

L'Hyper-République

*Bâtir l'administration en réseau
autour du citoyen*

Rapport remis à Henri Plagnol,
Secrétaire d'Etat à la Réforme de l'Etat
par Pierre de La Coste.

Rapporteur : Vincent Bénard

« Ses yeux se concentrèrent à nouveau sur la page. Il découvrit que pendant qu'il était resté assis, sans espoir, à ne rien faire, il avait aussi écrit, presque de manière automatique...Sa plume avait glissé voluptueusement sur le papier doux, inscrivant en lettres capitales : « A BAS BIG BROTHER, A BAS BIG BROTHER, A BAS BIG BROTHER, A BAS BIG BROTHER, » partout sur la page, la remplissant presque à moitié. »

Georges Orwell, 1984

« Code is law. »

(« le code informatique, c'est la loi. »)

Lawrence Lessig¹

« Tout grand ordre contient un petit désordre. »

Goethe

¹ Cité par Bernard Benhamou : www.netgouvernance.org

Sommaire

<i>Lettre de Mission</i>	4
<i>Introduction : un fichier Word de plus ?</i>	6
1. Problématique (la théorie)	8
1.1. Pourquoi l'administration électronique ?	8
1.2. L'électronique et le papier.....	8
1.3. Décloisonnement.....	9
1.4. Qui sont les usagers de l'e-administration ?	9
1.5. Le périmètre de l'e-administration.....	11
1.6. Retour sur le rapport Carcenac.....	12
1.7. La dimension européenne.....	13
2. Etat des lieux (l'existant)	18
2.1. La sociologie administrative contre les technologies de l'information	18
2.2. Les difficultés structurelles.....	19
2.3. Le poids des procédures internes.....	21
2.4. Les effets pervers de l'e-administration mal menée	22
2.5. Le schéma actuel de l'e-administration.....	31
3. Objectifs (le souhaitable)	32
3.1. Rendre l'e-administration accessible au plus grand nombre	32
3.2. Organiser l'administration autour des usagers	35
3.3. La personnalisation de l'Internet public	38
3.4. Associer les citoyens et les partenaires	43
3.5. Fiabiliser l'information publique et garantir la sécurité des échanges	45
3.6. Promouvoir l'E-démocratie.....	46
3.7. Partager les gains de productivité.....	48
3.8. Le schéma souhaitable de l'e-administration	50
4. Stratégie (le possible)	51
4.1. Faire de l'e-administration une priorité politique.....	51
4.2. Enclencher les processus vertueux.....	51
4.3. Jusqu'au bout avec les professionnels	53
4.4. Tableau du développement de l'e-administration	54
5. Moyens (les structures et les outils)	55
5.1. Le rôle de l'agence de l'Administration électronique	55
5.2. La conduite du changement en interne	58
5.3. Une forte politique de communication	60
5.4. Les agences régionales et les portails régionaux de téléservices.....	61
6. Plan d'action (la pratique)	64
<i>Conclusion : hyper-République ou « Big brother » électronique</i>	69
<i>Annexes</i>	71

Lettre de Mission

Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de
l'Etat
et de l'Aménagement du Territoire
Secrétariat d'Etat à la Réforme de l'Etat

Le Secrétaire d'Etat

Paris, le 12 septembre 2002

Monsieur,

Les technologies de l'information et de la communication connaissent depuis quelques années une application croissante au domaine de l'administration et des services publics. L'utilisation de ces technologies, notamment d'Internet auquel un tiers des Français a désormais accès, doit permettre de rapprocher les services publics des besoins des citoyens et d'améliorer leur efficacité. Ces applications concourent en particulier à la simplification des procédures administratives et à la qualité du service rendu par l'administration, elles sont donc un levier important de la réforme de l'Etat.

Dans ce contexte, l'objectif de votre mission consiste à apporter une vision à la fois claire, synthétique et analytique de la place des technologies de l'information et de la communication dans le processus de réforme de l'Etat. Votre étude sera analysée sous l'angle du service effectif rendu à l'utilisateur : évaluation de l'existant et outils d'aide à la décision en situant notamment la France par rapport à ses principaux partenaires européens.

Vous procéderez tout d'abord à un audit des améliorations concrètes apportées aux usagers par les technologies de l'information, par un bilan concret des plans et des actions mises en place. Vous apprécierez la distorsion éventuelle entre les améliorations (en terme de rapidité, de simplicité, ou de commodités) apportées aux usagers et les situations pratiques auxquelles sont confrontés les citoyens, entreprises ou associations dans leurs relations avec l'administration.

Il conviendra de mettre en lumière les blocages techniques, juridiques et sociologiques auxquels se heurtent les usagers et de proposer des solutions en terme de Réforme de l'Etat.

Vous procéderez par ailleurs à une étude des autres freins liés au développement des technologies de l'information dans l'administration, notamment les inquiétudes sur la sécurité des systèmes d'information. Vous formulerez des propositions permettant d'avancer à court et moyen terme afin que l'administration et l'utilisateur s'approprient les outils qui sont mis à leur disposition.

Enfin, votre mission s'attachera à recueillir des exemples et des propositions concrets auprès de fonctionnaires et d'utilisateurs en ouvrant le débat au-delà des interlocuteurs habituels. A cette fin vous animerez un forum, sur le site « internet.gouv.fr » permettant un échange entre les usagers et les fonctionnaires.

Pour l'accomplissement de votre mission vous bénéficierez du concours technique du responsable du site « internet.gouv.fr » dans le cadre de la mise en place et de l'animation de votre forum ainsi que de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.

