur le pouvoir d'intermédiation des DRH, alors que l'encadrement de proximité, en devenant le premier responsable des ressources humaines, diminue le pouvoir d'expertise des DRH.

Face à ces évolutions qu'elles peuvent percevoir comme des menaces, les DRH doivent anticiper ces changements (en y prenant part, en les accompagnant) et trouver une nouvelle légitimité dans trois directions :

- développer une expertise stratégique (et non plus seulement administrative, puisque les processus administratifs sont automatisés et déconcentrés vers l'encadrement de terrain) et une attitude de veille, voire de benchmarking ;
- contribuer à la «création de sens» puisque la communication et son contrôle vont de plus en plus échapper aux DRH et que la collectivité, comme ses personnels, risquent demain de «crouler sous un trop plein d'informations» ;
- élaborer de nouvelles règles du jeu qui ne soient pas uniquement fondées sur les règles traditionnelles (réglementaires, hiérarchiques...). Ainsi, les DRH peuvent, et doivent, participer activement à la définition des «guides pour l'action», des chartes déontologiques, des codes de bonne conduite, des chartes qualité...

Qu'est-ce que le e-learning?

Le e-learning se définit comme un système de formation à distance, les « cours » étant dispensés directement sur l'ordinateur de l'agent formé. Ce système offre un enseignement flexible puisque l'apprenant est actif : il choisit à la fois sa formation et son rythme de formation, effectue des bilans de connaissances...

Derrière le concept de e-learning, on trouve un certain nombre de fonctionnalités :

- la gestion des profils et compétences;
- l'administration de la formation (organisation de l'ensemble de la chaîne de l'ingénierie de formation);
- le reporting (suivi des formations et des agents);
- le tutorat et l'animation des formations...

... et un certain nombre d'outils :

- une bibliothèque de cours dont les contenus peuvent être très régulièrement mis à jour et diffusés;

- une plate-forme réseau;
- un système expert.

Les cinq conditions de réussite de l'implantation d'un dispositif de e-learning sont les suivantes :

- un travail préalable en commun entre la Direction des ressources humaines et la Direction informatique : définition des besoins, des usages et contenus, des usagers et des aspects techniques;
- du temps et un lieu spécifiques octroyés aux apprenants (les expériences de mise en place du e-learning montrent que si l'on n'extrait pas les salariés de leur lieu de travail habituel cela ne fonctionne pas ou mal),
- un équipement technique approprié;
- l'adhésion du management, notamment de proximité;
- un accompagnement fort des utilisateurs – apprenants.

Vers de nouvelles pratiques de travail?

■ Les TIC : des agitateurs sociaux en puissance

La fracture interne est moins présente que prévu

«Fracture numérique interne» n'est pas une expression applicable à toutes les collectivités. Beaucoup de facteurs complexes entrent dans la composition de cette fracture. La fracture entre les agents connectés et ceux qui ne le sont pas, entre la jeune et l'ancienne génération ou bien encore entre le haut et le bas de la hiérarchie, sont autant de sources de tension possibles.

La fracture la plus évidente sépare la «nouvelle génération», habituée aux outils bureautiques, relativement souple et adaptable aux évolutions technologiques, et «l'ancienne génération», qui n'a pas été formée avec ces outils, ni parfois avec les outils bureautiques. Cette dichotomie existe au Conseil régional des Pays de la Loire, même si le DSI trouve le terme «fracture» un peu fort : il préfère parler de «différents niveaux de pratiques suivant les générations».

La fracture interne, quand elle existe, peut recouvrir des différences de situations entre agents connectés et non connectés, comme c'est le cas pour la ville d'Angers. Même constat au Conseil général de Saône-et-Loire, où la situation est aggravée par l'éclatement géographique des sites départementaux. En effet, seuls les locaux centraux du Conseil général sont connectés, alors que l'éloignement des services extérieurs est accentué par le fait qu'ils ne le sont pas. Cette

« fracture » devrait toutefois se réduire au fur et à mesure de la concentration géographique des services centraux en un même lieu et de la future interconnexion de tous les services.

Un autre type de fracture interne peut aussi intervenir entre le sommet et la base de la « pyramide ». Le responsable de l'Unité NTIC et Informatique à l'Agence de développement de la Corse explique ce phénomène : « *La fracture interne existe mais n'est pas une question d'âge, puisque certaines personnes assez âgées s'y sont mises dans la collectivité. Elle est une question de culture, les dirigeants refusant de partager l'information. Les blocages viennent plutôt du haut que du bas* ». Il constate donc une utilisation des TIC à deux vitesses. La base utilise régulièrement des TIC, alors que « *le personnel dirigeant reste persuadé que l'information est le fondement de son pouvoir et ne souhaite pas s'initier à des outils qui mettraient en péril ce système* », confie-t-il.

Enfin, les missions des collectivités et le profil de leur personnel peuvent influencer sur cette fracture. Le DGA du Conseil régional de Picardie explique, en effet, que la région est plus une collectivité de mission que de gestion et que ses personnels sont plus enclins à s'approprier rapidement les TIC que la plupart de leurs homologues départementaux ou communaux. Peu nombreux, jeunes et formés, ils ont déjà, selon lui, « *un mode de fonctionnement suffisamment transversal et réactif* ». L'hypothèse d'une meilleure appropriation par les personnels régionaux est confirmée par le fait qu'ils sont en grande majorité des cadres A, en position de chargé de mission et bien formés à l'informatique et aux TIC. Le conseiller technique du DGS du Conseil régional du Centre, où la proportion de cadres A est d'environ 70 %, constate que tous les agents et élus sont connectés. Ceci tendrait à expliquer la rapidité et la facilité d'appropriation de ces outils dans les Conseils régionaux.

Un peu de stress en plus

Plusieurs collectivités ont relevé l'existence d'un certain stress devant les outils TIC. L'appréhension de l'outil et la crainte de mal faire peuvent expliquer en partie ce stress. Mais ce sont surtout les nouvelles exigences, allant de pair avec les TIC, qui l'expliquent. « *L'exigence de réactivité s'accroît (réaction dans l'heure et au maximum dans la journée). De fait les TIC sont génératrices de stress* », confie le DGA de la municipalité d'Angers. L'effet stressant du « tout, tout de suite » semble également être le cas à la municipalité de Brive-la-Gaillarde.

Le stress, rarement exprimé ouvertement, est perceptible dans ses conséquences sur le travail ou sur le climat de travail. Un taux d'absentéisme accru, surtout de longue durée, pourrait s'expliquer en partie par le stress, bien que la part directe des TIC soit difficile à identifier. Toutefois, le stress n'est pas toujours négatif, il peut aussi avoir un effet stimulant sur le personnel dans son travail au quotidien...

Un espace de subversion ?

En dehors de tout contrôle de la hiérarchie sur les informations qui circulent, la messagerie constituerait un véritable espace de subversion où il serait possible de faire circuler de fausses informations, des rumeurs, des critiques, voire des délations... visant les élus, la direction ou toute autre personne. L'exemple de l'École nationale des administrateurs des collectivités territoriales (ENACT) de Montpellier illustre bien comment un système informatique en réseau peut servir un mouvement de protestation. En octobre 2000, au cours d'une grève, les agents ont su habilement utiliser l'intranet pour diffuser leurs messages de protestation. Mais ces cas restent exceptionnels.

■ **Le travail en réseau a de l'avenir**

La mise en réseau qu'offrent les TIC permet en théorie le travail en équipe, la gestion transversale d'un même dossier, la coopération inter-services...

Plus du tiers des collectivités ayant participé à l'étude affirme que la messagerie a permis d'améliorer la collaboration inter-services. Dans les faits, le travail en réseau ou en groupe projet se résume souvent à un échange de mails ou de fichiers informatiques et seul un tiers des collectivités ayant participé à l'étude dispose d'un outil de groupware, permettant de travailler en commun. Ainsi, au sein des collectivités, les potentialités de travail en groupe sur un même dossier sont encore largement sous-exploitées. La gestion de projet reste elle aussi très cloisonnée, fidèle au fonctionnement traditionnel des collectivités. Il n'y a pas de raison que ces pratiques changent uniquement avec les TIC, si une mise à plat complète des pratiques de travail n'est pas effectuée.

Cependant, l'espoir d'une plus grande transversalité pourrait bien venir de certaines problématiques contemporaines, transversales par essence, qui obligent de plus en plus les collectivités à travailler en mode projet. La problématique la plus souvent citée est celle de la Politique de la Ville. La DGA de la Ville de Béziers avoue que « *le travail transversal ne s'effectue pas encore naturellement. Cependant, avec la Politique de la Ville, les besoins et demandes de mise en réseau des acteurs se font plus pressantes* ». Le constat est le même à Bobigny : « *Les politiques contractuelles imposent un fonctionnement transversal* ». Par conséquent, cette municipalité a ressenti le besoin de réfléchir sur les habitudes de travail et sur l'organisation interne, pour identifier les leviers d'action susceptibles de faire évoluer l'administration communale vers la gestion en mode projet, avec l'aide des TIC. Des séminaires et des groupes de travail ont été mis en place afin de créer à court terme une structure adaptée aux réalités de l'activité transversale de la commune.

La transversalité, qui transforme inéluctablement la logique d'organisation traditionnelle des collectivités, donne de grands espoirs quant à l'intégration future des TIC dans les organisations territoriales.

■ Une nouvelle gestion du temps

Allègement ou nouvelle répartition des charges de travail ?

Le recours aux TIC a des conséquences sur la charge de travail de chaque agent dans la mesure où ces outils permettent d'automatiser des tâches systématiques et répétitives. Il n'est pas non plus sans conséquence sur les pratiques de travail, qui se complexifient parfois, et sur les métiers, qui se spécialisent. Entre allègement et alourdissement des charges de travail, le curseur n'est pas encore stabilisé. À la mairie de Béziers, par exemple, on s'accorde à dire que les TIC simplifieront le travail et allégeront les charges car elles soulagent les agents dans les procédures répétitives et « *gérer un message électronique est plus simple que gérer un appel téléphonique* ». Tout le monde ne partage pas cet avis : « *Les NTIC n'allègent pas les charges de travail. Elles sont censées, en revanche, les modifier, les faire évoluer, les enrichir...* », estime le DGA de Picardie. C'est donc une évolution des missions, plus que leur allègement, que constatent certaines collectivités. Le DSI de Brive-la-Gaillarde affirme que « *le travail sera simplifié et les procédures accélérées, mais que la charge générale ne sera pas allégée, du fait de missions nouvelles induites par les possibilités des TIC et les demandes des usagers. Les TIC offrent donc d'assez bonnes perspectives aux agents qui, faute de voir leur journée s'alléger, la verront se dérouler et se remplir différemment* ». Cependant, au Conseil régional de Basse-Normandie, on ne perçoit pas les TIC uniquement de façon positive, mais plutôt comme un savant mélange d'avantages et d'inconvénients. « *Les NTIC rendent la gestion et le travail plus efficaces (davantage de tâches réalisées en moins de temps), mais aussi plus stressants et plus complexes* », affirme le chef du service informatique et Télécoms de Basse-Normandie.

Réactivité versus travail asynchrone

D'un côté, l'exigence croissante de réactivité induite par les TIC, en dépit de conséquences appréciables sur la productivité de l'administration locale et sur le service rendu, peut entraîner des tensions et des conflits latents au sein de la collectivité. Ce sont en tout cas les craintes que nous ont confiées, par exemple, les villes d'Angers, de Rennes et de Brive-la-Gaillarde, ainsi que le Conseil régional de Basse-Normandie.

D'un autre côté, les possibilités de travail asynchrone permettent d'atténuer cette réactivité tout en assurant une continuité et une bonne qualité de travail. Grâce à la messagerie notamment, il est possible de recevoir un message et d'y répondre plus tard, à l'inverse d'autres modes de communication. C'est ce que pense le Conseil général de Saône-et-Loire : « *La réception des messages, qu'on n'est pas obligé de lire immédiatement, interrompt moins le travail que le téléphone* ». La municipalité de Blaye va également dans ce sens en affirmant que « *les NTIC devraient limiter les dérangements occasionnels et non urgents* ».

Le travail asynchrone n'évite cependant pas tous les inconvénients des TIC et en premier lieu la surcharge d'information, l'interruption

du travail à tout moment par des messages toujours plus nombreux, des temps de réactivité différents (avec une incitation à réagir plus vite)... La nécessité d'une nouvelle gestion du temps de travail a été bien perçue au Conseil régional des Pays de la Loire : « *Le problème est avant tout organisationnel, il faudrait que chacun bloque quotidiennement entre 30 minutes et 1 heure pour lire ses messages et y répondre* ».

Des gains de temps et des économies

Une des attentes principales des collectivités de l'utilisation des TIC concerne les gains divers en papier, en temps, en personnel, en productivité... Au Conseil régional d'Auvergne, le temps est un enjeu important des TIC et l'on espère qu'elles permettront notamment « *d'éviter la répétition de certains travaux* ». Les gains de temps visibles ou attendus sont possibles par la diminution « *des dérangements intempestifs* » qu'évoque la municipalité de Blaye.

Parler de gain de temps revient à évoquer les gains de productivité obtenus en traitant un plus grand nombre de procédures en moins de temps. Si plus du tiers des collectivités ayant pris part à l'étude ont constaté des gains de « productivité », en particulier depuis la mise en place de la messagerie, rares sont celles qui ont déployé des outils de mesure capables d'évaluer les éventuels gains de temps. La mairie de Béziers a constaté une amélioration de la productivité : le temps de traitement des dossiers pour certains services est passé d'une semaine, voire dix jours, à 48 heures.

Un autre effet bénéfique des TIC sur la circulation de l'information est la baisse du nombre des notes sur papier, comme l'expriment presque 40 % des collectivités de l'étude disposant d'une messagerie. À la mairie d'Angers, le bureau du courrier a constaté une diminution de 50 % du nombre de notes internes. La baisse de la consommation de papier s'est également fait sentir à Nantes, où les comptes rendus des instances qualifiées, autrefois imprimés sur papier, sont désormais en accès libre sur l'intranet.

Certes, se préoccuper des gains de papier peut paraître dérisoire, mais les volumes en jeu sont parfois considérables. Ainsi, le Conseil général des Yvelines dépense chaque année 1 million de francs (soit 150 000 euros) en papier blanc et 14,5 millions de photocopies y sont réalisées.

■ **Les pratiques collectives et individuelles évoluent-elles ?**

Harmonisation des pratiques collectives

L'introduction des TIC semble être l'occasion pour certaines collectivités de rapprocher leurs discours et leurs pratiques. Au Conseil général du Rhône les TIC ont conduit à standardiser des procédures, à formater les documents (formules de politesse, formats, logos, présentations de lettres, charte graphique...). Cette discipline imposée à toute l'institution apporte une unité et une rigueur, appréciables parmi la multitude des procédures quotidiennes, et présente une image cohérente à l'extérieur. La Collectivité territoriale de Corse va

jusqu'à constater que le contenu du travail a changé de manière sensible et assiste à l'émergence d'une véritable « culture d'entreprise » depuis la généralisation des TIC.

Quantité d'informations rime-t-elle avec qualité de communication ?

L'augmentation formidable du volume d'informations accessibles et l'impact sur la communication interne et externe sont les deux caractéristiques des TIC que les collectivités constatent quasiment toutes. En effet, plus des deux tiers des collectivités de l'étude disposant d'une messagerie électronique accèdent plus facilement à l'information et plus de la moitié ont noté une évolution positive des circuits officiels de communication. Depuis la mise en place de l'intranet, environ 55 % des collectivités de l'étude se sentent mieux informées et plus réactives. Mais une communication trop importante associée à un accès facilité à l'information n'est pas toujours bénéfique.

Surcharge et anarchie de l'information circulante

Les TIC démultiplient les possibilités d'accès à l'information en même temps qu'elles permettent de transmettre et de stocker un très grand volume de données. Ces outils posent nécessairement la question de la gestion de l'information. Parmi une masse d'informations, laquelle est pertinente et doit être traitée ? Qui trie l'information et choisit celle qui est utile au décideur ?

En un seul clic, il est possible d'envoyer instantanément le même message à de très nombreuses boîtes aux lettres électroniques. La surcharge d'informations est donc une conséquence évidente de technologies dont le principe même est de favoriser l'accès de tous aux données. Par conséquent, les boîtes aux lettres électroniques se trouvent engorgées par un gros volume d'informations, ce qui demande du temps aux destinataires pour les trier, les hiérarchiser, y répondre... Environ un tiers des collectivités de l'étude disposant d'une messagerie électronique considère la surcharge d'informations comme un vrai problème pour le bon fonctionnement et la bonne communication.

Un autre travers de la messagerie électronique provient du système de « mise en copie », dont se plaignent de nombreuses collectivités. Ce procédé, qui remplace l'ancien « sous couvert », consiste à envoyer un message à certaines personnes qui n'en sont pas directement destinataires. Au-delà du volume de « copies » ainsi reçu, c'est le contenu de ces envois qui semble finalement poser le plus de difficultés. Un agent peut ainsi recevoir quotidiennement une quantité d'informations qui ne le concernent pas directement. Au sein de ce flot d'informations, il devient difficile de distinguer les vraies priorités. Certains agents s'avouent désarmés face à ces envois et sont incapables de savoir si le message leur est réellement adressé et s'ils doivent ou non agir ou prendre une décision. Ce système « *brouille la compréhension du message* » note le DGA d'Angers.

La libre circulation de l'information pose la question de la confiance en l'agent

Permettre l'accès plus général à une très grande quantité d'informations, par l'installation de messageries électroniques et la connexion à Internet demande de bien considérer l'usage possible que pourront en faire les agents.

■ Faut-il surveiller les agents ?

Une fois les intéressés informés, les administrateurs de réseaux des collectivités territoriales ont le droit (ils en ont la possibilité technique depuis longtemps) de « surveiller » le comportement des utilisateurs de TIC dans la collectivité. Ainsi, il leur est possible de savoir qui surfe sur quel site, pendant combien de temps, à quel moment de la journée. Ils ont la capacité technique de contrôler le contenu des messages électroniques. Cette possibilité, qui peut être perçue par certains comme une intrusion dans la gestion quotidienne et individuelle de leurs tâches, se justifie avant tout par des raisons de sécurité (fuite d'informations, intrusion volontaire ou non de virus).

Un équilibre doit donc être trouvé au sein des collectivités qui ont mis en place de tels outils pour maintenir un climat de confiance entre la direction et les agents, tout en veillant à la sécurisation des réseaux. Les recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), conformément à la loi informatique et libertés du 31 décembre 1992 – transparence et discussion collective –, sont toutefois respectées dans les collectivités locales.

Si la plupart des communes reconnaissent que ces nouveaux outils sont utilisés à bon escient, elles repèrent aussi quelques dérives qui restent toutefois exceptionnelles (surf sur des sites pornographiques, messages électroniques personnels...) et ont été parfois sanctionnées par des blâmes. Mais, entre laisser-faire et sanctionner, la direction doit faire la preuve de la confiance qu'elle porte à ses agents.

■ Tolérer tout en encadrant

Dans certaines collectivités, on tolère l'utilisation personnelle des TIC dans des proportions acceptables. Le message « vends voiture » envoyé à toute l'institution a été l'occasion pour le Conseil régional de Picardie de créer une seconde messagerie à usage personnel exclusivement. Ainsi, les deux types de communication se côtoient sans se gêner. Suite à une invitation à passer commande pour des bouteilles de vin envoyée à toute l'institution, le Conseil général de Saône-et-Loire n'exclut pas de créer un canal précis consacré aux commandes collectives de produits ! L'usage personnel de ces outils de communication est donc toléré, voire même encouragé.

En réalité, les usages personnels des TIC ne constituent pas un phénomène significatif. Certes les premiers jours qui suivent la connexion à Internet peuvent être l'occasion d'une forte fréquentation de sites non strictement professionnels, mais l'effet de curiosité, concernant plus l'outil que les contenus des sites, s'estompe et la consultation de ces sites devient généralement marginale après quelques semaines.

NTIC et dialogue social : une place à trouver

Il apparaîtrait normal que les organisations syndicales soient associées à un projet lié à l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans la mesure où elles entraînent des modifications plus ou moins substantielles dans les conditions de travail des agents de la collectivité.

Le Comité technique paritaire (CTP), instance de concertation des collectivités territoriales⁽²⁰⁾ (composée pour moitié de représentants de l'administration et pour l'autre de représentants du personnel) est directement concerné par la mise en place de tels outils. Le statut des personnels des collectivités territoriales et de leurs établissements publics prévoit en effet l'association du CTP au titre des « conséquences sur l'organisation de l'administration, les conditions générales de son fonctionnement, les programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail, la situation des personnels, les grandes orientations pour l'accompagnement des tâches de l'administration », sur lesquels il doit émettre un avis.

Parmi les collectivités territoriales étudiées, aucune n'a engagé avec ses partenaires sociaux de véritable concertation préalable ou concomitante à l'introduction des outils NTIC. C'est sur ce point que les progrès les plus importants restent à faire. En effet, ni les élus, ni la direction générale, ni les services des ressources humaines ne semblent avoir mesuré la réelle dimension des enjeux posés par les NTIC en termes de relations sociales. Il convient toutefois de citer un « contre-exemple » : dans le cadre des négociations relatives à l'ARTT, un Conseil général a très récemment autorisé les organisations syndicales (organisées en intersyndicale pour l'occasion) à utiliser la messagerie interne pour communiquer avec les agents et à publier en ligne un questionnaire leur demandant leur avis sur le projet de protocole d'accord en cours de négociation.

Les impacts des NTIC sur les régulations sociales dans les collectivités territoriales sont de six ordres :

- Le développement des NTIC pourrait avoir pour conséquence une meilleure coordination des acteurs locaux et nationaux (voire internationaux) des organisations syndicales : les mots d'ordre pourront en effet être diffusés plus largement et plus rapidement.
- Les organisations syndicales peuvent utiliser les réseaux comme outil d'information/promotion : soit, si la collectivité le souhaite, les syndicats peuvent disposer d'une place bien identifiée sur l'intranet, soit ils peuvent créer leur site Internet local. Un certain nombre d'organisations syndicales utilisent désormais les NTIC pour faciliter et accélérer les processus de syndicalisation (tracts e-mail, bulletins d'adhésion on line, forums...). Certains syndicats, comme l'UNSA, mettent à disposition sur leur site une « trousse à outils » pour l'élaboration d'un site Internet syndical⁽²¹⁾. Les organisations syndicales locales disposent de peu de ressources, mais le coût de la réalisation d'un site Internet de base est relativement faible. Comme le précisait un représentant du personnel contacté lors de l'étude, « *la mise en place de notre site Internet*

20. Un CTP est créé dans chaque collectivité ou établissement employant au moins 50 agents, ainsi qu'auprès des centres de gestion pour les collectivités et établissements affiliés employant moins de 50 agents.

21. L'utilisation des NTIC par les syndicats a fait, en France, l'objet de débats juridiques. La jurisprudence actuelle donne toute souveraineté à l'entreprise pour accepter ou non l'accès de ses réseaux aux organisations syndicales. Néanmoins, une direction ne peut forcer un syndicat à fermer son site s'il est externe aux réseaux de l'entreprise (TGI Paris, 17 novembre 1997). Notons que si l'entreprise offre aux organisations syndicales une place sur le réseau interne, elle ne peut le faire de manière discriminée (en 1997 Bull a été condamné pour discrimination syndicale). On peut supposer, fort logiquement, que ces principes pourraient également s'appliquer aux collectivités territoriales.

nous a coûté le prix d'une banderole de tête de défilé [environ 15 000 FF, soit 2 286 €] et s'est avérée nettement plus efficace! »⁽²²⁾. Toutes les grandes centrales (CFDT, CFTC, CGT, FO, UNSA) disposent d'un site Internet, le plus souvent décliné localement par région (voire département) et/ou par branche d'activités. On doit noter que les syndicats de la fonction publique sont de loin les organisations syndicales les plus présentes en France sur le web.

- Par ailleurs, la comparaison sociale entre collectivités pourrait être également plus évidente grâce aux NTIC : les différences de situations au regard des congés, des avantages acquis, du développement des compétences... seront plus visibles. Néanmoins, les organisations syndicales ne sont pas encore suffisamment structurées et coordonnées pour atteindre cet objectif⁽²³⁾.
- Sur un plan interne, la fonction de courroie de transmission des organisations syndicales peut être court-circuitée par la DRH qui peut communiquer plus rapidement et de manière plus individualisée, et inversement les organisations syndicales pourraient court-circuiter la DRH.
- Si les organisations syndicales sont des instances reconnues et légitimes pour négocier, le développement des outils NTIC pose la question de la reconnaissance de leur légitimité à recueillir les points de vue et attentes des personnels et à dialoguer directement avec eux.
- À la différence des documents papier (des tracts), les messages et fichiers « distribués » via les NTIC sont par nature irrémédiablement liés à leur émetteurs (puisque les outils permettent de conserver la trace de tous les échanges entre les personnes connectées). La traçabilité des échanges pose donc avec encore plus d'acuité la question des chartes de déontologie, qui ne peuvent être que négociées avec les représentants du personnel, et non imposées.

On le voit, les mouvements impulsés par les NTIC concernant les relations sociales au sein des collectivités ne vont pas tous dans le même sens, mais mettent en évidence la nécessité d'associer les organisations syndicales pour faciliter l'appropriation collective des enjeux liés à l'introduction de ces nouveaux outils de travail. Cette association peut se faire de plusieurs manières : recueil des attentes des syndicats avant l'initiation du projet, association au cours du projet, constitution d'un comité de suivi NTIC...

Dans tous les cas, il est essentiel que la collectivité aborde dès le démarrage du chantier la place des organisations syndicales, même si ces dernières n'en font pas la demande spontanément. Bien entendu, il n'est pas pertinent de faire figurer les organisations syndicales sur le site Internet de la collectivité ou sur les extranets auxquels la collectivité participe. Leur place sur la messagerie de la collectivité n'est pas non plus évidente à trouver : des collectivités ont choisi de leur donner la possibilité de recevoir des messages des agents mais encadrent précisément leurs envois collectifs ou les interdisent.

22. Au hit-parade des thèmes développés par les organisations syndicales sur leurs sites Internet, le sujet des « 35 heures » arrive nettement en tête.

23. Dans le secteur privé, des « benchmarks » sociaux commencent à être engagés (notamment l'étude des avantages divers et des modes d'intéressement aux résultats, compensations & bénéfices).

L'intranet, compte tenu de sa dimension interne, est en fait l'outil particulièrement dédié à l'expression syndicale. Il offre différentes possibilités d'expression pour les syndicats : la constitution de forums sur les conditions de travail, la mise en place d'un espace syndical réservé sur l'intranet (noms des permanents, tenues des permanences, informations sur le régime indemnitaire, élections professionnelles, diffusion des comptes rendus des réunions ponctuelles avec la direction, des comptes rendus des CTP, CAP⁽²⁴⁾, CHSCT⁽²⁵⁾...). Tout usage de l'intranet par les organisations syndicales suppose l'élaboration d'une charte déontologique d'utilisation du réseau (type d'informations disponibles, interdiction de donner des informations nominatives), de préférence gérée par le webmaster (rôle de veille et de modération).

Ainsi, les NTIC participeraient au renouveau des modes d'action et de revendication des organisations syndicales territoriales. Elles permettent de donner de l'écho aux revendications ; elles offrent la possibilité aux syndicalistes, souvent esseulés localement dans leurs structures, de nouer des contacts plus réguliers avec leur « centrale », ainsi que sur le territoire local. En interne, ces nouveaux outils donnent la possibilité aux organisations syndicales de mieux se faire connaître des agents, d'être plus en prise avec les réalités du terrain. Néanmoins, certains considèrent que donner une place aux organisations syndicales, sur un intranet par exemple, va dans le sens d'une « instrumentalisation » de ces organisations par la direction et les élus. Sans aller jusque là, force est de constater que ces outils, qui obligent à formaliser ce qui ne l'était pas, rendent plus lisibles à chacun les enjeux des négociations sociales et des conflits sociaux.

24. Commission administrative paritaire.

25. Comité Hygiène Sécurité Conditions de Travail.

Les facteurs-clés de succès

Les questions auxquelles sont confrontées les collectivités rejoignent largement celles des entreprises qui développent des projets NTIC. Or, ce qui a été constaté au sein des entreprises est tout aussi valable pour les collectivités : les impacts sur les modes d'organisation, de fonctionnement et de management sont rarement directs et passent souvent par un « biais » extérieur, notamment par la « pression du client ». C'est donc le changement de la relation aux clients, via les NTIC, qui induit le plus d'impacts internes. Ainsi, pour les collectivités c'est sûrement avec l'évolution des modes de relation aux usagers (avec notamment la nécessité d'une plus grande réactivité et le développement de services publics en ligne) que se feront progressivement sentir les impacts induits par ces nouvelles technologies.

Parmi les avantages des TIC, les deux principaux sont sans conteste l'amélioration de la communication (rapidité et fiabilité) et la meilleure accessibilité à l'information. Cependant, dans ces deux domaines, les effets des TIC restent encore à optimiser et le problème principal réside encore dans la difficulté à définir en amont une stratégie globale et à utiliser toutes les potentialités de ces outils en termes d'organisation, de fonctionnement et de management.

Au-delà de la méthodologie, dont les axes structurants sont posés dans le schéma ci-après, les facteurs-clés de succès identifiés durant l'étude sont de trois ordres :

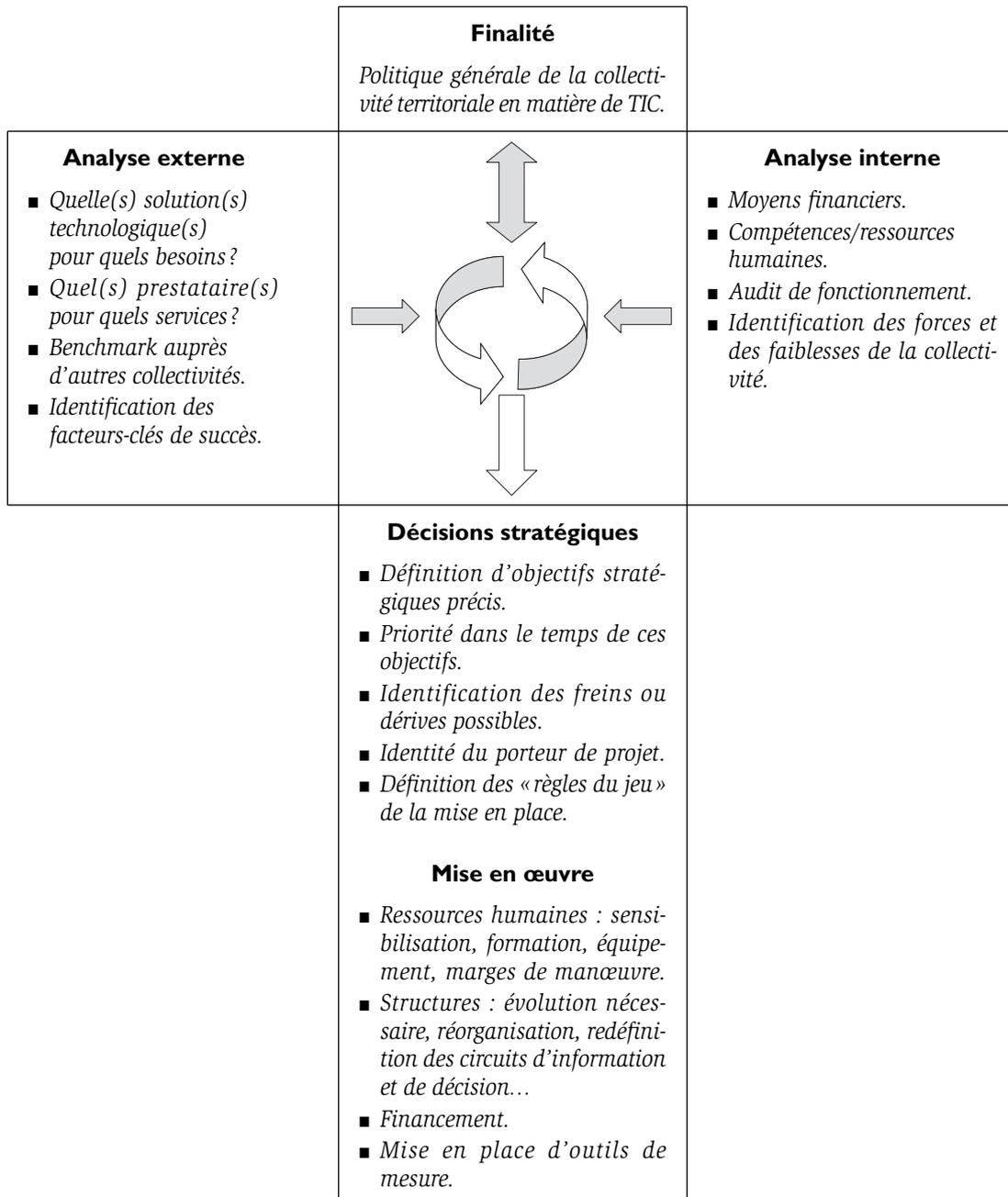
- **Un travail sur les agents** : premiers concernés par ces nouvelles technologies, les agents comme

les managers doivent être écoutés et préparés techniquement et psychologiquement à la mise en œuvre des TIC. Sans évolution des mentalités dans la collectivité, les TIC ne trouveront pas pleinement leur place. La communication sur le projet, le rappel des « règles du jeu » (les changements attendus dans la nouvelle organisation) et une démarche de nature participative paraissent être des conditions importantes de réussite du projet. Le travail sur les agents en amont doit impérativement s'accompagner d'un processus de formation lors de la mise en œuvre des outils.

- **Une action sur les structures** : un changement doit en accompagner un autre. Les projets TIC ne doivent pas être ponctuels, mais doivent impérativement s'ajouter à d'autres projets organisationnels. La réflexion sur les dysfonctionnements et les réponses à y apporter en termes d'organisation et de management (en dehors de toute réponse technologique) est un préalable indispensable pour introduire les TIC dans la collectivité.
- **Un portage fort et des relais impliqués** : dans les collectivités où le projet a été porté par une personnalité impliquée dans ce domaine, les TIC semblent avoir eu des impacts plus profonds qu'ailleurs. Le portage du projet au quotidien et au plus près des agents doit être effectué par des personnes-relais (correspondants NTIC ou encadrants de proximité motivés et formés), capables de gérer les problèmes et de stimuler l'appropriation des TIC dans le quotidien de chacun et à tous les niveaux de la collectivité.

Les axes structurants d'une méthodologie NTIC

(sur la base du modèle général d'analyse stratégique de Porter).



3

CHAPITRE

Vers un nouveau rapport
entre les collectivités
et leur environnement?

Formidables outils de communication interne, les TIC offrent également de larges possibilités en direction des usagers, publics et partenaires des collectivités territoriales. En effet, avec les sites web, les téléprocédures, les relations directes établies avec l'utilisateur via l'e-mail, la production de services publics, mais aussi les relations entre les collectivités et leurs partenaires (les fournisseurs et prestataires de services, l'État, les autres collectivités, les associations...) pourraient s'en trouver modifiées. Mais encore faut-il savoir dans quels buts développer ces nouveaux outils de communication et envers quel public.