Je souhaite que vous me remettiez un rapport d'étape à la fin novembre ainsi que votre rapport final en janvier 2003.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Henri PLAGNOL

Introduction : un fichier *Word* de plus ?

“ *Quels sont les blocages techniques, juridiques et sociologiques auxquels se heurte le déploiement de l’administration électronique ?* ” A cette question, posée, en substance, par notre lettre de mission, on serait tenté d’apporter une réponse simple : il n’existe aucun blocage juridique majeur, aucun blocage que la technologie disponible ne saurait résoudre ; les problèmes posés par l’administration électronique sont presque uniquement de nature sociologique, voire culturelle. Mieux : tout problème prétendument juridique ou technique (lié à la sécurité sur Internet ou à la signature électronique, par exemple) n’est en fait que le masque d’un problème sociologique, tenant simplement à l’antagonisme entre la tradition administrative française et la nouvelle culture du réseau.

Pourtant, le chantier de l’administration électronique est en pleine ébullition. Depuis le rapport Baquiast², de très nombreux rapports publics sont consacrés à ce sujet. Le plus récent d’entre eux “ La e-démocratie, enjeux et perspectives ” a été remis au président du Sénat le 27 novembre 2002. Il est consacré aux questions d’e-administration autant qu’à celles de l’e-démocratie (montrant d’ailleurs que les deux thèmes sont étroitement liés). Le rapport Carcenac « Pour une administration électronique citoyenne »³ aborde également ce sujet. Une des questions qui doit d’ailleurs être traitée ici est celle des suites de ce rapport. D’autres travaux seront remis prochainement, comme la recommandation sur « le développement de l’administration en ligne » du groupe de travail du Forum des droits de l’Internet. La mission confiée par le Premier Ministre à Bernard Candiard se penche parallèlement sur la question de l’accueil du public, ce qui englobe le traitement du courrier électronique adressé à l’administration.

Par ailleurs, les multiples structures publiques chargées, jusqu’à présent, des technologies de l’information dans l’administration forment un réseau complexe, comme le montre la page “ Qui fait quoi ? ” du site Internet.gouv.fr⁴. Cette organisation va être heureusement simplifiée par la mise en place de l’Agence de l’Administration Electronique prévue par le plan RE/SO⁵, mais la complexité des structures, qui est la première réponse apportée par l’administration à un phénomène nouveau comme l’irruption des technologies de l’information, se retrouve dans chaque ministère et dans chaque collectivité locale d’une certaine importance. Elle a donc un sens et doit être analysée.

Ce bouillonnement de rapports, de groupes de travail, de structures et d’initiatives n’est pas en soi un obstacle. C’est au contraire un gage de réussite pour l’avenir, une première étape, probablement inévitable, avant la construction à grande échelle de l’Administration électronique. Le succès assez surprenant du forum de discussion e-administration ouvert dans le cadre de cette mission sur Internet.gouv.fr⁶ le confirme : les acteurs de cette mutation (agents de l’Etat et élus), les bénéficiaires (les usagers) sont là. Ils se sont déjà engagés dans un processus irréversible, au travers d’un certain nombre d’expériences concrètes (comme l’impôt en ligne) et ils s’impatiente de ne pas les voir se généraliser à d’autres domaines. Une synthèse des mille première contributions a déjà été publiée sur le site. La synthèse définitive sera également publiée.

² www.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/984001176/0000.htm

³ www.internet.gouv.fr/francais/textesref/rapcarcenac/sommaire.htm

⁴ www.internet.gouv.fr/francais/textesref/acteurs.htm

⁵ www.internet.gouv.fr/francais/textesref/RESO2007.htm

⁶ www.internet.gouv.fr/francais/interactivite/e-administration.htm

En revanche, comme le montre le dernier sondage BVA pour le Service d'information du Gouvernement, le grand public n'est pas encore touché. L'internet administratif ne va pas se généraliser à court terme, même si les usagers qui l'ont déjà expérimenté en sont plutôt satisfaits.

Dans ce contexte, il est très difficile de saisir la résistance sociologique à la e-administration, car elle ne s'exprime pratiquement jamais, et surtout pas dans le cadre d'une audition par une nouvelle mission officielle...tout le monde est pour l'administration électronique, ou plus exactement personne n'est contre. A notre connaissance, il n'existe qu'une seule prise de position officielle qui exprime ouvertement une forte réticence à son égard : le rapport 2001 de la CNIL⁷ classe ainsi parmi "*les idées à la mode*", le passage "*d'une administration en silo à une administration en réseau*" en considérant cette opposition comme "*très artificielle*". Or cette idée, exprimée notamment par le rapport Carcenac, est l'idée phare de l'e-administration. Elle traduit clairement le fait qu'il n'y a pas de simplification possible de la vie de l'utilisateur par les outils modernes en réseau sans décloisonnement en profondeur de notre administration centralisée et taylorienne.

Le mouvement vers l'e-administration est un mouvement de fond, qu'il faut accompagner et canaliser, éventuellement réorienter, plutôt que réinventer à partir de zéro. Quel pourrait dès lors être l'utilité d'un "rapport de plus" (ce que ne voulait pas être, déjà, le rapport de Thierry Carcenac) ? Cette question a été largement débattue sur le forum e-administration. On pourrait même céder à un certain découragement : est-il bien utile de créer un fichier *Word* de plus pour préconiser, une fois encore, après d'autres, l'emploi des logiciels libres par l'administration ?

Nous pensons répondre à ces objections en tentant d'écrire un rapport qui échappe totalement au "format propriétaire", un rapport en "copyleft", c'est-à-dire qui puisse être utilisé par tous librement sur le réseau, qui échappe à son auteur, qui puisse être "récupéré" et amélioré par les acteurs de l'e-administration. L'objectif de ce rapport est de proposer au Secrétaire d'Etat à la Réforme de l'Etat une stratégie permettant d'accélérer ce qui va dans le sens de l'e-administration et de combattre les freins à cette évolution, freins qui sont donc essentiellement sociologiques.

NB. Notre souhait est également d'écrire un rapport en "hypertexte" c'est-à-dire relié par de multiples renvois à tout ce qui a été fait et tout ce qui est en train de se faire sur le Web public, sur le plan théorique et pratique. Cela entraîne la présence de nombreuses notes en bas de page comportant des adresses Web longues et compliquées, peu commodes lors de la lecture sur le document imprimé, mais qui trouvent leur sens et leur utilité dans la version web de ce rapport.

⁷ www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/024000377.shtml

1. Problématique (la théorie)

1.1. Pourquoi l'administration électronique ?

De nombreux ouvrages et rapports on défini théoriquement l'administration électronique. D'ailleurs, celle-ci se prouve en marchant. La question n'est pas, aujourd'hui, " Qu'est-ce que l'e-administration ? " (sauf pour en définir le périmètre et les différents types d'utilisateurs) mais " Pourquoi l'e-administration ? ". C'est-à-dire : pourquoi en faire une priorité politique, lui accorder des moyens budgétaires et humains ? Pourquoi reconnaître le mérite des fonctionnaires qui en sont les pionniers ? Pourquoi faire la chasse aux comportements qui, de haut en bas de la hiérarchie, s'opposent encore largement à la e-administration ? Pourquoi former les agents de l'Etat à ces nouvelles pratiques ?

La réponse à toutes ces questions est simple : si nous voulons que l'Etat continue à remplir sa tâche, au service de tous les citoyens, nous devons reconnaître aussi que le contexte économique, technologique, culturel dans lequel il évolue l'empêche absolument de continuer à agir avec les moyens, les outils, les processus qu'il a utilisé jusqu'à présent. L'Etat ne pourrait même pas maintenir son niveau d'activité, car la complexité administrative n'est pas derrière nous ; elle est devant nous. Notre société et notre économie sont de plus en plus complexes et génèrent un droit complexe et des procédures complexes. La société civile, la mondialisation, font pression pour que l'Etat rende un meilleur service à un moindre coût. Avec les mêmes outils, c'est-à-dire essentiellement la procédure papier, l'Etat moderne va donc s'effondrer sous le poids de ses lourdeurs, de ses rigidités et de ses lenteurs.

Autrement dit, en améliorant la vie des usagers c'est-à-dire en se rendant utile, ce qui est la finalité première de l'e-administration, l'Etat s'assure de ne pas se couper davantage de la société, et finalement, de ne pas disparaître purement et simplement.. L'analyse des contributions au Forum fait particulièrement ressortir les griefs et les insatisfactions traditionnelles à l'égard de l'administration. Sans en dresser un inventaire courtelinesque, mentionnons principalement la lenteur administrative, sa complexité, son opacité et de manière plus subliminale, son coût.

La voie de l'espoir, c'est de constater que l'administration électronique apporte des réponses dans tous ces domaines, en tout cas des chances très sérieuses d'améliorer le rapport des français à leur administration. L'administration électronique est une opportunité de changer cet état de fait.

1.2. L'électronique et le papier

Or, pour mesurer l'ampleur de cette révolution nécessaire, il suffit de se rappeler le rôle essentiel du support papier dans la construction de l'Etat moderne, depuis trois siècles. La caractéristique du document papier est d'être une " île ", c'est-à-dire de ne pas avoir de relation active avec d'autres documents. Le document électronique, lui, peut être relié à d'autres documents, il conserve une mémoire des informations, il peut effectuer lui-même des corrections (un correcteur d'orthographe, sur ce traitement de texte, agit comme un logiciel d'aide à la saisie d'un formulaire administratif).

Ainsi, lorsque nous parlons de “ simplification administrative ” par l’e-administration, il s’agit d’abord de faire traiter la complexité par l’outil informatique qui l’avale et la digère pour nous. Le premier niveau de l’e-administration consiste donc à éviter de saisir certaines informations parce que l’outil informatique la “ sait ” déjà. C’est ce que souligne Gilles Grapinet, responsable du projet Copernic d’impôt en ligne⁸ : “ *si vous avez déjà indiqué que vous êtes célibataire, on doit pas vous demander le nom de jeune fille de votre femme* ”. Or, cette simplification n’est possible que dans un formulaire électronique. Le formulaire papier, lui, doit obligatoirement prendre en compte tous les cas de figure. Partant d’un point de vue inverse, et d’une situation différente, Jacques Sauret responsable du programme Net-entreprises - Modernisation des déclarations sociales⁹, souligne “ *il faut masquer la complexité avant de la supprimer* ”. L’approche est différente, mais le résultat est le même : quelle que soit la solution informatique ou l’organisation administrative retenue, l’usager bénéficie de la simplification.

Pour autant, si l’informatique peut rendre plus simple une procédure administrative, la simplification des processus administratifs eux-même doit être une recherche permanente qui va de pair avec la mise en place de téléprocédures. Face à la simplification produite par le document électronique, le formulaire papier le plus grossièrement complexe est le formulaire en plusieurs volets, sur lesquels nous devons inscrire plusieurs fois les mêmes informations, car chacun de ces volets sera traité par une administration différente.