De plus, les TIC offrent une formidable opportunité de renouer le dialogue avec les citoyens, dont une partie semble se désintéresser de la chose publique. La rénovation de la démocratie locale est un des enjeux principaux des TIC dans les collectivités. Elles pourraient permettre de relancer l'implication et la participation citoyenne dans les projets locaux.

Alors que de nombreux freins juridiques sont aujourd'hui levés, et en dépit des possibilités de stimulation de la vie locale et de renforcement des liens avec l'environnement extérieur en général, les collectivités territoriales se sont encore peu appropriées ces méthodes de communication, d'information et d'échange. Le renouvellement des services publics locaux suppose une remise en cause importante de certaines pratiques ; or des barrières psychologiques paraissent difficiles à surmonter. Le courrier papier, qui reste le principal mode de communication avec les collectivités, a encore de beaux jours devant lui. Enfin, l'avènement du « tout numérique » implique que tous les publics et partenaires des collectivités aient accès à ces nouvelles technologies, ce qui est loin d'être la règle actuellement.

Le possible renouvellement de la production de services publics

À qui s'adressent les « cyber-collectivités » ?

Pour savoir ce qu'il faut mettre en ligne à destination des publics, il est indispensable de cerner l'identité et les attentes des internautes. Les « consommateurs » de TIC qui visitent les sites des collectivités sont, schématiquement, de trois types :

- « l'administré-internaute » utilise les TIC pour accéder, à n'importe quelle heure, aux services publics sans avoir à se déplacer. Il souhaite disposer d'informations administratives en ligne nombreuses, mais aussi de téléprocédures et télétransmissions ;
- le « citoyen-internaute » s'intéresse à la vie locale et recherche des informations politiques. Il souhaite donc s'informer mais aussi s'impliquer et participer au processus de décision locale (démocratie locale en ligne) ;
- les « habitants du territoire » de la collectivité n'utilisent pas Internet pour recueillir des informations administratives ou politiques sur la collectivité, mais « surfent » pour obtenir d'autres types d'informations (sociale, économique, modalités d'inscription et horaires des équipements collectifs...).

On peut aussi envisager une quatrième catégorie de consommateurs des TIC : les personnes extérieures au territoire que la collectivité tente de « capter » (touristes, créateurs d'entreprise, chefs d'entreprise). Ici, l'objectif pour la collectivité est de faire la promotion de son territoire pour attirer des internautes sur le site, puis des visiteurs non virtuels sur son territoire.

Le développement des « télé-services », systèmes ou procédures à distance directement accessibles aux usagers ou citoyens (démarches administratives, commandes ou inscriptions en ligne, services pratiques...), ne dépend pas uniquement des services offerts, mais aussi de la capacité des usagers à devenir des internautes avertis. Le profil de l'internaute est en fait relativement connu (quelle que soit la catégorie de « consommateur » à laquelle il appartient) : il est jeune, urbain, appartient à une catégorie socioprofessionnelle élevée. L'inégalité d'accès aux TIC est bien une réalité. En effet, on constate qu'une partie non négligeable de la population n'a pas accès aux TIC, soit parce qu'elle ne dispose pas de moyens suffisants pour s'équiper, soit parce qu'elle ne sait pas ou ne veut pas manipuler les TIC... (26)

Des phases de déploiement progressif des services publics en ligne

Comme pour les TIC à vocation interne, les projets de TIC à vocation externe (site web, connexion à Internet, extranet) doivent être développés sur la base d'une stratégie. Or, la platitude de nombreux sites web met en lumière certaines lacunes en ce domaine, un manque d'ambition parfois. Développer ce type de services suppose de se poser les bonnes questions, comme par exemple : quelle est la valeur ajoutée de tel service pour la collectivité ? Quelles mesures prendre pour accroître l'efficacité de telle direction, afin qu'elle propose de meilleurs services aux administrés ? Quels sont les besoins du citoyen-usager ?...

Sur la base d'une analyse de nombreux sites web de collectivités territoriales, une étroite corrélation peut être faite entre la façon dont la collectivité se perçoit dans la réalité et la façon dont elle se projette sur la toile. Il est possible de distinguer trois types de collectivités qui correspondent à trois phases d'exploitation de leurs outils externes.

■ La phase « informative »

Dans la logique du « je vous parle », la collectivité se contente de mettre de l'information en ligne. En effet, une majorité des collectivités disposant d'un site web se sont fixé comme objectif principal l'information des usagers sur la collectivité elle-même. Il n'est pas rare de constater que des collectivités communiquent sur le nombre de pages en ligne, alors que les questionnements préalables n'ont pas été formulés (sur la pertinence des informations, au regard des attentes du citoyen ou de l'utilisateur). Le site « vitrine » est un site clos ou « site cul-de-sac », c'est-à-dire sans lien aucun avec les partenaires de la collectivité, relativement vide de sens. Il n'est, dans la majo-

26. La notion de fracture numérique et ses principaux enjeux sont présentés dans le chapitre 4.

rité des cas, guère plus qu'une gazette locale un peu plus étoffée, pas forcément à jour.

Toutefois, ces sites « vitrines », bien qu'ils s'apparentent le plus souvent à des produits semi-finis, constituent dans la plupart des cas une première étape dans la définition de services plus élaborés.

D'après l'annuaire des sites web de Dexia-CLF, les régions et les départements disposent pratiquement tous de leur propre site Internet : toutes les régions en possèdent, ainsi que 92 départements (sur 100). Il existe 1 904 sites communaux, pour plus de 36 500 communes. Ce sont principalement les grandes villes et les villes moyennes qui sont représentées.

■ La phase « d'éveil »

Cette phase correspond à l'ouverture de la collectivité, en matière de TIC, sur son environnement immédiat. Elle s'inscrit donc dans un territoire où se trouvent des partenaires (autres collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État, partenaires sociaux, éducatifs, sportifs, culturels, économiques, citoyens, touristiques...). Dès lors, elle cherche à se rapprocher virtuellement des acteurs qui participent au rayonnement et au développement du territoire. Par conséquent, elle doit pouvoir communiquer facilement et se coordonner avec eux. Elle doit également les aider à communiquer entre eux en jouant un rôle de pivot. Cette phase est souvent marquée par des sites plus « ouverts » : nombreux liens vers les autres acteurs territoriaux, possibilité d'envoyer des e-mails à la collectivité, de s'abonner à des « newsletters » ou à des systèmes de « push »⁽²⁷⁾, d'imprimer ou de commander des formulaires qui seront ensuite à renvoyer par courrier...

■ La phase de « maturité »

La collectivité est alors en capacité de gérer seule les outils (site web, connexion à Internet, téléprocédures...) et leurs potentialités. Dans cette troisième phase, les mentalités ont évolué vers plus de réactivité, de précision et de pertinence dans les réponses, vers une recherche accrue d'efficacité, vers un plus grand souci du destinataire (« orientation client ») et vers une meilleure gestion du contact. Cette troisième phase d'évolution ne se résume pas à la maîtrise technique des outils mais se place plutôt dans un processus d'évolution globale du service public : évolution de la conception qu'ont les usagers du service public et évolution de la perception qu'ont les agents territoriaux de leurs missions à travers deux maîtres mots : pertinence et réactivité.

La plupart des collectivités territoriales n'ont pas franchi la phase « informative ». Certaines en sont à la phase « d'éveil », mais la phase de « maturité » reste pour la plupart un objectif à atteindre.

27. Sur le Web, l'utilisateur doit aller chercher l'information (modèle « pull »). À l'inverse, le système « push » permet à l'utilisateur, après avoir défini le type d'information qu'il recherche, d'obtenir l'information sur son poste de travail.

Quelques expériences prometteuses

Les TIC sont porteuses d'enjeux considérables pour les collectivités locales, en termes de gains de temps, d'économies diverses et de transparence. Plus du cinquième des collectivités ayant pris part à l'étude met en ligne des procédures officielles. Nous n'en sommes

qu'au début de cette nouvelle offre et les expérimentations de téléprocédures, dans des champs très divers, se multiplient.

Ces téléprocédures concernent les échanges entre :

- les collectivités territoriales et les administrés : demandes de formulaires administratifs, de certificats d'urbanisme, abonnements à un moyen de transport en commun, etc.
- les collectivités territoriales et les préfectures (essentiellement dans le cadre du contrôle de légalité),
- les collectivités territoriales et leurs fournisseurs (mise en concurrence, passation de marchés publics),
- les collectivités territoriales et la trésorerie (transmission de dossiers budgétaires),
- les collectivités territoriales et les établissements financiers (gestion des emprunts).

L'arrivée des TIC est une occasion inespérée pour les collectivités territoriales de renouveler leur image auprès des administrés et de faire évoluer leurs relations. Les TIC vont également permettre de rénover la relation de la collectivité avec les autres acteurs publics et privés du territoire en créant des logiques réticulaires. Le travail en réseau de ces acteurs engendrera un service public plus cohérent et plus efficace sur le territoire.

■ L'utilisateur et la « e-administration »

« e-administration » : encore des progrès à faire

Les nouvelles mises à disposition de services, via le web, permettent aux usagers d'effectuer des formalités administratives sans avoir ni à se déplacer ni à se soucier des horaires d'ouverture des services publics locaux. Cependant, il faut distinguer deux formes principales d'accès aux documents administratifs via les TIC : d'une part les téléchargements, qui permettent au citoyen d'imprimer un document, de le remplir puis de le renvoyer à l'administration par courrier traditionnel et, d'autre part, les téléprocédures, qui sont des outils plus élaborés, autorisant l'administré à remplir des formulaires et à les renvoyer directement en ligne sans passer par le support papier. Ces outils permettent aux collectivités territoriales qui les ont implantés de gagner un temps considérable dans le traitement. Or, la grande majorité des collectivités n'utilise pas encore ces procédures dématérialisées. En effet, sur 115 sites web plus spécifiquement étudiés lors de l'étude, à peine 5 % mettent à disposition des formulaires en ligne. Certaines collectivités ont cependant créé des liens vers d'autres sites⁽²⁸⁾ qui permettent ces téléchargements (par exemple la Ville d'Angers). Le vote encore récent du décret d'application sur la signature électronique, l'évolution culturelle que supposent les procédures dématérialisées, ainsi que le manque de maîtrise des TIC, expliquent le faible développement de ces pratiques dans les collectivités.

Il est des domaines apparemment plus propices aux téléprocédures et aux télétransmissions. En effet, des expériences sont lancées pour ce qui concerne la commande en ligne des titres de transport ou bien

28. Comme par exemple le site « national » www.service-public.fr présentant un important panel de services.

d'un pass culturel et sportif. Dans les Yvelines, dès la rentrée 2001, les foyers de six communes ont pu tester la commande de la carte de transport en ligne. L'expérience est encore trop récente pour conclure à sa réussite et à sa généralisation. La région des Pays de la Loire a rendu possible l'inscription en ligne au « Pass Culture-Sport » par Internet. Ces expériences réussies sont la preuve que les téléprocédures ont réellement leur place dans les relations entre les usagers et les collectivités.

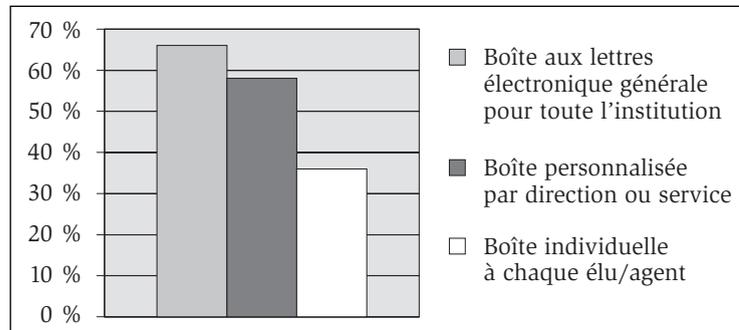
Une communication facilitée entre administration et administré

Pour se rapprocher de leurs administrés, les collectivités ont de plus en plus le souci de se rendre virtuellement accessibles de jour comme de nuit. En effet, toutes les collectivités de l'étude disposant d'un site web affirment pouvoir recevoir des e-mail des usagers. Dans les deux tiers des cas, la collectivité dispose au minimum d'une boîte aux lettres électronique générale pour toute l'institution. Dans ce cas, c'est le webmaster, comme au Conseil régional du Centre, qui répartit les messages. Vu de l'extérieur, l'utilisateur peut avoir des difficultés à comprendre où va exactement sa demande, qui la traite, dans quel délai lui sera apportée une réponse, ce qui ne l'incite pas à utiliser ce mode de communication. Plus de la moitié des collectivités de notre enquête disposent de boîtes aux lettres électroniques par direction ou service (qui s'ajoutent ou non à la messagerie générale pour l'ensemble de l'institution). Dans ce cas, l'utilisateur a la possibilité d'entrer directement en contact avec la direction ou le service désiré sans intermédiaires. Néanmoins, l'utilisateur n'a pas à entrer dans les arcanes du fonctionnement de la collectivité pour poser une question ou trouver une information ; il est donc souvent préférable d'éviter d'organiser les sites Internet sur la base d'entrées par services ou directions et de préférer des entrées par type de questions ou de renseignements. La boîte individuelle par agent représente une minorité de cas.

Grâce aux messageries électroniques, les administrés et l'administration territoriale dialoguent de manière asynchrone, en dépit du décalage de leurs horaires de travail. Cependant, la réalité peut être différente du discours tenu. A la mairie d'Angers par exemple, la boîte électronique permet d'envoyer et de recevoir des e-mails de chaque direction, mais le système reste « *embryonnaire et parallèle au processus normal par courrier papier. Il est nécessaire de l'intégrer comme une pratique habituelle* », confie le DGA. Conscient de la sous-optimisation de cet outil, le DGA de cette même collectivité précise qu'un groupe de travail est créé pour « *structurer* » ce processus, c'est-à-dire pour « *définir une stratégie, des objectifs, des usages [...]* ».

A terme, cette nouvelle forme de communication entre l'administration et l'utilisateur-internaute amènera-t-elle une plus grande proximité, du fait du contact possible à tout moment, ou au contraire une plus grande distance, les deux parties ne se rencontrant quasiment plus ? La réponse se clarifiera à mesure que se développera cette manière de communiquer.

Les boîtes aux lettres électroniques dans les collectivités



Source : enquête Bernard Brunhes Consultants

Il est évident que l'accessibilité des services publics réside, aujourd'hui encore, davantage dans l'élargissement des horaires d'ouverture que dans la mise à disposition de services sur le web.

Le développement des emplois à temps atypiques, les 35 heures et, d'une manière générale, la flexibilité du travail doivent encourager les collectivités à s'engager dans cette voie tant que l'utilisation des outils NTIC reste minoritaire dans la population.

Des réponses plus rapides

Le Commissariat général du plan ⁽²⁹⁾ avait préconisé un délai de réponse de 48 heures et au minimum un accusé de réception du message indiquant dans quel délai et sous quelle forme (courrier papier ou électronique) la réponse devait arriver, lorsqu'une réponse simple et immédiate ne pouvait pas être donnée. Les délais de réponse par mail tranchent toutefois singulièrement avec les délais de réponse par courrier papier. Aux dires des collectivités interviewées, le délai moyen de réponse à une demande par mail se situe entre deux et trois jours. Les enjeux de temps et de réactivité ont donc été bien intégrés par les collectivités et une évolution dans les mentalités est engagée. Cela constitue une véritable révolution dans les relations entre le citoyen et l'administration. Cependant les délais dans certaines collectivités apparaissent plus préoccupants («réponse en un mois» ou «réponse en deux semaines comme pour les courriers papiers»), ce qui montre que l'intégration des potentialités des TIC par les collectivités a été diverse.

■ Les «e-collectivités» et leurs partenaires publics

Coopération inter-collectivités assistée par TIC

Parmi les expériences de coopération entre collectivités d'un même territoire, on peut citer l'expérience du centre de gestion vendéen, qui a mis en place un «extranet des communes».

Le Conseil général du Bas-Rhin propose depuis quelques mois des services en ligne rémunérés à «ses clients», des municipalités : simulation et édition de bulletins de paie et traitement des élections. Cette

29. Bruno Lasserre : «L'État et les technologies de l'information», Rapport du Commissariat Général du Plan, 2000.

collectivité proposait déjà ces services payants sous forme papier ou via le minitel. Aujourd'hui ce sont 18 000 bulletins de paie qui sont transmis en ligne par extranet. Chaque commune adhérente dispose d'un code secret pour accéder à ses informations et les modifier par extranet. Ces services à valeur ajoutée semblent répondre à un réel besoin puisque déjà 450 collectivités du Bas-Rhin, mais aussi du Haut-Rhin, les ont achetés depuis leur mise en place. Le Conseil général envisage de proposer de nouveaux services.

Des services publics mieux connectés entre eux grâce aux SIT

De nombreuses missions de service public sont aujourd'hui mises en œuvre en partenariat et/ou conjointement par l'État et les collectivités territoriales. Afin d'améliorer ces services (prestation plus rapide et de meilleure qualité), il est important d'accroître l'efficacité de l'échange d'informations et du travail coopératif entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État. Pour agir dans le sens d'une meilleure coordination et d'un meilleur service rendu aux publics, l'État a donc fortement incité ses services déconcentrés et les préfetures à se constituer en réseau numérique grâce à un extranet baptisé SIT (Système d'information territorial). Cet extranet permet de mettre en réseau les différents services partenaires d'une politique publique locale. Si les SIT sont d'abord destinés aux services de l'État, ils associeront progressivement d'autres acteurs publics engagés dans des démarches partenariales avec l'État, notamment les collectivités territoriales et les établissements publics. Alors que dès l'automne 1999, le Premier ministre avait annoncé une ouverture prochaine des SIT aux communes et EPCI, le Schéma de services collectifs TIC présenté lors du CIADT du 10 juillet 2001 fait état d'une ouverture des SIT à l'échéance de 2010...