1.3. Décloisonnement

En effet, cette “ intelligence ” relative du support électronique nous suggère le deuxième niveau d’e-administration : si nous mettions bout à bout tous les moments de notre existence que nous avons passé à écrire sur des formulaires notre nom, notre adresse, et quelques autres renseignements simples, nous arriverions sans doute à quelques mois ou quelques années...nous demandons donc au formulaire électronique de récupérer ces informations, y compris lorsqu’elles émanent d’autres administration. Mais vouloir ainsi se simplifier la vie débouche sur le “ décloisonnement ” des administrations. Dans l’Etat classique, en effet, les administrations fonctionnent “ en silo ” et c’est à l’usager de les faire communiquer entre elles, en leur apportant des documents. Dans une logique d’administration en réseau, l’information, qu’elle soit banale et publique ou personnelle et confidentielle, circule d’un système à l’autre.

1.4. Qui sont les usagers de l’e-administration ?

Par commodité, on peut distinguer quatre types d’usagers dont l’attitude vis-à-vis de l’e-administration varie considérablement : les “ particuliers ”, les “ professionnels ”, les associations et les collectivités.

1.4.1. Les particuliers

Toute politique de développement de l’e-administration en direction des particuliers doit respecter un certain nombre de principes délicats, dont l’égalité devant le Service public et le statut des données personnelles. Le thème de l’égalité devant le Service public a été débattu

⁸ www.impots.gouv.fr/

⁹ www.net-entreprises.fr/

avec passion sur le forum e-administration. Il a même été l'objet d'un faux débat : certains conditionnent l'existence même de l'e-administration à la connexion de tous à l'Internet haut débit. Le débat sur les données personnelles est lui aussi en cours, notamment à la suite du Livre blanc « administration électronique et protection des données personnelles », ou rapport Truche¹⁰ et du débat public mené pendant plusieurs mois par le Forum des droits sur l'internet et qui a donné lieu à une synthèse remise au gouvernement le 16 décembre 2002¹¹.

Le particulier, l'électeur et le contribuable ne sont en fait qu'une seule et même personne, que l'on pourrait appeler tout simplement le "citoyen" ou encore le "Français" (en y ajoutant le citoyen étranger effectuant un certain nombre de démarche légales qui est lui aussi bien entendu un usager). En revanche, le considérer comme un "client" est abusif (l'e-administration n'a pas grand-chose à voir avec le e-business). La caractéristique du client est en effet de choisir son fournisseur, ce qui n'est pas le cas de l'administré¹². Néanmoins, le choix du mode d'accès à l'administration (électronique ou classique) introduit un élément de concurrence stimulant.

1.4.2. Les professionnels

Toute autre est l'attitude des "professionnels" devant l'e-administration. Les notions de données personnelles et d'égalité devant la loi sont beaucoup plus faciles à manier lorsqu'il s'agit d'entreprises. On peut considérer qu'une entreprise n'a pas de vie privée, et que sa connexion à Internet est une donnée de base de sa vie économique. La prudence s'impose néanmoins à l'égard des professions libérales, des commerçants et des artisans, pour lesquels la frontière entre le domaine professionnel et le domaine privé peut se révéler plus complexe à identifier. Le succès de la carte Vitale (avec cette année 50% des 1,3 millions de feuilles de soin annuelles traitées électroniquement) a été imposé au forceps à certains médecins qui ont parfois mal vécu l'obligation de s'équiper en informatique.

1.4.3. Les associations

On peut également considérer le secteur associatif sous l'angle professionnel. La transparence dans l'utilisation des subventions, par exemple, doit être totale. D'autre part, la connexion à Internet est également une quasi obligation de fonctionnement.

1.4.4. Les collectivités locales

Les collectivités locales et territoriales peuvent également être considérées comme des usagers des autres administrations. Une commune qui demande une aide à un Conseil général ou à l'Etat pour mener à bien un projet est exactement dans la même situation qu'une association demandant une subvention. Là encore, on peut partir du principe que chaque collectivité locale est censée se connecter à Internet et que la généralisation de procédures électroniques ne provoquerait pas une rupture d'égalité.

Les collectivités décentralisées représentent à la fois une chance et un risque pour l'e-administration. Au-delà du bouillonnement des expérimentations locales, dont témoigne le

¹⁰ www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/024000100.shtml

¹¹ www.foruminternet.org/publications/lire.phtml?id=476

¹² Sauf dans le cas des quelques centaines de milliers d'expatriés qui mettent réellement en concurrence le rapport qualité/prix de notre système étatique avec celui d'autres pays.

forum, comment promouvoir une politique publique cohérente en matière d'achat informatique, sans remettre en cause le principe de libre administration des collectivités locales ? C'est une des questions à laquelle ce rapport tentera de répondre. On imagine mal, en effet, les 36.000 communes de France, développant, chacune, séparément, un système d'Etat civil en ligne....

On pourrait aller plus loin et considérer chaque service administratif comme un usager des autres services. Mais il est sans doute trop tôt pour ce genre d'approche qui n'est pas du tout conforme aux usages administratifs. Les collectivités locales ou territoriales, à l'heure de la relance de la décentralisation, représentent déjà un premier banc d'essai permettant de tester l'e-administration entre partenaires publics.

1.5. Le périmètre de l'e-administration

Les termes " administration en réseau ", " administration électronique " et " e-administration " sont à notre avis absolument interchangeables. En revanche, l'e-administration n'est absolument pas synonyme d'administration sur Internet.