Plusieurs collectivités nous ont confié leur souhait d'intégrer prochainement un SIT, afin de partager davantage d'informations et de simplifier des procédures. Cet outil, en place dans la quasi-totalité des départements, mais n'associant aujourd'hui que très partiellement les collectivités, a pour objectif d'impulser de nouvelles pratiques de travail en commun, grâce à une messagerie, un espace de travail en commun, des bases de données et des tableaux de bord partagés... Ces extranets représentent une réelle révolution dans les manières de travailler, jusqu'ici assez cloisonnées, entre les services déconcentrés de l'État, et entre eux et les collectivités territoriales. Partage de l'information et communication accrue sont les premiers pas sur le chemin d'une nouvelle administration plus « transversale » au niveau local.

Quand le contrôle de légalité devient numérique

Depuis le début de l'année 2001, plusieurs collectivités, dont les Conseils généraux des Yvelines et du Rhône, se sont portées volontaires pour expérimenter le contrôle de légalité numérique. Tous les actes soumis au contrôle de légalité (délibérations, arrêtés, marchés...) sont normalement transmis en préfecture sous format papier. Le projet réside dans la mise en place d'un outil du type workflow, qui

permettrait d'automatiser l'ensemble de la procédure, c'est-à-dire depuis la prise de décision par la collectivité jusqu'à la validation à posteriori par la préfecture.

Les expérimentations sont encore trop récentes et trop limitées pour en tirer des conclusions définitives, mais d'ores et déjà un certain nombre d'enseignements peuvent en être extraits.

Tout d'abord, le ministère de l'Intérieur, comme les collectivités participantes, estiment que l'on va vers un développement rapide et inéluctable de ce mode de transmission, qui restera à priori toujours facultatif. Si les obstacles techniques existent encore, ils seront néanmoins rapidement levés. En revanche, les obstacles culturels ne doivent pas être négligés et l'implication de l'encadrement est un facteur-clé de succès.

Des recommandations ont été tirées de ces expérimentations, notamment dans la manière de conduire ce projet NTIC, avec la mise en exergue de trois principes :

- la télétransmission doit être l'occasion de réexaminer la pertinence des procédures concernées ;
- la télétransmission reste un outil et elle ne remplacera pas la réflexion sur les principes qui doivent guider les échanges entre l'État et les collectivités ;
- la télétransmission ne doit pas imposer un dispositif de sécurité trop complexe et trop coûteux sans quoi un certain nombre de collectivités n'y trouveraient pas d'intérêt (le coût de la sécurisation peut être supérieur aux gains générées par la télétransmission en tant que telle).

Enfin, d'un point de vue technique, et afin de répondre aux interrogations des collectivités, comme des préfectures et sous-préfectures, concernant la signature et la certification électroniques, deux scénarios sont envisageables quant à la sécurisation de la télétransmission :

- le ministère de l'Intérieur joue le rôle d'autorité de certification (comme ce fut le cas lors de l'expérimentation) ;
- les collectivités choisissent une solution de certification sur le marché, à condition que les tiers certificateurs bénéficient d'une reconnaissance officielle.

■ De nouveaux rapports avec les fournisseurs

Des appels d'offres en ligne

Depuis septembre 1999, la Ville d'Issy-les-Moulineaux publie ses annonces et avis d'appels à la concurrence sur son site, en parallèle à leur publication au Bulletin officiel d'annonce des marchés publics (BOAMP). Au printemps 2001, 50 % des entreprises préféraient se procurer les cahiers des charges sur le site de la Ville plutôt qu'auprès des services. Par ailleurs, les marchés négociés vont être en partie « gérés » de manière électronique puisque les entreprises candidates peuvent remettre leurs offres en ligne.

Dans le cadre de cette étude, plus du dixième des collectivités possédant un site web publient leurs appels d'offres en ligne (Pays de la

Loire, Rhône-Alpes, Aquitaine, Haute-Saône, Haute-Normandie, Créteil, Bourges, Grenoble...), mais toutes ne permettent pas encore d'y répondre en ligne. Devraient s'ajouter à ce chiffre celles qui nous ont fait part, comme Angers par exemple, de leur volonté de mettre en place prochainement un tel service.

Des enchères en ligne

Le Conseil général de l'Oise fait figure d'exception, avec la mise en place depuis décembre 2000 d'un système d'enchères inversées en ligne, dans le cadre d'un marché négocié avec mise en concurrence, initié à l'occasion de l'acquisition d'imprimantes. Les neuf entreprises retenues pour la négociation par la commission d'appel d'offres pouvaient, durant une heure, surenchérir à la baisse à partir d'un prix initial, fixé par le Conseil général. Les offres s'affichant en même temps sur les écrans d'ordinateur des entreprises retenues, la négociation s'est effectuée dans la plus grande transparence. Cette e-procédure a permis au Conseil général de réduire le coût d'achat des matériels de 12 %.

Cependant, la mise aux enchères en ligne reste assez complexe et fait intervenir divers partenaires : la collectivité territoriale maître d'ouvrage, les fournisseurs et un troisième acteur assurant le rôle de commissaire-priseur électronique.

Des cyber-marchés

Les places de marché numériques, mises en place notamment par *Ternova* (portail de France Télécom), permettent aux collectivités partageant les mêmes besoins en fournitures de bureau, en mobilier, en informatique, de mutualiser leurs achats. *Ternova* expérimente ce procédé depuis juin 2001 avec six collectivités. Ce système d'achat pourrait s'étendre à d'autres produits ou services, comme la formation du personnel. Cette mise en commun des besoins devrait entraîner une plus grande proximité des acteurs impulsant peut-être une dynamique territoriale nouvelle.

La démocratie en ligne : mythe ou réalité ?

Les TIC constituent en théorie un formidable levier de développement pour de nouvelles formes de démocratie locale. Parce qu'elles transcendent le temps et les distances, elles facilitent le dialogue à tout moment et en tout lieu. Parce qu'elles sont anonymes et capables de mettre à disposition beaucoup d'informations, elles permettent d'échanger librement et de s'informer en permanence. Plus proches de leurs élus, les citoyens se sentiront progressivement plus impliqués et plus disposés à participer au processus de décision locale. De plus, leur désintérêt progressif pour la chose publique, accentué par la multiplication des lieux et niveaux de décision, tant sur le plan local (intercommunalité et Établissement public de coopération intercommunale), qu'international (Union européenne, mondialisation) ⁽³⁰⁾ justifierait une réaction forte de la part des élus locaux.

30. Participation des habitants et démocratie locale sont de nouveau à l'ordre du jour des projets gouvernementaux et débats parlementaires comme en témoignent actuellement les nombreuses expérimentations en la matière ou certains textes récents (obligation à terme de constituer des conseils et comités de quartiers dans toutes les communes de plus de 20000 habitants, par exemple).

Citoyenneté et transparence

La démocratie locale se compose de plusieurs niveaux d'implication des citoyens dans le jeu politique local : le premier niveau serait celui de l'éducation et de l'information du citoyen, le suivant celui du dialogue citoyen-élu, et enfin le dernier échelon serait celui de la co-décision, où le citoyen participerait aux prises de décisions, sur lesquelles il pourrait véritablement influencer. Dans ce jeu politique, quels seront les apports des TIC, outils d'information et de communication, à la démocratie locale ?

■ Des préalables au développement de la démocratie en ligne

Une des conditions premières pour que la «démocratie locale en ligne» soit effective, est que le citoyen soit également un internaute ; or la fracture numérique sociale est loin d'être comblée aujourd'hui en France. À Parthenay, 40 % de la population est connectée à Internet, mais le problème de l'appropriation demeure. Au-delà de la possibilité technique de connexion, il faut absolument que le public soit formé, sache et veuille utiliser ces technologies. En dehors de la question de la fracture numérique, dont la réduction demeure une des clés de la réussite de tout projet TIC à destination des usagers, il faut que la collectivité s'engage fortement dans la voie de la démocratie en ligne. Or, aujourd'hui, en dépit de l'enjeu formidable des TIC pour la démocratie participative, un peu plus du tiers seulement des collectivités territoriales de l'étude, disposant d'un site web, a mis en place des actions favorisant la démocratie participative en ligne. Les communes, pourtant les structures les plus proches des citoyens, ne sont qu'un peu plus d'un tiers à avoir un site web qui invite à la démocratie en ligne. Mais l'exemple doit également venir de l'exécutif lui-même, maire ou président. Or, selon une enquête publiée dans *Le Parisien* ⁽³¹⁾, un tiers seulement des maires d'Ile-de-France utilise personnellement Internet à la mairie.

■ Éducation civique en ligne : des progrès restent à faire

Participer à la vie locale, directement ou en ligne, suppose que les citoyens soient correctement et objectivement informés sur le fonctionnement et les compétences de la collectivité, qu'ils soient «éduqués civiquement». Cette éducation leur permettra de s'impliquer davantage et de participer intelligemment à la construction de la décision locale. Le rôle du citoyen pourra alors passer du simple acteur au véritable co-producteur de vie locale. Si la majorité des sites web locaux possède et exploite bien ce caractère informatif (de niveau cependant très variable), peu d'entre eux peuvent aujourd'hui être qualifiés de «pédagogiques». Peu expliquent en détail, mais clairement, comment fonctionne une collectivité, comment se construit un budget local, à quoi sert une enquête publique, comment sont prises et votées les décisions...

Toutefois, les sites régionaux se démarquent sur ce plan. De création récente et rarement en contact direct avec les citoyens, cette collectivité a peut-être besoin, plus que les autres, d'expliquer son rôle, ses compétences, son organisation...

31. *Le Parisien* du mercredi 20 juin 2001. Sondage effectué par la Sofres du 31 mai au 7 juin 2001 auprès d'un échantillon de 300 maires ou premiers adjoints aux maires de communes d'Ile-de-France.

En dehors des régions, quelques autres collectivités s'illustrent aussi en la matière. C'est le cas des communes de Rezé, de Villeurbanne ou du Conseil général de la Marne...

La «découverte pédagogique» des collectivités territoriales doit donc faire partie de la réflexion des collectivités lors du déploiement et de la mise à jour de leurs sites web, notamment pour se mettre à la portée de tous les citoyens-internautes, car beaucoup ont moins de 18 ans. Les TIC, en particulier le site web, offrent une formidable opportunité aux collectivités de s'ouvrir aux citoyens et de se présenter de façon tout à fait transparente.

■ Des collectivités plus transparentes

Délibérations en ligne : une pratique encore minoritaire

Les débats et décisions des élus constituent le cœur de la vie politique locale. Les délibérations des conseils municipaux et des assemblées départementales ou régionales sont, techniquement, faciles à mettre en ligne, une fois le compte rendu de délibérations saisi sur informatique. Ainsi, la collectivité s'ouvre, ses discussions et décisions sont publiques et les citoyens y ont tout à fait accès (à ce détail près qu'il faut être internaute). Malgré le peu d'obstacles techniques et politiques que pose cette pratique, seulement un cinquième des collectivités de notre enquête propose les délibérations du conseil municipal ou des assemblées en ligne.

Beaucoup plus rares sont les sites qui proposent des comptes rendus ou synthèses des délibérations et décisions prises, et la présentation succincte des grandes orientations politiques est encore moins présente... alors que tous les maires et un tiers des exécutifs départementaux ont entamé un nouveau mandat en mars 2001.

Quelques-uns en revanche donnent des informations très complètes (Cholet ou Issy-les-Moulineaux qui a mis en place un «conseil municipal interactif» dès 1997 grâce au câble permettant aux foyers câblés d'assister aux séances en direct) et la quasi totalité des régions affichent assez souvent leurs contrats de plan.

Documents budgétaires en ligne : un acte très symbolique

Le budget des collectivités est une préoccupation majeure du citoyen en tant que contribuable. Par conséquent, la mise en ligne des documents budgétaires est un acte hautement symbolique, qui montre la volonté de transparence de la collectivité. Sous réserve de savoir lire un budget, le citoyen peut prendre librement connaissance des dépenses et recettes de sa collectivité. Malheureusement, les collectivités sont encore peu nombreuses à saisir cette occasion : sur 115 sites étudiés par Bernard Brunhes Consultants, 19 % mettent en ligne une version très simplifiée du budget (recettes/dépenses) et 15 % en présentent une version très complète (qui peut parfois poser un problème de compréhension ou d'interprétation pour le citoyen-internaute moyen). Ainsi, la présentation qu'en fait Nantes et celle du Conseil général de la Loire-Atlantique sont différentes : tableau

très synthétique et quelques pourcentages d'un côté, informations complètes et pédagogiques de l'autre, y compris sur la fiscalité locale.

Le territoire numérique bientôt à la portée de tous

Parmi les intérêts principaux des citoyens et/ou d'éventuels investisseurs fonciers ou immobiliers, la connaissance du territoire et de ses transformations apparaît très importante. Malheureusement, la mise en ligne de documents d'urbanisme ou d'informations concernant ce domaine reste rare ou très succincte. En effet, sur 115 sites étudiés, seulement 6 % présentent des documents d'urbanisme, souvent incomplets, et plus rarement les POS (comme c'est le cas, par exemple, à Clichy-La-Garenne). Parfois les sites donnent des informations sur les grands travaux ou projets en cours ou à venir (Conseil général des Yvelines, Nantes). Ce relatif « sous-développement » peut en partie s'expliquer par le fait que certaines collectivités ne sont pas encore équipées de SIG⁽³²⁾ performants (SIG pouvant permettre de visualiser les POS par exemple).

Un dialogue rénové entre citoyens et élus

■ « Allô, Monsieur le maire »

Celui qui intéresse en premier lieu les citoyens est le chef de l'exécutif local, le maire ou le président. Le dialogue démocratique local a des chances d'être relancé si cette personnalité se rend accessible à tous à tout moment. C'est ce que permettent quelques rares collectivités comme Amiens et Issy-les-Moulineaux, entre autres.

À Amiens, une rubrique intitulée « Allô, Monsieur le maire » permet aux citoyens-internautes de discuter sur le net avec le maire de cette commune. Cette discussion à bâtons rompus a été mise en place il y a plusieurs années déjà, et se faisait à l'origine uniquement par téléphone. Le maire d'Issy-les-Moulineaux dialogue également en direct avec ses concitoyens toutes les deux semaines et, dès le printemps 2001, 20 % du courrier qu'il recevait était sous forme électronique. Sans les possibilités offertes par les TIC, ce dialogue de proximité ne serait pas évident à organiser.

Si un dialogue n'est pas explicitement, formellement et régulièrement organisé avec le maire ou le président de l'exécutif local grâce un « dispositif TIC spécifique », comme à Amiens ou Issy-les-Moulineaux, le citoyen internaute ne sait pas, lorsque les élus ne possèdent pas d'adresse électronique personnelle (dans le cadre de leur mandat), qui reçoit sa question ni qui lui répond (le webmaster, la direction informatique, les services administratifs, un élu auquel sa question a été transmise?...), ce qui ne favorise pas la transparence élus-citoyens.

■ Des forums quasi inexistantes

Toutefois, le maire ou le président d'une collectivité n'est pas le seul élu avec qui les citoyens souhaiteraient dialoguer. Les autres élus du conseil municipal ou des assemblées générales ou régionales doivent également intégrer l'ère des TIC et échanger par ces nouveaux moyens avec les citoyens-internautes. Le souhait de tels espaces d'échanges

32. SIG : Système d'information géographique permettant de superposer plusieurs couches d'informations, reliées automatiquement à une base de données.

entre les usagers et les élus (de type forums) arrive en seconde position des mesures les plus populaires pour stimuler la démocratie locale, mais ils restent quasi inexistantes : sur les 115 sites visités, 92 % ne proposent pas de forums. Ce sont plutôt les grandes villes, les départements et les régions qui sont les plus avancés en la matière, mais il n'a pas été possible d'évaluer la fréquentation de ces forums, ni la réalité du débat démocratique en ligne.

Amiens s'illustre par ses actions. Son site propose notamment :

- un « forum questions – réponses » grâce à une caméra webcam et un micro installés dans la salle du Conseil municipal, qui permettent de suivre en direct les débats. Entre 100 et 400 connexions sont établies par séance. Ce procédé d'un nouveau genre permet également de poser des questions. Au total, entre 50 et 70 questions sont posées en direct par les citoyens et 5 à 6 questions sont sélectionnées pour y apporter une réponse,
- des forums thématiques sur des préoccupations locales (un aménagement de la ville, une actualité locale...). La plupart du temps, les questions sont adressées au maire, et même si ce n'est pas lui qui rédige directement toutes les réponses, il les signe toutes. La municipalité peut aussi collecter aisément les avis des citoyens sur tel ou tel projet local (piétonisation d'un quartier, création d'une ligne de transport en commun en site propre...), ces forums constituant un support d'enquête publique en ligne.

Afin d'éviter les abus, de pouvoir gérer les débats (ces forums nécessitent toujours un tiers médiateur garant des « bonnes manières », rôle souvent joué par des webmasters), certaines collectivités limitent l'accès aux forums, en demandant une inscription préalable à un newsgroup (groupe de discussion) avant de pouvoir consulter et envoyer des messages (exemple du Conseil général de la Loire-Atlantique).

S'ils apparaissent comme une solution innovante et d'avenir, sans soulever trop de difficultés techniques, ces dispositifs d'échanges et forums posent toutefois un certain nombre de questions (comment éviter les dérives dans le contenu des messages par exemple?). Leur mise en place nécessite donc une réflexion préalable approfondie (qui « contrôle » et sécurise le dispositif?), voire l'élaboration d'une charte de déontologie à laquelle devraient adhérer les usagers intéressés à participer aux échanges.

■ Un dialogue plus franc et moins formel

Ces multiples possibilités techniques offertes au citoyen d'entrer en contact et de dialoguer avec les élus (communication asynchrone ou au contraire en temps réel, anonymat, dialogue depuis n'importe où...) vont de pair avec une nouvelle forme de questions-réponses, plus directe et moins formelle. En effet, ces nouveaux types d'échanges ne sont pas sans conséquence sur la formulation du discours. Cette « révolution culturelle » qu'introduisent les TIC en matière de débat démocratique expliquerait alors le faible nombre

d'expériences innovantes en matière de «e-démocratie», encore limitées, largement expérimentales et faiblement diffusées.

Comme le soulignait déjà Jean-Paul Basquiat dans son rapport au Premier Ministre en 1998, «*la prise de parole sur Internet amorce un début de démocratie directe qui risque de déstabiliser les formes institutionnelles classiques du pouvoir exécutif, comme du pouvoir législatif, tant que celles-ci ne s'ouvriront pas à de nouvelles formes de dialogue*»⁽³³⁾.

En effet, comme le note M. Fauchié⁽³⁴⁾, «*l'internaute attend-il une réponse sur un papier portant le blason de la ville? Non. Il attend une réponse claire et rapide à sa demande et souhaite créer un dialogue avec son administration.*» Le dialogue présente de nouvelles caractéristiques : réponses claires, détaillées et rapides à des questions généralement précises, ciblées et qui ne comportent pas de formules de politesse. Le dialogue a donc évolué dans sa formulation, c'est peut-être de là que viennent une partie des freins à la e-démocratie.

Le maire d'Issy-les-Moulineaux, qui est régulièrement en relation avec ses citoyens via le mail, explique très bien ces nouveaux rapports : «*... sur Internet, le contact est plus franc. Peu de citoyens usent des formules de politesse, ils vous tutoient et vous rudoient.*» La mentalité des élus, et leur sensibilité peut-être, doit donc évoluer pour quitter le traditionnel rapport de communication emprunt de formalisme et se rapprocher au maximum des citoyens.

■ Et si les TIC nuisaient à la démocratie?

Un autre aspect de la démocratie est la libre expression de tous, y compris les représentants de l'opposition. Or, dans ce domaine, les sites locaux semblent peu démocratiques. On en reste à une simple communication institutionnelle, puisqu'aucune collectivité, à notre connaissance, n'a prévu sur son site grand public une rubrique ou une tribune d'expression de l'opposition ; opposition qui dispose pourtant et obligatoirement d'un espace d'expression dans les magazines institutionnels. Au mieux, certains sites donnent la répartition du Conseil municipal en fonction des listes, avec les noms des conseillers et éventuellement leur photo (site de Boulogne-Billancourt, de Montreuil...). Les TIC biaiserait-elles davantage le jeu démocratique qu'elle ne le faciliteraient?

La question de l'utilisation des TIC à destination des «e-citoyens» est d'autant plus d'actualité que les maires d'une partie des communes les plus en avance en matière de TIC (Marly-le-Roi, Parthenay, Hérouville-Saint-Clair) ont été battus aux dernières élections municipales.

Le constat est déroutant : alors que les TIC sont censées rapprocher le citoyen-usager de la collectivité, créer un vrai dialogue local, permettre aux gens de s'impliquer dans des actions de proximité... c'est au contraire un rejet qui a été constaté. Le citoyen est-il vraiment prêt à entrer en contact direct avec ses élus et à participer activement à la vie politique locale? L'engagement dans une politique locale en faveur des nouvelles technologies est-il difficilement conci-

33. Jean-Paul Basquiat : «L'impact des NTIC sur la modernisation de l'administration», Rapport d'orientation, juin 1998.

34. M. Fauchié, chargé du développement au sein de la délégation citoyenneté et nouvelles technologies à La Roche-sur-Yon, colloque à l'Enact d'Angers le 20 juin 2001.

Vers de nouveaux modes de participation à la vie politique locale ?

liable avec une action sur les secteurs traditionnels (social, culturel, économique...) ? Les TIC vont-elles pouvoir infléchir la tendance de désintérêt pour la chose publique ?

■ De spectateur à co-producteur

Au-delà de l'information et de la concertation, premiers niveaux de la démocratie locale, le « stade ultime » pour le citoyen serait la co-décision et la coproduction. Par le biais d'enquêtes publiques, de référendums ou de consultations publiques, les citoyens sont aujourd'hui de plus en plus invités à donner leur avis et à participer à la prise de décision. Or, les caractéristiques des TIC (transcender la géographie et le temps, stocker et échanger beaucoup d'informations...) font d'elles des outils adaptés à cette coproduction.

Parmi les collectivités qui ont participé à notre étude, seule une minorité a sollicité la participation des habitants via le web, et parfois sans grand succès ou impact. Le Conseil régional du Centre a donné la parole aux habitants : dans le cadre du projet « Donner votre avis », des expositions itinérantes avec des postes connectés à Internet sillonnaient la région pour permettre aux habitants de s'exprimer sur tout sujet. Mais un conseiller technique du Conseil régional reconnaît que l'opération était ponctuelle et est restée sans suite.

Le citoyen-internaute français n'est-il pas encore perçu par les élus comme capable de co-décider les projets locaux ? Cela a peut-être trait à la culture française du débat démocratique, fort différente de celle que l'on rencontre par exemple dans les pays du nord de l'Europe. Ainsi, en Suède, en Finlande ou aux Pays-Bas, les maires donnent beaucoup plus qu'en France la possibilité à leurs administrés d'avoir une influence sur des projets de planification urbaine ou d'aménagement du territoire.

■ À quand le vote en ligne ?

Le vote, par lequel les citoyens sont appelés à se prononcer sur une question, constitue par excellence un moyen de co-décision, par le biais duquel le citoyen peut changer la donne politique locale. Or, ce mode d'expression semble de moins en moins séduire les Français ; en témoignent les taux d'absentéisme inquiétants aux élections. Aujourd'hui, l'évolution des habitudes socioculturelles, du fait de l'augmentation des temps de loisirs et de la mobilité accrue, peuvent expliquer partiellement la désaffection des salles de vote.

« Il faut leur offrir de la souplesse », explique le maire d'Issy-les-Moulineaux en parlant des citoyens en période d'élection, et le vote en ligne pourrait donner un souffle nouveau à ce mode d'expression en permettant de voter depuis n'importe quel lieu (en particulier depuis son lieu de week-end ou de vacances). Outre son côté très pratique, le vote en ligne peut aussi apparaître comme une solution moderne, voire ludique, pour ramener certains citoyens aux urnes... Quoiqu'il en soit, le concept du vote en ligne est dans l'ensemble séduisant, surtout pour les citoyens-internautes, qui, selon une enquête *Opinion-Way* ⁽³⁵⁾, seraient 73 % à être favorables au vote en

35. Enquête *Opinion-Way* publiée dans *Internet Professionnel*, mars 2001, n° 51.

ligne, alors que (seuls) 51 % des maires y seraient disposés, celui d'Issy-les-Moulineaux en premier lieu. L'avantage du vote en ligne est double puisqu'il permettrait aux citoyens de ne plus devoir se déplacer jusqu'au bureau de vote et simplifierait le travail de dépouillement des bulletins par les collectivités. Seules les barrières juridiques restent à lever. En effet, le vote électronique n'a toujours pas de valeur légale puisqu'il pose la question, non encore résolue, de la sécurisation.

Quelques expérimentations ont d'ores et déjà été réalisées. Lors des élections européennes du 13 juin 1999, douze bureaux de vote situés dans sept villes françaises, et représentant 12 000 électeurs, ont expérimenté le vote électronique : Bordeaux, Bourg-en-Bresse, Brest, Marseille, Pontoise, Strasbourg. Ce système, installé « en doublon », a permis aux électeurs qui le souhaitaient de voter, après l'avoir fait une première fois de façon traditionnelle et officielle, une seconde fois, toujours au bureau de vote mais par voie électronique. Le bilan de cette expérimentation est plus que mitigé puisque seulement une trentaine de personnes par bureau de vote a voulu y participer. Aux Pays-Bas et en Allemagne, ce type de vote est officiellement agréé, respectivement depuis 1980 et 1998. « L'e-vote » s'est pratiqué plus récemment, dans les mêmes conditions, à Voisins-le-Bretonneux (Yvelines) au premier tour des élections municipales de mars 2001.

Quelle stratégie adopter?

En dépit de l'enjeu formidable que représentent les TIC pour la production de services publics et le renouvellement de la démocratie participative, ces technologies ne sont pas suffisamment mises à profit. Les expérimentations restent limitées, tant en nombre que dans leur contenu.

Comme pour tout projet, les projets TIC à destination de « l'extérieur » nécessitent une réflexion préalable et une stratégie.

Certains préalables sont communs avec les projets TIC internes :

- *il est nécessaire de se fixer un nombre réduit d'orientations stratégiques, au regard des forces et faiblesses de la collectivité en termes de compétences, de moyens financiers, de capacités d'adaptation, des technologies disponibles, des bonnes pratiques d'autres collectivités...*
- *ces objectifs stratégiques doivent être priorités dans le temps et le (ou les) porteur(s) de projet en charge de les atteindre doivent être identifié(s) ;*
- *enfin, les utilisateurs finaux doivent être sensibilisés et informés des futurs projets.*

Cependant, en raison de l'orientation vers l'extérieur de ces projets, des démarches supplémentaires sont nécessaires :

- *identifier la population-cible (administrés, citoyens, habitants plus ou moins isolés), qui définira en grande partie la teneur des projets : administration en ligne, télétransmissions et téléprocédures pour les internautes-administrés ; forums de discussion avec les élus, comptes rendus de délibérations en ligne, consultation en ligne pour les internautes-citoyens ; enfin, Points d'Accès Publics à Internet et centres multimédia, équipement des bâtiments publics et des établissements scolaires en outils TIC, organisation de sessions de formation pour les habitants du territoire qui n'ont pas aisément accès aux TIC...*
- *recenser, parmi la multiplicité de partenaires de la collectivité (associations, autres collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État, entreprises, particuliers), ceux avec qui elle pourrait collaborer pour être relayée dans son action au plus près du terrain. Ils pourraient ainsi tous profiter d'économies d'échelle, de la mutualisation de leurs moyens, des compétences et des savoir-faire de chacun. Avec ses partenaires, la collectivité doit tisser et inventer de nouvelles relations, avant même de mettre en œuvre les TIC, afin de ne pas calquer les outils sur des acteurs et des relations inchangés.*

4

CHAPITRE

Les TIC,
outils d'avenir
pour le développement
territorial ?

La qualité et la performance des territoires ne renvoient plus seulement aujourd'hui aux avantages concurrentiels traditionnels qui fondent leur attractivité : positionnement géostratégique, qualité des infrastructures de communication et des services collectifs... Leur compétitivité économique dépend désormais aussi de la qualité des infrastructures de télécommunications. Toutefois, le développement des territoires repose également, et de plus en plus, sur des facteurs immatériels comme l'innovation, la réactivité, la mobilisation des compétences, les capacités collectives d'organisation, de coopération et de projet. Outils réactifs par excellence, les NTIC, du fait du travail collaboratif qu'elles permettent, participent largement de cette structuration des territoires.

Les télécommunications, au-delà de l'effet de mode qu'elles suscitent, sont en effet devenues un des facteurs-clefs permettant de valoriser une zone géographique en attirant des entreprises créatrices d'emplois et de richesses (industries, PME-PMI ou professionnels libéraux), mais aussi en séduisant de futurs habitants. Ces publics seront de plus en plus exigeants à l'avenir sur les possibilités de communication qui leur seront offertes.

Aujourd'hui, l'attractivité d'un territoire est aussi partiellement conditionnée par sa desserte en réseaux à haut débit. En dépit d'une évolution législative en faveur de l'investissement des collectivités dans ce domaine, le déploiement des réseaux TIC, et particulièrement ceux à haut débit, relève largement du domaine concurrentiel. L'inégal attrait des territoires va en contraindre certains soit à s'engager seuls dans l'aventure, quitte à risquer beaucoup, soit à subir le jeu du marché. Se dessine alors une carte très hétérogène de la France du haut débit, où l'expression « fracture numérique » prend toute sa place.

Afin de comprendre les impacts et leviers d'action possibles des TIC sur le développement territorial, il est nécessaire d'explicitier certaines notions, comme le haut débit ou la fracture numérique. Certaines expériences de collectivités en faveur du développement numérique et socio-économique des territoires dessinent des solutions possibles.

Un territoire inégalement desservi par les TIC

Diverses technologies pour divers territoires

36. L'ensemble des schémas de services collectifs ont été présentés lors de ce Comité interministériel de l'aménagement du territoire. Nous remercions la DATAR avec laquelle nous avons collaboré et qui nous a permis de consulter et d'utiliser les informations dont elle disposait.

Face à la multiplicité des techniques haut débit disponibles, le choix des collectivités se complexifie fortement, et il est souvent difficile d'en saisir les nuances. De plus, en fonction de leur localisation et de leurs caractéristiques socio-démographiques et économiques, certaines collectivités n'ont aucun choix, car les opérateurs n'interviendront pas sur leur territoire.

■ Les réseaux haut débit sont à déployer sur le territoire national

Le gouvernement, au travers du Schéma de services collectifs de l'information et de la communication présenté le 9 juillet 2001 par le CIADT ⁽³⁶⁾, a tenté de définir quantitativement ce que recouvre l'expression haut débit en fixant comme objectif « la disponibilité d'une

offre de connexion à 2 Mbits/s à un coût abordable et équivalent, sur l'ensemble du territoire à l'échéance de 2005».

Cet objectif louable en soi semble toutefois en partie critiquable car il s'appuie sur une logique d'offre qui semble déconnectée de l'analyse de besoins généralement exprimés en types de services et d'usages et non en Mbits/s. De plus, en fonction de la technologie choisie, le débit réellement disponible sera différent suivant la qualité de la « chaîne d'infrastructures » ou la distance par rapport à l'émetteur (pour la boucle locale radio-BLR), ou par rapport à la boîte d'accès au réseau (pour la technologie « Asymmetric Digital Subscriber Line » – ADSL).

Un déploiement pour le moment limité

Les réseaux de télécommunication traditionnels transportaient essentiellement de la voix et un faible débit suffisait, mais depuis une vingtaine d'années les besoins en télécommunication se diversifient : de la voix on passe à des transports de données informatiques toujours plus volumineuses, à des fichiers attachés (images fixes, films...). Face à l'explosion du marché, les opérateurs ont commencé à expérimenter des technologies haut débit, capables de transporter de très grandes quantités de données. Cependant, ces réseaux restent encore peu déployés sur le territoire national. En effet, selon les données disponibles au moment de l'enquête, seulement 6,8 % des Français seraient raccordés au haut débit (donnée de l'Autorité de régulation des Télécoms⁽³⁷⁾), alors que plus de 8 millions de Français sont raccordés au câble.

Une des principales explications de ce retard dans le déploiement du haut débit tient à son coût et à son faible rendement économique. Les opérateurs de télécommunication (que ce soit l'opérateur historique ou les autres) n'ont, semble-t-il, pour le moment aucun intérêt économique à couvrir l'ensemble du territoire national en réseaux haut débit. Le discours de France Télécom⁽³⁸⁾ selon lequel les opérateurs n'investiront pas dans les agglomérations de moins de 20 000 ou 15 000 habitants est largement partagé par l'ensemble des opérateurs et par l'Association française des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORSTélécom⁽³⁹⁾).

■ De multiples technologies haut débit disponibles

Des technologies aux performances diverses

Parmi les technologies disponibles, les **réseaux câblés**, dont se sont équipées les collectivités territoriales dans le cadre du Plan Câble, sont d'abord conçus pour transmettre des programmes de télévision. Ils peuvent aussi être utilisés pour l'accès à Internet haut débit, moyennant toutefois des investissements complémentaires importants. Cependant, l'avenir du haut débit ne repose pas vraiment sur le câble, puisque aujourd'hui seules 1 581 communes sur plus de 36 500 en France en seraient dotées⁽⁴⁰⁾.

Depuis le 1^{er} janvier 2001, le « dégroupage » de la boucle locale (propriété de France Télécom) permet aux autres opérateurs de se

37. Dans le domaine des réseaux de télécommunication, le rôle de l'État, via l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), est de garantir que la libéralisation du marché s'effectue dans de bonnes conditions et que le fossé numérique ne se creuse pas davantage.

38. Lors du colloque de janvier 2001 « L'Internet rapide pour tous », Jean-Jacques Damanian, directeur de la filière développement de France Télécom, déclarait que « pour des raisons de rentabilité, France Télécom ne souhaite pas investir en équipements haut débit dans les villes de moins de 15 000 habitants. Quant aux agglomérations de 15 000 habitants, elles ne pourront pas être équipées avant au moins 2003 ».

39. AFORSTélécom : anciennement AFOPT, Association française des opérateurs privés en télécommunications.

40. Source : Aform, Association française des opérateurs réseaux multiservices.

connecter directement sur les derniers kilomètres des câbles de cuivre du téléphone, moyennant leur location à France Télécom. Le dégroupage autorise la mise en place de l'**ADSL**, technologie qui, tout en laissant libre la ligne téléphonique, s'appuie sur les réseaux téléphoniques existants, en plaçant un modem spécial chez l'utilisateur final et un autre dans le central téléphonique dont il dépend. Avec cette technologie, les vitesses théoriques de transmission subissent un taux d'atténuation proportionnel à la distance d'éloignement et au-delà de quelques kilomètres d'un centre opérateur, il n'est plus intéressant de s'abonner à l'ADSL. C'est pourquoi cette technologie n'est pertinente qu'en milieu urbain. On comprend dès lors que les opérateurs ne souhaitent pas investir dans cette technique pour des unités urbaines de moins de 30 000 à 50 000 habitants. Ainsi, si l'ouverture à la concurrence via le dégroupage existe bien en droit, elle n'est pas encore complètement effective sur le terrain. D'après France Télécom, au début de l'année 2001, le tiers de la population aurait accès à l'ADSL, ce pourcentage devant passer selon l'opérateur à 57 % à la fin de l'année et à 70 % en 2003. En septembre 2001, toutefois, le réseau ADSL de France Télécom est quasi inexistant dans 36 départements métropolitains (entre 0 et 4 communes sont desservies par l'ADSL dans ces départements), alors que seuls 10 départements disposent de l'ADSL dans 25 communes ou plus.