➤ La démocratisation d'Internet se fait attendre

D'après la dernière étude de Médiamétrie¹³, la population des internautes en France atteint les 16,4 millions (soit 32,3% de la population sondée). De son côté, Nielsen - NetRatings¹⁴ fixe à 15,9 millions (25%) le nombre d'internautes en France.

Aux Etats-Unis, d'après IPSOS¹⁵, « la connexion à Internet semble aujourd'hui être arrivé à maturité » (59% d'internautes réguliers dans la population en 2000 comme en 1999), et l'on observe même une légère décline dans d'autres études plus récentes. La croissance est toujours très forte en Europe et les Européens devraient être plus nombreux que les Américains à surfer sur la toile. Le gouvernement britannique a récemment annoncé que le pays avait dépassé la barre des 51 % de connectés.

A supposer donc que la connexion des particuliers s'accélère en France, grâce notamment aux mesures annoncées par le gouvernement lors du dernier Comité Interministeriel d'Aménagement du Territoire¹⁶ on ne parviendra probablement pas, dans les cinq ans à venir, à dépasser les 50% de connectés (y compris par les points d'accès publics à Internet).

➤ Une seule condition : la saisie directe

Il n'est donc pas concevable que l'e-administration attende la démocratisation de l'Internet en France. Il n'existe d'ailleurs qu'une seule condition nécessaire et suffisante à l'e-administration, ce n'est pas la connexion à Internet à domicile, mais la saisie directe de l'information, par l'utilisateur, sur un ordinateur connecté à un réseau administratif.

¹³ www.mediametrie.fr/web/resultats/barometre/resultats.php?id=512

¹⁴ www.nielsen-netratings.com/pr/pr_020311_france.pdf

¹⁵ www.ipsos.fr/CanalIpsos/articles/54.asp

¹⁶ www.internet.gouv.fr/francais/textesref/ciadt131202am-num-ter.htm

Ainsi, tous les avantages que nous attendons de l'e-administration (rapidité, souplesse, simplicité), toutes les conséquences en terme de redéploiement et de réorganisation, sont conditionnés à cette saisie directe, quel que soit le terminal utilisé (ordinateur connecté à domicile, guichet en réseau, borne interactive). De même, les mesures visant à inciter les usagers à entrer dans l'e-administration, que nous proposons dans notre plan d'action, ne provoqueront pas de rupture d'égalité devant le service public, si l'un au moins de ces terminaux est accessible à chaque usager.

En réalité, l'e-administration ne doit être liée à aucune technologie ou support en particulier. C'est l'axe de réflexion structurant du rapport Carcenac, justifiant, selon celui-ci, que les logiciels libres soient systématiquement imposés utilisés par les administrations. Demain les réseaux sans fil (WI-FI) vont peut-être bousculer la carte des connexions à Internet (notamment dans les terroirs boudés par les grands opérateurs). L'e-administration n'est même pas fatalement liée à l'ordinateur, comme le fait remarquer Bernard Benhamou. Quant au député Patrice Martin-Lalande, il considère que "*la mobilité est certainement l'avenir de l'e-administration*". Le téléphone mobile, avec l'i-mode, le GPRS et demain l'UMTS, sera peut-être le vecteur d'une nouvelle relation administration-usagers (d'ores et déjà certaines écoles envoient des messages SMS aux parents pour leur signaler l'absentéisme scolaire de leurs enfants...).

Enfin, l'e-administration ne peut pas être synonyme d'administration par Internet, car le contact humain doit toujours être possible (par téléphone, courrier électronique ou au guichet) en complément de la procédure électronique.

Contrairement à ce qu'expriment généralement les rapports publics, il n'existe pas d'un côté une administration « électronique » et de l'autre une administration « traditionnelle ». Il s'agit d'une seule Administration, qui mue progressivement, évoluant des modes de fonctionnement traditionnels (documents et procédures papier) vers des modes électroniques (documents et procédures numérisés circulant sur des réseaux accessibles aux guichets, par téléphone et sur internet).

1.6. Retour sur le rapport Carcenac

Pourquoi le rapport de Thierry Carcenac, qui avait fait l'objet d'une communication importante lors de sa publication, a-t-il à ce jour été suivi de si peu d'effets ?

Ce rapport contient d'excellentes analyses, accompagnées de formules choc que nous avons citées dès l'introduction. Pour autant, la prééminence d'éléments de culture technique – fréquente dans le milieu des informaticiens – a certainement orienté à l'excès ses conclusions vers des recommandations d'ordre technique et logistique, alors qu'il eût sans doute fallu, au moment de ces travaux, soit début 2001, s'intéresser davantage au domaine du service.

- **Prééminence de la technique** : sur les 57 propositions du rapport, pas moins de 8 concernent les logiciels libres, 7 concernent les schémas XML, 6 concernent le réseau ADER, et 7 l'interopérabilité, incluant celle des signatures électroniques.
- **Prééminence des moyens et de la logistique** : 6 propositions sur le statut des informaticiens (dont le bien-fondé n'est pas ici remis en cause), 4 sur les moyens à affecter aux différents services centraux traitant de l'administration électronique

(DIRE, MTIC..., dont on peut sentir l'influence sur la rédaction du rapport), et 4 de l'organisation.

En regard, trop rares étaient les propositions concernant l'aspect « services » de l'administration électronique : 4 seulement.

Mais le rapport Carcenac eu le mérite de souligner un danger : celui que certaines téléservices ne soient utilisables que par des usagers équipés de logiciels spécifiques de leaders du marché. Il a réaffirmé le principe de neutralité des téléprocédures vis-à-vis des éditeurs. Pour faire respecter ce principe de neutralité technique, le rapport propose une solution, peut-être disproportionnée par rapport au problème à résoudre, celle des logiciels libres.