La **boucle locale radio** (BLR), technologie par voie hertzienne, est intéressante en termes de haut débit, mais doit recevoir des licences (2 licences nationales et 2 par région) attribuées par l'ART (Autorité de régulation des télécommunications). Elle peut éventuellement pâtir de mauvaises conditions météorologiques et ne couvre que des zones limitées. Comme pour l'ADSL, il n'est pas intéressant de s'y abonner si l'on se situe trop loin de l'émetteur. Les opérateurs semblent annoncer qu'ils n'investiront pas en dessous d'unités urbaines de 30 000 à 50 000 habitants (seuils identiques à l'ADSL), ce qui signifie qu'environ 30 % de la France ne seront pas couverts par la BLR.

À l'inverse des deux précédentes technologies, la **fibres optique** présente l'avantage d'un très haut débit sur de très grandes distances. Son principal inconvénient réside dans son coût, ce qui réserve cette technique aux gros consommateurs de débits (quartiers d'affaires, zones urbaines denses...). Elle nécessite également d'importants travaux de génie urbain pour l'enfouissement des fourreaux, plus coûteux que la fibre elle-même. Pour contourner ces coûts de génie urbain, les opérateurs semblent s'orienter vers le placement des réseaux de fibres optiques sur les fils électriques aériens.

Enfin, la **technologie satellitaire** apparaît comme la seule technique possible pour les zones peu denses et souvent isolées, et qui sont peu attractives pour les opérateurs privés. La diffusion du haut débit par satellite permet de passer outre reliefs et distances, et nécessite peu d'équipements terrestres. Cette technologie n'ayant pas encore atteint sa maturité économique, elle reste très coûteuse et donc peu développée.

■ Un panachage nécessaire des technologies haut débit

Aujourd'hui, il est quasiment impossible d'avoir une vision claire des équipements et infrastructures de télécommunication, il n'existe pas de photographie exhaustive du « cadastre » en la matière. Cependant, l'ART estime qu'il y a aujourd'hui en France 70 opérateurs disposant d'infrastructures variées. Ce foisonnement constitue à la fois une opportunité pour les territoires, mais aussi une source de complexité lorsqu'il s'agit de « choisir le bon réseau au bon endroit et pour le bon usage ». En effet, la question du choix des équipements et infrastructures n'est pas neutre dans la mesure où selon les services offerts par les TIC, les besoins en équipement sont différents. Sans cet état des lieux, les collectivités territoriales qui veulent investir en la matière risquent d'être confrontées à des doublons (entre elles et des opérateurs privés ou entre opérateurs privés) sur certaines portions du territoire. Certaines zones deviendraient alors suréquipées, alors que d'autres parties du territoire ne seraient pas couvertes. Il semblerait pourtant que cet état des lieux ait récemment été rendu obligatoire⁽⁴¹⁾, mais pas encore réalisé ou disponible. Les solutions technologiques sont aujourd'hui multiples et aucune ne répond à elle seule à l'ensemble des besoins des territoires. Il s'agit donc de bien les combiner pour offrir l'ensemble des services des TIC et desservir le plus grand nombre d'usagers. Face à la multiplicité des situations et à la complexité croissante des technologies, l'avenir du développement des TIC haut débit réside donc dans le panachage des technologies. Ceci implique des négociations entre les différents acteurs locaux, tant privés que publics, et nécessite une volonté commune de développer le haut débit. Cela supposerait que les divers acteurs dévoilent leur stratégie en la matière (en communiquant par exemple les cartes d'implantation de leurs infrastructures). Cette logique de collaboration et de dialogue entre collectivités et opérateurs, ainsi qu'entre les opérateurs eux-mêmes, est encore insuffisamment développée. Ce manque de concertation des acteurs rend difficile la recherche de synergies et risque de créer, à terme, des situations de doublons ou de non-couverture du territoire. Malgré les avancées législatives récentes qui autorisent les collectivités à investir en fibre noire, la mise en place de réseaux haut débit n'en est donc aujourd'hui qu'à ses balbutiements. Les collectivités sont encore hésitantes avant de s'engager dans des investissements coûteux pour le déploiement des infrastructures sans garantie des opérateurs concernant leur implantation sur le territoire. Certaines ont évoqué leur crainte de « *se retrouver avec des équipements vides sur les bras* ». Parmi les collectivités ayant participé à l'étude, 31 % déclarent prévoir le financement de l'équipement de tout ou partie de leur territoire en réseaux, ou l'avoir déjà fait.

Si les collectivités ne souhaitent pas investir directement dans la pose de fourreaux, elles peuvent tout au moins faciliter le travail des opérateurs, comme le fait par exemple la Savoie en leur signalant tout chantier (travaux, voirie routière...) permettant d'installer des réseaux de télécommunication haut débit.

41. L'article 37 de la loi de finances pour 2001 prévoit que « le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 30 juin 2001 et ensuite tous les deux ans le 30 juin, un rapport retraçant l'évolution de la desserte de l'ensemble du territoire par les réseaux permettant l'échange à haut débit ».

■ La réflexion sur les usages et services doit précéder celle sur les infrastructures

Pour une collectivité territoriale, les choix en matière d'infrastructures et de services de télécommunication conditionnent aujourd'hui non seulement l'ampleur, mais également la nature et la qualité du développement économique de son territoire.

Cependant, ces choix, notamment en matière de réseaux à haut débit (qu'ils émanent des opérateurs privés ou de la puissance publique), sont conditionnés d'une part par la demande (les besoins des utilisateurs) à laquelle ils doivent répondre, et d'autre part par l'offre technique (les réseaux eux-mêmes) existante ou potentielle. Cette offre technique ne doit pas être confondue avec l'offre de services, les réseaux n'étant qu'un vecteur, qu'un moyen de mise à disposition de services.

Les besoins en matière d'accès au haut débit ne sont pas formulés en termes techniques par les utilisateurs potentiels, mais en termes de services : possibilité de télécharger rapidement des images aussi nettes qu'en vidéo, accès à une zone de chalandise élargie, pouvant être mondiale (contact avec des clients, des fournisseurs, des sous-traitants), capacité d'échanges 24 heures sur 24 avec des interlocuteurs du monde entier... Il s'agit de pouvoir travailler, vendre, acheter des biens et/ou des services, se former, acquérir des connaissances... sans «sortir de chez soi» et à tout moment. Les besoins sont fonction des différents types d'utilisateurs (professionnels libéraux, artisans, entreprises, particuliers...), de leur capacité à anticiper aussi bien leurs besoins en la matière que les apports ou impacts possibles des NTIC sur leurs activités professionnelles et/ou personnelles. Ils dépendent aussi de leur capacité à utiliser ces technologies. La demande en matière d'accès au haut débit est donc multiforme et rarement exprimée en termes précis, et encore moins techniques.

S'il est indispensable que les collectivités engagent une réflexion sur les services et usages pour préciser leurs besoins, il est également nécessaire qu'elles en communiquent le résultat aux opérateurs afin qu'ils mesurent leur intérêt à équiper les territoires en haut débit. En effet, pour un opérateur privé, la création d'une infrastructure de télécommunication ne se justifie que par le trafic qu'elle générera, par sa rentabilité future.

Il serait même utile que ces acteurs travaillent en amont ensemble (lors de la définition des besoins), car en fonction des services à assurer, les technologies haut débit utilisées ne seront pas les mêmes.

On assiste donc à un renversement de la logique traditionnelle des relations entre les collectivités et les opérateurs (eau, gaz, électricité, téléphone). Elles doivent désormais «vendre» leurs territoires aux opérateurs afin de les convaincre d'y investir.

Aucune stratégie en la matière ne peut donc se construire sans identification préalable de la demande. Deux dimensions sont à prendre

en compte : les technologies (la vitesse de débit) et les usages possibles.

C'est en partant de la demande « technique » que l'on comprend que la notion de haut débit est relative et dépend des besoins « technologiques » des utilisateurs. Ainsi, un particulier constatera déjà une forte amélioration de la qualité de l'accès si le débit réel sur son ordinateur dépasse plusieurs centaines de kbits par seconde. En revanche, une entreprise qui développe des applications multimédias exigera plusieurs mégabits, alors que les réseaux qui desservent les campus universitaires proposent d'ores et déjà plusieurs centaines de mégabits.

Il s'agit aussi d'identifier les usages et services possibles. Par exemple, un particulier ou une entreprise, par exemple, attendent du haut débit un accès fiable et rapide à des visioconférences, des concerts en direct sur Internet, des radios FM, des films... Autres exemples, les services qui peuvent être mis à la disposition du secteur agricole et agroalimentaire par les réseaux haut débit sont extrêmement variés : liaisons directes entre producteurs, agriculteurs ou éleveurs, coopératives, plates-formes logistiques, transporteurs, grossistes et intermédiaires de la chaîne agroalimentaire... Il est aussi possible d'optimiser en direct le taux d'engrais ou de compléments nutritifs, d'accéder à des informations météorologiques sur des « micro zones géographiques », aux données des marchés nationaux et internationaux (de type MIN de Rungis). D'autres acteurs économiques peuvent être intéressés par un accès à haut débit, comme les supermarchés (liaisons entre fournisseurs, intermédiaires... de la grande distribution pour une meilleure gestion des commandes, des flux ou des stocks), les concessionnaires automobiles (liaisons entre concessionnaires et constructeurs et/ou équipementiers)...

Faut-il parler de fracture numérique ?

■ Le déploiement des TIC n'en est qu'à ses débuts

Face à la « fracture numérique » qui séparerait la France connectée à Internet de la France non connectée, les opérateurs de télécoms sont montrés du doigt. Car les zones qui sont déjà sous équipées en infrastructures, dont l'activité économique est fragile et qui sont concernées par la désertification, sont aujourd'hui également exclues du haut débit. A la fracture socio-économique s'ajoute donc une fracture numérique, dans une logique de cercle vicieux.

Cependant, le caractère récent de ces innovations et l'ouverture officielle du marché des télécoms à la concurrence (1^{er} janvier 1998) obligent à relativiser ce constat. Le parallèle avec le déploiement des infrastructures de téléphone est plutôt rassurant. Les réseaux téléphoniques non plus n'ont pas été installés en un jour et les inégalités en ce domaine n'ont pas induit des retards de développement importants.

Par ailleurs, le « réseau » va bientôt être considéré comme un service public. En effet, les ministres européens des télécommunications ont apporté leur soutien à la proposition de directive sur le « service

universel». Le texte imposera aux opérateurs de télécommunications de garantir un accès « fonctionnel » couvrant toute l'Union Européenne, y compris les zones isolées peu rentables. Si Internet entre au même titre que le fax et le téléphone dans la définition du service universel, le texte ne s'étend toutefois pas à l'accès au haut débit. La reconnaissance d'Internet comme un service universel constitue un élément décisif en faveur d'un déploiement homogène sur tout le territoire et de la réduction de la fracture numérique.

■ Une « fracture numérique » aux mille facettes

Transcendant les barrières géographiques, les TIC étaient à l'origine souvent présentées comme la solution miracle aux problèmes d'aménagement du territoire. Au fur et à mesure de leur déploiement, elles semblent paradoxalement être un facteur d'accentuation des inégalités entre les territoires.

Fracture géographique

La fracture la plus médiatisée est certainement la fracture géographique, qui, après les retards en matière de transports et de téléphonie mobile, pénalise certains territoires comme le Limousin ou l'Auvergne. En effet, au lieu d'entraîner le rééquilibrage territorial attendu, les TIC semblent creuser les écarts. Suivant la logique de marché, les opérateurs concentrent leurs actions sur les territoires les plus « rentables », c'est-à-dire où la demande est suffisamment importante (forte densité de grandes entreprises à trafic téléphonique élevé, surtout en zones urbaines et périurbaines) pour justifier l'investissement. Les « laissés-pour-compte » du numérique s'inquiètent d'autant plus que la péréquation longtemps opérée par le monopole public des télécommunications a disparu. Et quand ces territoires « désavantagés » seront connectés, ils auront toujours un temps de retard. Ainsi, le différentiel de développement entre les territoires ne se comblerait pas, c'est simplement le seuil minimal de référence qui augmenterait.

Mais la véritable fracture n'est pas que géographique. Au-delà de l'accès physique aux réseaux (haut débit ou pas), la question du développement des usages repose sur d'autres facteurs.

Fracture financière

Tous les foyers sont potentiellement desservis par Internet, via le réseau de téléphone avec un modem classique. Cependant, l'une des causes de la fracture numérique réside dans le sous-équipement informatique des ménages. Or, l'équipement informatique (PC, modem, logiciels...) est la condition sine qua non pour accéder aux nouvelles technologies. Environ deux tiers des ménages français ne disposent pas d'équipement informatique⁽⁴²⁾. Nonobstant sa démocratisation et la forte diminution des prix des équipements, l'informatisation reste encore le fait des foyers aisés, qui constituent d'ailleurs près de la moitié des foyers équipés. La fracture numérique reste donc fortement calquée sur le pouvoir d'achat des foyers.

42. Voir dans le chapitre 1 : *La France se connecte, mais avec un certain retard*

Fracture « psychologique »

Bien qu'elle rattrape son retard, la France est à la traîne en matière d'accès aux TIC par rapport aux autres pays européens⁽⁴³⁾ et les intentions de connexions sont faibles : seuls 6 % de ménages supplémentaires envisagent de se connecter dans les 12 prochains mois selon une étude récente du Secrétariat d'État à l'Industrie. Ce peut être inquiétant pour l'entrée de la France dans « la société de l'information ».

L'absence de formation ou de sensibilisation aux TIC laisse les individus dans une méconnaissance plus ou moins profonde de ces outils. Ils n'éprouvent donc pas le besoin de se connecter. La méconnaissance peut aussi être la conséquence d'une certaine désinformation. En effet, des « mythes » circulent sur les TIC : coût excessif, compétences requises, piratages possibles... La démocratisation des TIC n'interviendra que lorsque ces barrières psychologiques seront tombées, ce qui renvoie aux politiques de sensibilisation, d'éducation et de formation...

Fracture générationnelle

La différence d'appropriation des outils TIC peut également venir d'un effet de générations. Bien qu'aujourd'hui les jeunes de 20 ans n'aient pas été formés à Internet à l'école, ils ont eu de nombreux contacts avec l'informatique. L'esprit de découverte, l'adaptabilité et les besoins aidant, la jeune génération s'approprie en général assez facilement les TIC. Pour les autres générations, l'approche des TIC dépend du contact aux outils bureautiques classiques, du besoin des les utiliser et de la curiosité. « L'usage créant l'usage », il ne semble pas que cette fracture générationnelle revête autant d'importance que certains lui accordent⁽⁴⁴⁾.

Fracture dans le contenu

Une fracture peut aussi exister dans le contenu des sites et dans les services proposés via les NTIC. Elle se produirait entre les territoires où la collectivité est active dans le domaine des TIC (site web pratique, complet, élaboré, proposant des procédures en ligne, laissant une grande place au dialogue en ligne entre les élus et les citoyens...) et une collectivité qui ne délivre que de l'information en ligne, pas toujours à jour.

Que penser aussi d'un territoire numérique délaissé par les institutions publiques et dominé par les nouveaux entrants économiques (les « city guides » comme *Webcity*, *Cityvox*...) qui font vivre le territoire en assurant la promotion des événements musicaux, sportifs, des « bons plans » sorties... ? L'animation d'un territoire peut-elle être uniquement laissée à des acteurs privés au risque d'une perte de légitimité pour les collectivités ?

Fracture de débits

Enfin, la fracture la plus médiatisée, mais peu ressentie aujourd'hui par l'utilisateur particulier, concerne la desserte du territoire par les réseaux haut débit.

43. Voir dans le chapitre 1 : *La France se connecte, mais avec un certain retard*

44. La récente étude de Bernard Brunhes Consultants « Les salariés seniors : quel avenir dans l'entreprise ? » (Cahier n° 7) montre que les préjugés ont la vie dure et que les capacités d'apprentissage des salariés âgés peuvent être égales à celles des plus jeunes.

La carte du haut débit met en lumière une France à trois vitesses⁽⁴⁵⁾.

- Les « zones blanches », essentiellement les communes urbaines, qui représentent 65 % de la population et 10 % du territoire, concentrent la majorité des investissements actuels et sont susceptibles d'être desservies d'ici 2005 par l'ensemble des technologies haut débit (fibre optique, dégroupage, BLR, ADSL, câble et satellite).
- Les « zones grises », qui représentent environ 10 % de la population et près de 10 % du territoire, pourraient bénéficier des technologies ADSL et satellitaire.
- Les « zones noires », c'est-à-dire les communes rurales, peu denses et isolées, souffrent le plus du « vide numérique ». Ces zones concentrent environ 25 % de la population et couvrent 80 % du territoire (environ 30 000 des 36 500 communes). La seule technologie possible pour ces zones reste pour le moment le satellitaire.

Des outils sous-exploités pour des enjeux territoriaux d'envergure

Un défi territorial
trop rarement relevé
par les TIC

■ Le rééquilibrage territorial passe en partie par les équipements éducatifs

Le parti pris d'un développement des TIC dès la base de l'enseignement caractérise de très nombreuses collectivités. En effet, près de 82 % des collectivités ayant pris part à l'étude prévoient ou ont déjà financé l'équipement en TIC de tout ou partie des établissements d'enseignement de leur territoire.