Pour intéressantes qu'elles soient, il semble aujourd'hui que les propositions techniques ne sauraient, à elles seules, faire progresser significativement l'administration électronique.

C'est pourquoi ce sont les propositions du rapport relatives aux aspects services qui semblent aujourd'hui les plus prometteuses pour le développement de l'administration électronique.

Ainsi, l'excellent travail du rapport concernant les informaticiens du secteur public est d'urgence à mettre en œuvre, tant le problème est sensible au sein de tous les ministères, et tant il conditionne la capacité des ministères à développer une informatique de qualité –et notamment les téléprocédures.

De même, deux propositions du rapport concernent directement les citoyens : celles relatives aux maisons des services publics (elles nécessiteront à l'évidence un Intranet de travail), et celles concernant les téléacteurs de Service-public, ainsi que la banalisation des médias d'information vers les citoyens (à savoir, téléphone, guichet, Internet). Clairement, ces aspects devraient se voir offrir une suite.

Compte tenu du caractère potentiellement bloquant de la signature électronique pour certaines téléprocédures, la proposition concernant l'infrastructure de gestion de clés interministérielle devrait certainement être mise en œuvre sans délai.

Enfin, la proposition concernant le site gouvernemental sur les crises mérite aussi qu'au minimum une étude approfondie soit lancée sur le sujet (ce qui, à notre connaissance, n'est pas le cas aujourd'hui).

1.7. La dimension européenne

L'analyse de la situation en Europe est essentielle. Les pays de l'Union sont en effet confrontés à des problématiques à peu près semblables aux nôtres, alors que d'autres comparaisons, à l'échelle mondiale, semblent moins pertinentes, du fait des différences culturelles. Mais surtout, un jour ou l'autre, les différentes administrations nationales européennes devront elles-mêmes se mettre en réseau, ce qui suppose, dès aujourd'hui, une certaine convergence.

1.7.1. Une convergence européenne ?

La Commission Européenne, (Direction Générale Société de l'Information) a demandé à Cap Gemini Ernst & Young d'effectuer une enquête concernant les services publics sur Internet. Cette étude comparative vise à suivre la mise en œuvre des mesures adoptées par le Conseil Européen le 30 novembre 2000 : Le pourcentage de services publics de base disponibles en-ligne

Cet indicateur concerne les services publics en-ligne de front-office. Il a pour objectif de mesurer semestriellement les progrès réalisés par les États membres en matière d'eGouvernement dans le cadre de l'initiative eEurope¹⁷ ; il doit également identifier les meilleures pratiques. Les premières mesures ont été effectuées en octobre 2001, les secondes en avril 2002, les troisièmes ont réalisées en novembre 2002.

Voici les premières indications de cette nouvelle étude, tels qu'ils nous ont aimablement été fournis par CGEY et qui se situent d'ailleurs dans la droite ligne de la précédente¹⁸ :

- Entre avril et novembre 2002, le niveau de développement des services publics en-ligne dans différents pays européens a continué d'augmenter, à un rythme qui s'est toutefois ralenti.
- La moyenne des services aux entreprises frôle le stade de « l'interaction à double sens », c'est-à-dire le traitement des formulaires en ligne, y compris l'authentification.
- L'écart entre les applications destinées aux entreprises, plus performantes, et les applications destinées aux citoyens demeure important .
- Les services qui conservent la meilleure performance sont les services générateurs de revenus (principalement impôts et contributions sociales). La France compte parmi les 5 pays atteignant la note maximale de 100 %, correspondant au traitement intégral du cas en ligne (enregistrement, décision, remise, et paiement le cas échéant).
- Les services qui se développent le plus sont les services d'enregistrement des données (ex : certificats de naissance et de mariage, immatriculation automobile) et les services de redistribution, offerts aux citoyens et aux entreprises (ex : services de santé, services de recherche d'emploi).
- Parmi les services de redistribution, les services de santé en ligne enregistrent peu de réel progrès et demeurent le service le moins développé.
- Les services de permis et autorisations (documents fournis par les acteurs publics donnant la permission de construire, de créer une entreprise, etc) demeurent les services en ligne les moins développés ; la moyenne n'atteint toujours pas le stade de l'interaction à sens unique "administration vers usager" (permettant notamment le téléchargement de formulaires.)

¹⁷ www.europa.eu.int/pol/infos/index_fr.htm

¹⁸ Bientôt disponible sur www.cgey.fr.com

- Des écarts significatifs continuent de subsister entre les différents pays, même s'ils tendent à se réduire. Les meilleurs résultats sont toujours enregistrés par les pays nordiques et l'Irlande.
- La France conserve sa place dans le groupe de pays suivant ces leaders, à un point derrière l'Espagne et un point devant le Royaume-Uni.

Notons que ce baromètre ne concerne que l'offre disponible et non la demande. Il ne permet donc pas de mesurer la qualité ni le succès des services.

1.7.2. Les structures

Il faut d'abord souligner les efforts des administrations étrangères pour monter des organisations puissantes afin d'atteindre les objectifs assignés au programmes nationaux d'administration électronique. En Grande-Bretagne, l'organisation en charge de l'administration électronique se nomme e-Envoy, elle est forte de 250 personnes, dirigée par Andrew Pinder, rattaché directement au Premier ministre. Elle prend en charge l'ensemble des problèmes posés par l'administration électronique, et fonctionne à partir d'un programme structuré.