Dans les Deux-Sèvres par exemple, le comblement du fossé numérique passe par l'équipement des établissements d'enseignement. C'est en tout cas ce que vise le très ambitieux « PL@N Net » de ce département qui prévoit l'équipement massif des établissements d'enseignement en outils multimédia, la mise en place de « centres de ressources » (accès aux outils NTIC associé à des séances de formation) gratuits et en libre service, l'équipement des collectivités et la promotion des TIC dans les entreprises. Aujourd'hui, globalement, l'ensemble des collectivités territoriales intervient dans le cadre d'un financement pour l'équipement des établissements scolaires selon leur domaine de compétences (écoles maternelles et primaires pour les villes, collèges pour les départements et lycées pour les régions).

Au-delà de l'équipement des établissements scolaires, des solutions techniques existent pour doter les élèves d'e-cartables. Le e-cartable met à la disposition des élèves un matériel (PC portable ou ardoise électronique) sur lequel l'on trouve des contenus éducatifs, un espace personnel... Ce cartable peut être utilisé en situation (à l'école) comme au domicile de l'élève, permettant ainsi un accompagnement individualisé. Des expériences approuvées sont en cours au lycée de Muret (cartable électronique) et à Strasbourg (établissement virtuel). Ce sont pour le moment les éditeurs privés qui investissent ce champ⁽⁴⁶⁾ et les partenariats public (Éducation nationale, collectivités...) – privé sont encore très limités.

45. Étude Tactis : « Dans un contexte concurrentiel la diffusion du haut débit sur les territoires se traduit par une France à 3 vitesses ».

46. Les éditeurs développent des portails web différenciés pour les élèves (soutien scolaire on line, répertoires de ressources...) d'une part, et pour les enseignants (ressources pédagogiques, outils de travail, espaces personnels...) d'autre part. Parmi ces éditeurs, on trouve Vivendi Universal (éducation.com et enseignants.com), Hachette (webbyz.com, ma-classe.com) et Wanadoo (aprèslécole.fr, wanadoo-édu.com).

Mais les établissements d'enseignement ne constituent pas la seule voie possible pour « démocratiser » les TIC et rééquilibrer les territoires. Par exemple, l'informatisation et la connexion des bibliothèques, qui sont l'équipement culturel dont le maillage est le plus dense sur le territoire (tous les départements en possèdent une, de même que la quasi totalité des communes), pourraient aider à réduire la « fracture numérique » et à développer les usages pour tous les âges.

■ Proposer des NTIC de proximité pour en faciliter l'accès

Pour lutter contre l'enclavement de certains territoires, des collectivités ont mis en place des expériences originales afin que le plus grand nombre ait accès aux TIC. La communauté de communes de Lauzun (Lot-et-Garonne, 18 000 habitants), par exemple, dispose à Peyrières d'un centre informatique, à destination des scolaires, mais la vingtaine de kilomètres qui sépare les deux villes rend difficile l'accès à ce centre. Pour pallier ce problème de distance, la communauté de communes a mis en place un système de bus, qui permet aux classes d'y accéder régulièrement. Plus tard, l'équipement des salles de classe permettra de pérenniser le travail fait dans le centre. L'expérience de la communauté de communes de Lauzun trouve son pendant dans la Somme, territoire caractérisé par des centres de vie dispersés. Une expérience originale y a été menée pour rapprocher les TIC des habitants. Depuis l'automne 1999, un bus itinérant, dénommé « Bus Net », équipé de moyens multimédias (10 postes, dont 4 pour la bureautique et 6 pour Internet, une webcam, un appareil photo numérique, un scanner, des imprimantes et une bibliothèque de CD-Rom) sillonne les routes picardes. Il dessert 17 sites sur les 47 communes que comprend l'association intercommunale du Bocage-trois-Vallées. « Périodicité et régularité » sont les priorités de ce système, qui a déjà sensibilisé plus de 2 000 personnes, dont plus de la moitié ont entre onze et vingt ans. L'expérience semble trouver un écho favorable au sein de la population picarde, avec 40 nouvelles adhésions par mois.

■ Des expériences originales mais encore anecdotiques pour lutter contre l'enclavement

L'enclavement géographique est une des raisons de la perte d'activité de certaines régions. Dépopulation, disparition des activités économiques et des commerces de première nécessité, puis départ des services publics : voilà le schéma classique que connaissent les régions enclavées. Les TIC peuvent diversement contribuer au maintien en zone rurale d'activités en perte de vitesse, notamment grâce au télétravail, à la visioconférence, à la mise en réseau des acteurs locaux et des ressources du territoire (compétences notamment), à la formation en ligne... Les possibilités sont multiples et certaines collectivités ont su les exploiter.

Le district de Mouthoumet dans les Pyrénées est touché de plein fouet par la désertification rurale. Pour lutter contre ce phénomène, des Points d'Accès Multi-Services (POMS) ont, dès 1994, renforcé l'activité des quelques agences postales restantes. Aux fax, photo-

copieuse, téléphone et activité postale s'est ajoutée la vente de produits (tabac, livres, guides de randonnées...). Face à l'essoufflement de ces activités après quelques années, les 7 POMS ont été reliés grâce aux TIC afin de mutualiser les moyens et les besoins. Un ordinateur connecté à Internet s'est ajouté aux autres services. Les usagers peuvent accéder à certains services, comme la CAF, à des services bancaires, et devraient pouvoir à terme faire leurs courses en ligne à la seule supérette du district.

Les actions intitulées «Cyber Cantal» en Auvergne et «Vercors Connect» dans l'Isère visent, par le recours aux TIC, à décourager les départs de populations vers les pôles urbains, proches ou lointains, plus attractifs en possibilité d'emplois et en «choix de vie». Dans le premier cas, l'objectif est de rendre le territoire plus attractif par la mise en place d'activités innovantes et par l'offre de nouveaux services en milieu rural. Le second projette d'augmenter l'offre d'emplois *in situ* et de diversifier l'offre de services et de formation, par l'implantation sur le territoire d'organismes publics (EDF, La Poste, établissements d'enseignement...) et privés (Hewlett Packer, Schneider, Nouvelles Frontières...). Les professionnels et les populations ont à leur disposition un «Point services Vercors» qui délivre téléphonie avancée, télémarketing, ingénierie informatique et conseil en ligne.

Autre exemple, l'hôpital privé de Saint-Égrève, en Isère, utilise les TIC pour recevoir à distance l'aide scientifique et technique du centre hospitalier de Saint-Étienne. Ce dispositif proche de la «télé médecine» permet à la fois aux praticiens d'échanger des savoir-faire et de se former, tout en rassurant les patients et en leur évitant de se déplacer dans un centre hospitalier plus important, mais loin de leur domicile.

Pour le moment, les expériences d'utilisation des TIC en milieu rural restent encore anecdotiques et trop peu connues, ce qui limite le partage des expériences et des «bonnes pratiques». Même si elles sont souvent intéressantes et prometteuses, ces expériences ne peuvent cacher le caractère essentiellement métropolitain du phénomène NTIC.

Les entreprises privées s'implantent logiquement et prioritairement dans les zones urbaines pour bénéficier des «effets leviers d'agglomération», l'action de l'État et des collectivités locales doit donc viser à corriger les distorsions qui peuvent en résulter en faisant des TIC un véritable outil d'aménagement et de rééquilibrage du territoire.

Le pari économique des TIC

L'autre volet du développement local concerne l'économie proprement dite; là aussi, les TIC utilisés à bon escient peuvent avoir un effet levier non négligeable.

■ Sensibiliser les entreprises

Au-delà du déploiement des réseaux haut débit sur leur territoire, certaines collectivités se préoccupent également du développement des usages et de l'appropriation des TIC par les entreprises et leurs

salariés. Toutefois, les avis des collectivités divergent sur cette nouvelle forme d'action en faveur du développement économique : doivent-elles être uniquement des « facilitateurs » (et dans ce cas se consacrer plutôt aux infrastructures qui permettent d'irriguer tous les acteurs d'un territoire) ou aller plus loin pour devenir les « porteurs » de l'appropriation des TIC par les entreprises, notamment les PME-PMI (via des aides directes ou indirectes) ?

Pour le DGA d'une ville moyenne, « *les entreprises se débrouillent bien dans ce domaine et ce n'est pas, de toute façon, le rôle de la commune de les inciter à se doter d'outils TIC et à s'en servir* ». Le développement du territoire passe par les infrastructures : lorsque le territoire angevin sera desservi par le haut débit, le développement économique suivra. Les actions angevines portent donc essentiellement sur les « tuyaux » plus que sur la sensibilisation des entreprises à l'usage des TIC.

La position de la ville d'Angers n'est pas partagée par tous et les collectivités sont nombreuses à avoir mis en place des actions pour sensibiliser les entreprises et les inciter à se doter d'outils TIC.

Le directeur du développement économique de la mairie d'Arles pense que « *la collectivité doit être au centre (le « hub ») de toutes les énergies économiques de son territoire car le maire est la personne qui a le plus de légitimité face aux entreprises, plus que tout organisme public ou parapublic en rapport avec l'emploi* ». La municipalité d'Arles a donc toute légitimité pour sensibiliser les entreprises aux TIC et c'est ce qu'elle a fait par exemple avec son « Canal immobilier ».

Les actions de la mairie de Bobigny semblent abonder dans le sens de celles d'Arles. En effet, son service de l'action économique offre, depuis le début de l'année 2001, la possibilité aux PME et PMI de la commune d'être présentes gratuitement sur le site pendant un an. Les PME et PMI ont donc la possibilité de se présenter sur trois pages de texte. Elles disposent en outre de deux adresses e-mail. Ce service vise à amener les entreprises à utiliser cet outil, « *ce qui n'est pas naturel pour les PME* », qui constituent 80 % du tissu économique de Bobigny. La mesure semble répondre à un réel besoin : 25 PME-PMI avaient réalisé leur site web en juin 2001, pour 60 sites web en attente de création, l'objectif étant d'atteindre 100 sites.

Le responsable du service de l'action économique de Montreuil considère lui aussi que les collectivités ont un rôle à jouer dans l'appropriation des TIC par les entreprises locales. L'action de cette collectivité s'appuie sur des séances de sensibilisation aux TIC des salariés, sur la base du volontariat. Cependant, ce responsable constate que, malgré un retour positif sur la qualité de cette formation, les conséquences sont minimales en termes de création de sites montreuillois ou d'équipement des entreprises. Cet exemple montre les limites du système. Même si la collectivité a toute légitimité pour agir, les petites entreprises ne sont pas encore forcément réceptives et prêtes pour intégrer les TIC dans leur fonctionnement quotidien.

■ Créer les conditions favorables au développement économique

Les critères d'implantation des entreprises sont multifformes et évoluent entre autres en fonction des avancées technologiques, notamment en termes de communication et de mise en relation des acteurs (clients, fournisseurs, sous-traitants). Par conséquent, les choix d'implantation intègrent de plus en plus souvent l'offre territoriale en matière de haut débit, de locaux équipés et reliés aux réseaux à haut débit et de qualification de la main d'œuvre locale.

Former le personnel

La municipalité de Tarbes a, comme beaucoup d'autres, misé sur les TIC pour développer son activité économique. Elle a obtenu, face à Rouen et Bordeaux, l'implantation d'un centre d'appel d'une importante société d'informatique. Cette réussite repose sur 4 facteurs-clés : une forte mobilisation des acteurs (collectivités locales et État), une étroite collaboration avec le Centre européen des technologies de l'information en milieu rural (Cetir), la promesse de former les 200 premiers salariés recrutés et la création d'une section « services et réseaux de communication » à l'IUT de Tarbes. L'offre « clé en main » faite par Tarbes à cette entreprise se révèle payante puisque celle-ci annonce la création de 400 emplois sur deux ans.

Mettre des locaux équipés à la disposition des entreprises

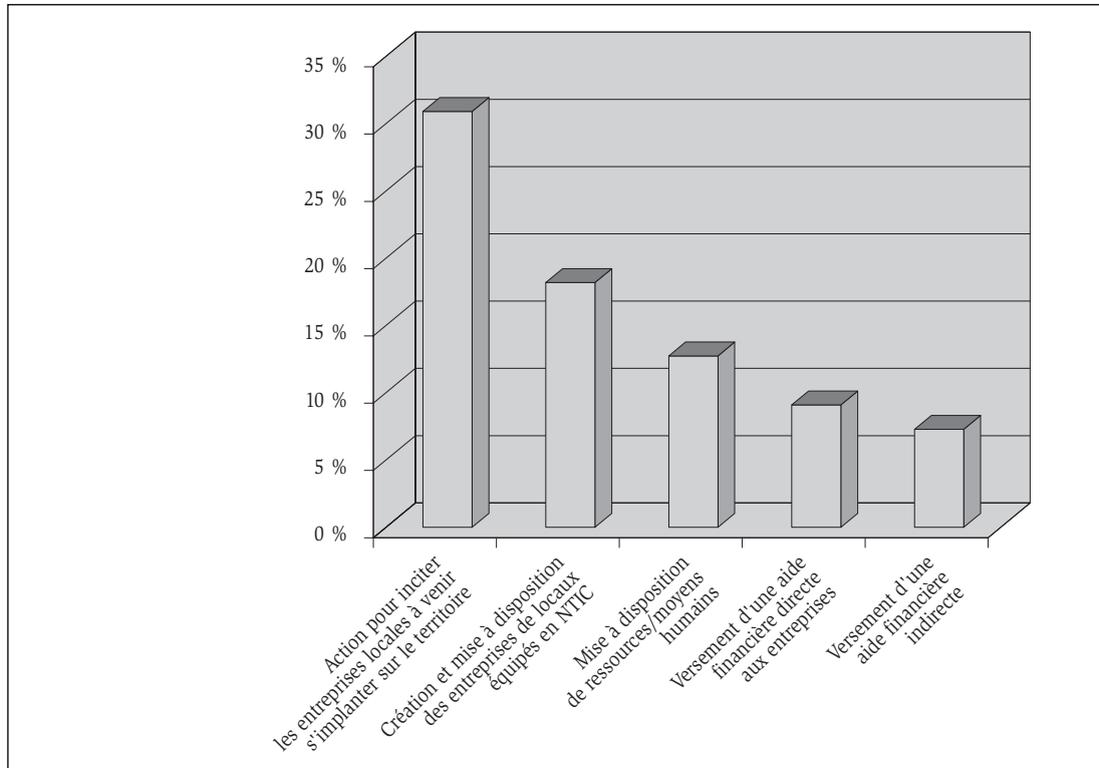
Parmi les collectivités ayant participé à notre étude, un peu moins du tiers dit avoir utilisé les TIC pour attirer des entreprises sur leur territoire. Parmi ces mesures, la création et la mise à disposition des entreprises de plates-formes de bureaux en pépinières, équipées en TIC, arrive en tête (voir graphique ci-contre).

La commune d'Issy-les-Moulineaux a compris l'importance de mettre à disposition des entreprises des locaux équipés et leur propose une offre intégrée : une « cyberpépinière » de 900 m² entièrement équipée en TIC, avec un administrateur prenant en charge toute la gestion technique de l'infrastructure multimédia.

La logique d'action est à peu près la même pour l'agglomération d'Amiens, où les entreprises liées aux TIC, en particulier les entreprises de télémarketing, sont très convoitées. A la différence d'Issy-les-Moulineaux, Amiens réhabilite à grande vitesse des friches industrielles ou militaires, pour proposer des bureaux « en blanc ». Quand l'implantation est précisée, l'aménagement des lieux est finalisé.

À Arles la raison est sensiblement la même – pour se développer, les activités économiques ont besoin d'espace, de locaux – ; seule la méthode diffère. Elle ne consiste pas à fournir directement des locaux aux entreprises, mais à mettre en relation les vendeurs et les acheteurs par le biais des TIC. Ainsi, depuis 1997, un système de « push » permet de recevoir une information ciblée en fonction de critères que l'entreprise a elle-même prédéfinis (recherche de foncier, de locaux, d'entrepôts avec telles et telles caractéristiques...). Ce système baptisé « Canal immobilier » met directement en relation ceux qui vendent ou cherchent un terrain, un local... Il existe 4 canaux

Les actions des collectivités en faveur du développement économique



Source : enquête Bernard Brunhes Consultants.

immobiliers : commerces, terrains, locaux industriels, bureaux. Une fois ses critères définis, l'acheteur n'a plus qu'à attendre qu'un vendeur alimente la base de données et que l'information lui parvienne directement sur son poste de travail.

Le Comité d'expansion économique du Val d'Oise (CEEVO) a mis en ligne un outil efficace et extrêmement simple pour ceux qui recherchent des locaux ou terrains d'activités : la « bourse d'opportunité d'implantation ». Les offres, triées par commune ou par commercialisateur, sont ensuite décomposées en surface, prix et contact. Cette base de données permet, à moindre frais et très rapidement, aux chefs d'entreprise de se rendre compte des possibilités foncières et immobilières dans tel ou tel secteur ; ce qui leur permet de gagner du temps en évitant les premières démarches de prospection sur le terrain.

Dans le même ordre d'idée, le Conseil général du Bas-Rhin propose sur son site « l'annuaire des friches du Bas-Rhin ». Cette base de données en ligne, d'une remarquable précision, recense toutes les friches industrielles, commerciales, agricoles, militaires... du département, mais fournit également une description très détaillée et une

photo de celles-ci. Une fiche caractéristique donne le nom du propriétaire, le statut de la friche, la durée d'abandon, les servitudes d'urbanisme éventuelles, la présence de pollution...

Ces quelques exemples montrent que la collectivité territoriale « tête de réseau » peut favoriser le développement économique du territoire et être utile pour des entrepreneurs qui cherchent à créer une société ou à délocaliser des activités.