Au Danemark, a été montée « Digital Task Force », une organisation de 25 personnes (mais le Danemark n'est pas grand), tous diplômés de l'Insead. Cet effectif est déjà supérieur aux effectifs cumulés de la mission TIC de la DIRE et de la Cosa, partie Téléprocédures, en France (soit une dizaine de personnes). Il s'agit donc d'organisations fortes, centralisées, et spécifiques.

En revanche, il faut souligner qu'en ajoutant les effectifs du projet Copernic et de Net-Entreprise, dispose globalement des mêmes moyens que la Grande-Bretagne.

1.7.3. Des projets exemplaires

Voici quelques projets spécifiques susceptibles d'être transposés :

- **L'achat public en Italie** : Il fait l'objet d'une politique volontariste, avec un système centralisé, et l'obligation pour les administrations de passer par ce système et d'effectuer leurs achats de façon électronique. L'Italie prévoit que son portail d'achat en ligne représentera 30 milliards d'euros en 2005. Si un ministère, la Défense, est pionnier, force est de constater qu'en France les efforts des administrations en ce domaine sont très hétérogènes, et qu'une entreprise doit se connecter à autant de portails que d'administrations pour voir les appels d'offres et y répondre, avec autant de procédures différentes.
- **L'identification unique vis-à-vis des administrations au Royaume Uni** ¹⁹ Une fois enregistrés sur ce portail, les citoyens britanniques disposent d'une identification unique vis-à-vis de toutes les administrations.

¹⁹ www.ukonline.gov.uk

- **Le système de fourniture d'informations cartographiques de Suède** ²⁰
 Considérant que l'information sur les ressources physiques du pays était source de gains de productivité pour toute sorte d'activité, ce site met en ligne les photos aériennes, les cartes, les photos satellites, et permet de commander des travaux sur mesure (superposition, tirages photo, etc) avec paiement électronique. Ce système est à rapprocher de la mise à disposition gratuite sur Internet de la cartographie au 25 000 ème aux US. Le 25 000 ème est la carte de base, la plus détaillée de l'IGN, mais qui est payante en France.

- **Le système de dépôt de plaintes sur Internet en Espagne** (Virtual Oficina de Denuncias²¹) L'Espagne a mis en place un système de dépôt de plainte et de suivi de ses résultats sur Internet, pour les seuls atteintes aux biens (vols, cambriolages, dégradations, etc). Cette procédure rencontre un succès important. La limite du virtuel est atteinte : la procédure restera la visite physique aux guichets lorsqu'il y a atteinte aux personnes.

- **La déclaration d'impôts sur Internet en Grèce.** En Grèce, une loi et ses décrets d'application ont instauré une ristourne (un abattement de 2,5%) pour les déclarations d'impôts effectuées via Internet.

- **L'enregistrement en ligne d'une entreprise nouvelle auprès des greffes (Italie).** Le projet Telemaco permet cet enregistrement par voie électronique, utilisant la signature électronique.

- **La communication électronique des auxiliaires de justice en Autriche.** Le projet ELC (Electronic Legal Communication) permet aux avocats, magistrats, notaires, ou particuliers d'envoyer des documents à la Justice avec la même validité que les documents papiers. Le projet est exemplaire en ce qu'il associe les auxiliaires de la profession, notaires et avocats, assureurs, banques.

- **Le changement d'adresse en Finlande.** Via une seule déclaration toutes les administrations sont averties du changement d'adresse : administration fiscale, poste, listes électorales, mais aussi banques, assurances. L'application utilise une carte d'identification électronique, et permet l'authentification électronique du citoyen. Il est à observer que ce type de services, qui simplifie notablement les démarches, facilite l'acceptabilité d'une carte d'identification électronique, laquelle est ainsi perçue avec une image très positive en Finlande.

- **Le système d'information sur la pêche en Islande.** Les ports de pêche saisissent sur Internet leurs prises. L'administration gère ainsi les quotas de pêche. Le système est transparent, tout-un-chacun sachant les prises effectuées par chaque navire de pêche islandais.

- **Democracy on the net au Danemark**²². C'est le portail de la démocratie en ligne du gouvernement. On y trouve des débats en ligne, des services de diffusion

²⁰ www.lantmateriet.se

²¹ www.policia.es

²² www.nordpole.dk

d'information sur des thèmes spécifiés, un forum sur les débats actuels. Ce portail est à rapprocher de celui du Minnesota²³, considéré comme leader en la matière.

1.7.4. La place de la France

L'attractivité du territoire pour les multinationales se mesure notamment sur l'indicateur de la facilité des relations avec l'administration. L'administration électronique est, en conséquence, un des critères de la simplicité des relations avec l'administration d'un pays. Une multinationale choisira de préférence un pays où l'on peut tout faire de façon simple par Internet, à un papier encore au stade papier.

Cette réflexion illustre l'atout important que constitue pour notre territoire le fait de disposer d'une administration électronique bien développée.

Si la France est loin d'être dans le peloton de queue des pays européens, d'après le classement Cap Gémini, en revanche l'analyse de la situation de notre pays n'est pas des meilleures. Sur une période de dix ans (1990-2000), notre place dans la course à la dématérialisation des procédures a en effet régressé. En 1990, avec son programme télématique, avec Transpac et les fournisseurs de services Vidéotex, avec les milliers de serveurs de l'administration abondamment consultés, avec son savoir faire télématique, la France était l'incontestable leader envié.