Retenir les activités économiques

Si certains élus ont bien compris que les TIC pouvaient attirer de nouvelles activités, d'autres les utilisent aussi pour retenir sur leur territoires les activités existantes. C'est la logique qui a prévalu à Castres : grâce à un partenariat original public-privé, via la création d'une société anonyme d'économie mixte (SAEM), la Ville et la société Pierre Fabre ont financé l'achat et la pose de 4 000 km de fibre optique. Ni la ville ni le groupe privé, qui souhaitait relier entre elles ses 18 implantations locales, ne pouvaient mener seuls un tel projet. À terme, une plate-forme numérique (70 km de fibre optique) devrait desservir la communauté de Castres-Mazamet et redynamiser l'image de ce territoire enclavé.

■ Stimuler l'emploi par les TIC

Les TIC n'ont pas seulement un effet levier qui génère de l'emploi via les entreprises qui s'implantent sur un territoire, elles offrent également l'opportunité aux demandeurs d'emploi et aux recruteurs de se mettre facilement en relation. Aujourd'hui les sites des cabinets de recrutement abondent à côté des services en ligne offerts par le service public de l'emploi (ANPE notamment).

Les collectivités commencent aussi à investir ce champ : les sites web proposent en ligne la liste des postes à pourvoir, permettent de postuler en ligne (répondre directement à l'annonce publiée), offrent des liens avec des annonceurs...

Le Conseil général des Yvelines dispose, par exemple, d'un site assez développé et performant (avec en « back-office » un basculement direct des candidatures déposées en ligne vers la direction des ressources humaines). D'autres collectivités se contentent de créer un lien avec les acteurs du recrutement (ANPE, APEC, Gazette des Communes...).

Cette pratique reste cependant encore peu répandue, l'étude révélant que seul un sixième des collectivités mettent des offres d'emploi en ligne. Encore plus rares sont les sites de collectivités à partir desquels on peut postuler en direct (formulaire de réponse, mini CV à remplir...).

Les TIC au service de l'insertion

Isolées par leur statut de chômeur, de RMistes, de réfugiés ou d'immigrés..., leur manque de moyens ou de compétences, certaines populations défavorisées ou marginalisées ont moins de chances que d'autres d'accéder aux nouvelles technologies et à leurs applications. Peu mis en avant, l'aspect social des TIC ne doit pourtant pas être

négligé. Le multimédia peut en effet apparaître comme un outil supplémentaire d'insertion, de lutte contre les exclusions.

Pour assurer cet usage, les outils doivent remplir un certain nombre de conditions :

- être des outils de proximité, donc déployés ou mis à disposition dans les quartiers défavorisés et dans les lieux d'insertion, dans le cadre d'actions de réinsertion ou d'actions collectives de développement social,
- être mis à disposition gratuitement et selon une logique qui favorise leur appropriation, même si au départ leur utilisation se fait via des jeux, des forums de discussion, des recherches sur Internet...
- être « accompagnés » grâce à la présence d'animateurs-formateurs spécialement formés qui accueillent, initient, accompagnent, aident et encadrent les usagers.

Si aujourd'hui beaucoup de collectivités proposent déjà des accès publics aux TIC, ou Points d'accès public à Internet (PAPI), via des bornes (gratuites parfois, payantes le plus souvent) situées dans les bâtiments publics, moins nombreuses sont celles qui ont créé des centres de ressources ou des espaces multimédias, où leurs habitants peuvent venir se former aux TIC avec l'aide d'un animateur-formateur.

L'objectif principal de ces nouveaux types d'équipements publics (depuis peu labellisés sous la forme d'Espaces publics numériques) est de permettre aux usagers d'effectuer des démarches administratives, de chercher un emploi, de faire des recherches personnelles..., rejoignant ainsi partiellement les propositions formulées par Jean-Paul Basquiat⁽⁴⁷⁾ dès 1998 : « *ces initiatives locales [...] offriraient, dans des lieux virtuels ou physiques, l'accès à des connexions, des activités de formation [...], des téléguichets. Les administrations y apporteraient aussi un accueil et des aides en formation gratuite aux personnes sans emploi (espace insertion).* »

Dans les faits, les utilisateurs de ces « espaces d'insertion multimédia » sont souvent jeunes et viennent d'abord pour jouer sur les ordinateurs, « chatter » ou télécharger de la musique... Quoiqu'ils fassent, ceci participe tout de même d'un processus d'appropriation de ces outils, ce qui augmente les chances d'insertion sociale, voire professionnelle.

Cet effort d'équipement des collectivités se conjugue à celui que l'État a traduit dans le programme des Espaces publics numériques. Les **Espaces publics numériques**⁽⁴⁸⁾ (EPN) sont issus d'une réflexion stratégique sur la nécessité de tirer les conséquences du développement de la « société de l'information », tant du point de vue de l'aménagement et du développement du territoire, que du point de vue des conditions d'accès pour tous à cette société de l'information, afin notamment de lutter contre la fracture numérique. Ainsi, ce programme doit permettre au plus grand nombre de découvrir la micro-informatique, le multimédia et Internet grâce à la démocratisation de leur accès dans des lieux publics. Les EPN ont été instau-

47. Jean-Paul Basquiat : « L'impact des NTIC sur la modernisation de l'administration », Rapport d'orientation, juin 1998.

48. Les Espaces publics numériques (EPN) constituent un label, mais sont aussi souvent assimilés à une « structure » (lieu d'accès public) visant la formation du grand public aux technologies du numérique.

rés lors du Comité interministériel de la société de l'information (CISI) du 10 juillet 2000, dans la suite logique du lancement du Programme gouvernemental pour la société de l'information en 1997. Le CISI a alors décidé la création de 3 000 EPN à l'horizon 2003. Fin juillet 2001, on comptabilisait environ 2 000 espaces publics numériques.

Le volet «développement de la société de l'information pour tous» du Comité interministériel d'aménagement et du développement du territoire (CIADT) du 10 juillet 2001 a renforcé ce programme en décidant la création de 400 EPN supplémentaires de proximité dans les espaces ruraux, en partenariat avec les collectivités territoriales, et en mobilisant 30 millions de Francs (MF) pour la création de ces lieux d'accès publics. Une circulaire du Premier ministre datée du 23 août 2001 relative à la mise en place des EPN a précisé les objectifs et les conditions de la mise en place de ces Espaces :

- objectif d'ouverture de 7 000 Points d'Accès Public ;
- augmentation du nombre de points publics aménagés par l'État (4 500) ;
- renforcement des dispositifs qui proposent une première formation et notamment une découverte de l'Internet ;
- mise en place de 2 500 Espaces publics numériques.

Le label EPN, qui vise à reconnaître les initiatives prises en la matière, suppose l'adhésion à une charte par les organismes qui installent de tels Espaces. Ainsi, les EPN doivent respecter un certain nombre d'engagements, parmi lesquels :

- considérer les personnes en difficultés sociales ou culturelles comme des publics prioritaires, bien que les EPN soient par définition ouverts au grand public ;
- offrir un accès d'au moins 2 heures à Internet (exigence incontournable de la Charte) ;
- proposer une première formation générale de base permettant d'acquérir « *une véritable capacité à utiliser les savoir-faire de base de la micro-informatique et d'Internet* », reconnue par la délivrance d'un « *passport pour l'Internet et le multimédia* » ;
- disposer d'au moins un animateur multimédia qualifié (autre exigence incontournable de la Charte) et d'au moins 5 micro-ordinateurs multimédias reliés à Internet ;
- les espaces qui bénéficient du label EPN doivent participer à un réseau national animé par la Mission Interministérielle pour l'Accès Public à Internet (MAPI).

Au 15 octobre 2001, 23 espaces publics avaient obtenu le label EPN (le dossier de labellisation des EPN est disponible sur le site du PAGSI, www.Internet.gouv.fr, depuis le 1^{er} octobre 2001).

Comment mettre les TIC au service de l'aménagement et du développement des territoires

Par rapport aux projets TIC à vocation interne et ceux destinés aux internautes-usagers ou internautes-citoyens, la conduite des projets TIC à destination du développement territorial présente des différences. En effet, même si les collectivités territoriales sont en charge du développement de leur territoire, elles ne maîtrisent pas tous les éléments de structuration des territoires. C'est le cas par exemple des infrastructures de télécommunications, et plus particulièrement des réseaux haut débit. Or la desserte des territoires par ces équipements pèsera de plus en plus dans les choix d'implantation des entreprises.

En la matière, trois hypothèses sont possibles.

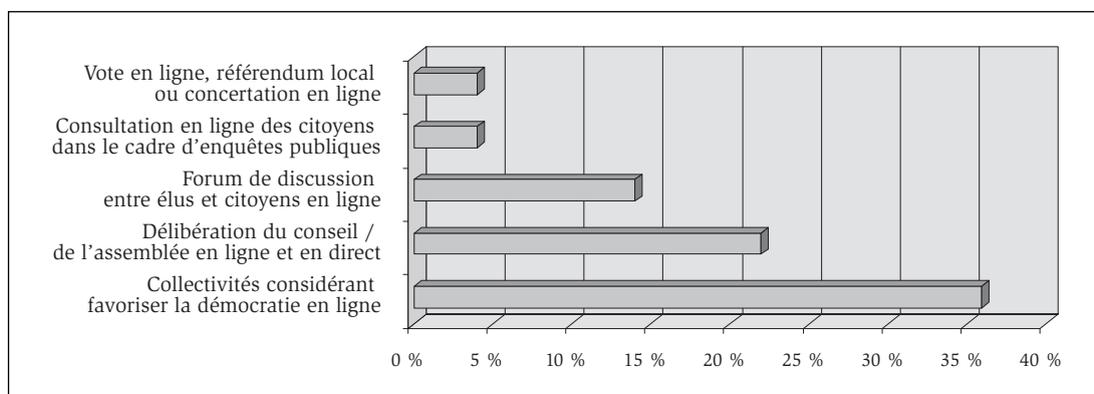
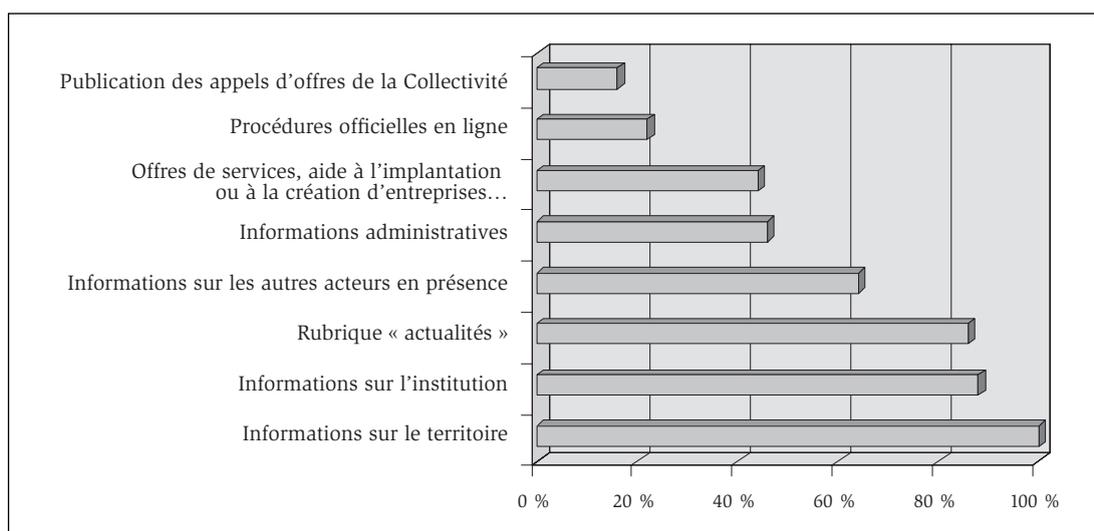
- Les collectivités investissent seules dans les fibres noires pour tenter d'attirer les opérateurs de télécommunications, mais prennent alors tous les risques juridiques et financiers.
- Elles « subissent » le marché au risque pour certaines d'attendre longtemps avant que leurs territoires deviennent suffisamment attractifs d'un point de vue économique pour qu'un opérateur privé investisse dans les réseaux haut débit.
- Les territoires n'attirent a priori pas les opérateurs privés, mais les collectivités décident de jouer un rôle de facilitateur, de développeur... Dans ce cas elles devront définir une stratégie de déploiement des NTIC sur leurs territoires via une approche « marketing » :
 - identifier, évaluer et qualifier la **demande** : qui sont les utilisateurs potentiels ? Qui sont les plus importants consommateurs de données ? Où sont-ils situés ? Ont-ils prévu de se développer ? Quels sont les usages et services attendus, souhaités par les utilisateurs potentiels ? Y a-t-il d'autres collectivités ou partenaires intéressés et susceptibles de vouloir s'associer au projet ?...
 - cerner précisément **l'offre** : quelle est la solution technologique la plus adaptée à la

demande ? À quel prix ? Qui sont les grands acteurs (opérateurs) dans ce domaine ? Lesquels sont susceptibles d'être intéressés ? Quelle est leur stratégie ? Où sont situés les réseaux haut débit les plus proches ?

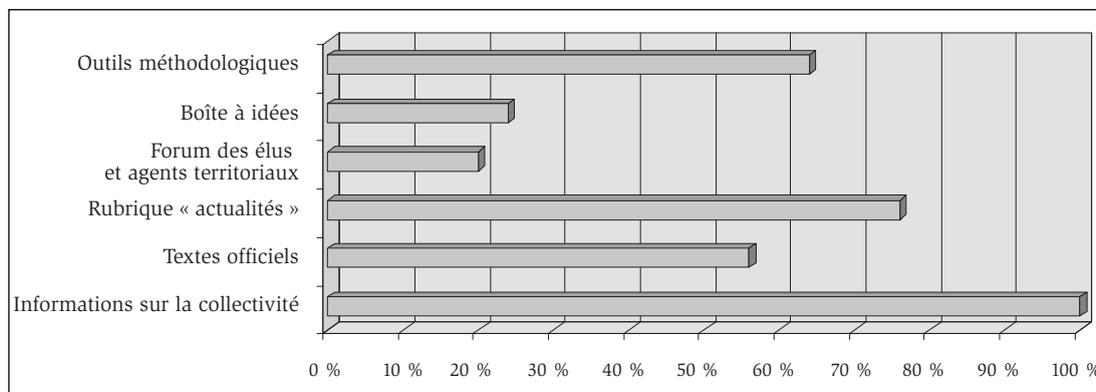
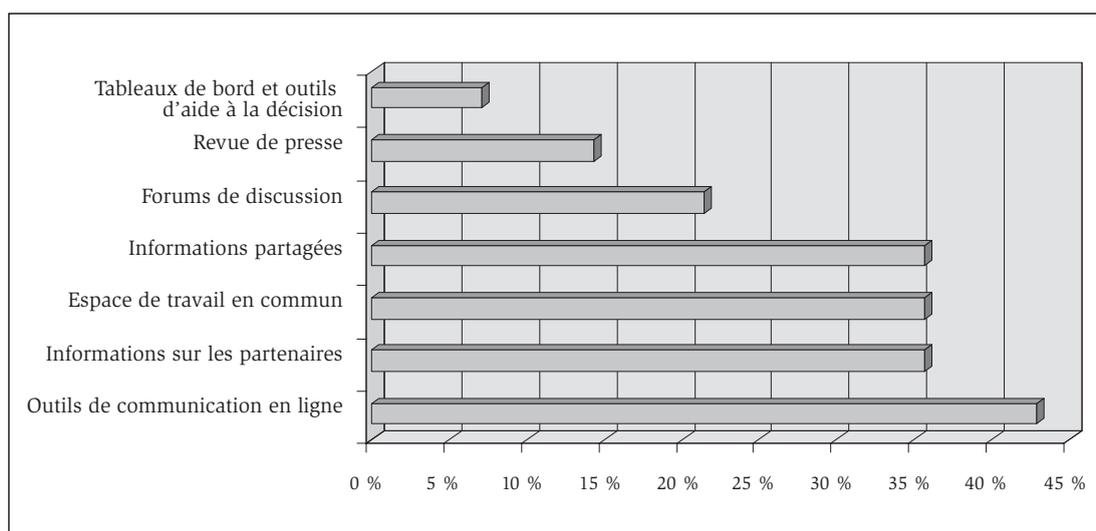
Si les réseaux haut débit semblent être aujourd'hui un des leviers du développement territorial, il ne faut cependant pas oublier que les collectivités territoriales ont depuis longtemps largement démontré qu'elles savaient agir en faveur du développement territorial. Les NTIC doivent donc être perçues et conçues comme un outil supplémentaire en faveur de l'aménagement des territoires, notamment parce qu'elles simplifient ou favorisent « techniquement » la mise en relation et la collaboration des différents acteurs locaux.

L'enjeu pour les collectivités est donc d'utiliser les NTIC pour mettre en relation le maximum d'acteurs-clés et pour que se créent des synergies territoriales. Pour cela elles doivent s'investir sur une fonction de « tête de réseau », c'est-à-dire :

- développer (en interne ou via des partenaires) une fonction de « veille stratégique » et d'observatoire via des bases de données et d'indicateurs socio-démographiques et économiques à jour et largement diffusés ;
- jouer un rôle pivot de facilitateur et de médiateur pour amener les acteurs locaux à se rencontrer, à échanger, à partager des savoir-faire. Les extranets entre les acteurs économiques, touristiques, culturels... participent par exemple à ce mouvement de rapprochement des acteurs autour de thèmes communs ;
- favoriser l'appropriation des TIC par tous (dans le sens de « l'accès à la société de l'information pour tous ») en aidant les entreprises, notamment les plus petites, et les citoyens à utiliser ces nouveaux outils et à les intégrer dans leur vie quotidienne, privée comme professionnelle.

La démocratie « en ligne »**Fonctionnalités des sites web des collectivités**

Source : enquête Bernard Brunhes Consultants.

Principales rubriques des sites Internet des collectivités**Usage de l'extranet dans les collectivités**

Source : enquête Bernard Brunhes Consultants.