Actuellement, elle n'est plus que dans une honnête moyenne. Nos voisins européens ont profité de la révolution internet pour rattraper leur retard. En d'autres termes, leur capacité d'évolution dans ce domaine a été supérieure à la nôtre. Compte tenu de ses savoir-faire développés grâce au Minitel, la France aurait dû rester le leader sans problème, ayant déjà rencontré beaucoup des problèmes liés à la dématérialisation. Or, cela n'a pas été le cas.

L'explication de la facilité avec laquelle les autres pays ont rattrapé leur retard sur l'avance française réside peut-être dans certains blocages spécifiques à notre pays, certaines réticences propres que le débat sur les données personnelles peut illustrer. Toujours est-il que, sans dramatiser la situation, notre pays doit être conscient de l'effort important qu'il lui faut désormais fournir pour, objectif ambitieux, reconquérir la place de leader européen des services de l'administration électronique. L'attractivité du territoire vis-à-vis du décideur économique étranger paiera de retour cet effort.

²³ www.e-democracy.minnesota.com

2. Etat des lieux (l'existant)

2.1. La sociologie administrative contre les technologies de l'information

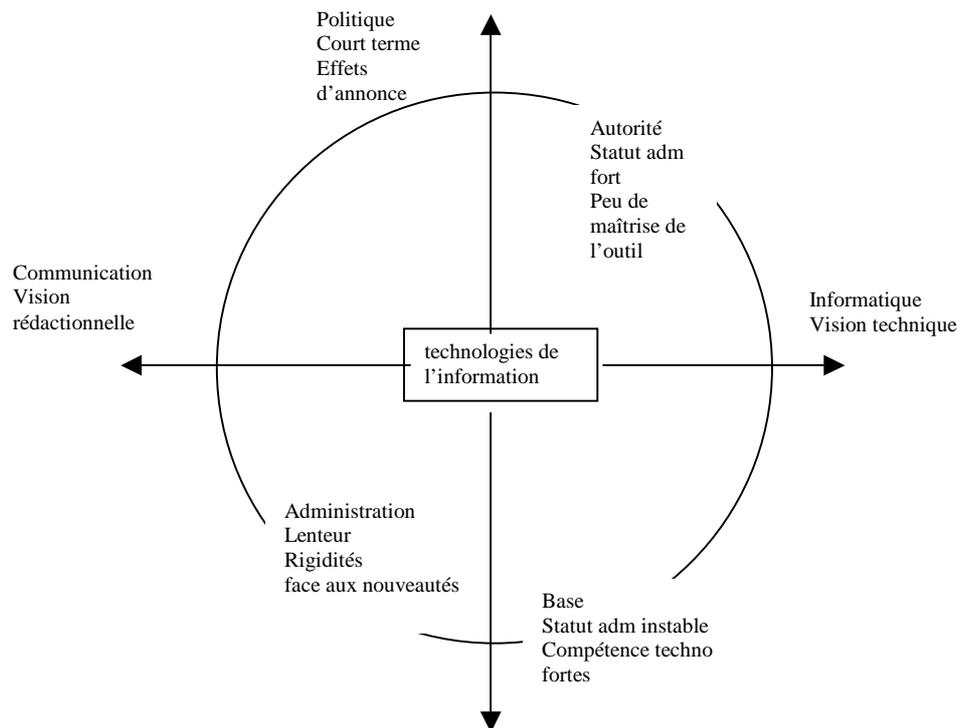
Il existe un antagonisme fondamental entre la culture administrative française et les technologies de l'information. Cet antagonisme ne concerne pas les agents de l'Etat, mais uniquement les structures, c'est-à-dire la manière dont les hommes sont traités au sein de ces structures, lorsqu'ils sont chargés d'un projet touchant ces technologies. La simple création d'un site internet ou intranet au sein d'un ministère ou d'une collectivité, donne toujours lieu aux mêmes difficultés croisées :

- Le projet est partagé entre le service informatique et le service communication, qui n'en ont jamais la même approche. L'informatique croit que l'Internet est de la technique, c'est-à-dire relève exclusivement de spécialistes au jargon volontairement obscur ; la communication pense qu'il s'agit de contenus éditoriaux et exige une qualité rédactionnelle sans commune mesure avec les nouvelles caractéristiques du média Internet.
- L'encadrement supérieur, en règle générale, maîtrise mal l'outil informatique, et ne l'utilise pas comme outil de travail, parce que le fait de disposer d'un secrétariat continue à être un synonyme de niveau élevé dans la hiérarchie. Au contraire, la compétence, sur des technologies qui sont encore "nouvelles", c'est-à-dire qui sont apparues brusquement, est très souvent le fait de personnes situées en bas des pyramides hiérarchiques (les opérationnels).
- De surcroît, l'intervention des autorités politiques qui privilégient les effets d'annonce dans le fonctionnement des sites web ou les projets d'e-administration s'inscrit parfois en contradiction avec les objectifs d'action à long terme des directions opérationnelles des administrations. Mais, à l'inverse, la rigidité et la lenteur des services ne correspond pas au rythme qui doit être insufflé dans un projet nouvelles technologies.

Des antagonismes de ce genre sont apparus au niveau national entre l'action de l'ATICA²⁴ (chargé du volet technique de l'e-administration) et celle de la DIRE3 (chargé du volet fonctionnel et de la sensibilisation en interne), cause non négligeable de blocages.

²⁴ www.atica.pm.gouv.fr/

On peut donc représenter ainsi la situation du projet technologies de l'information, au cœur de logiques divergentes :



Ces difficultés culturelles ne touchent que les administrations comme structures, mais non les hommes. En effet, les technologies de l'information ont été l'occasion d'un véritable enthousiasme parmi les agents de l'Etat, une passion pour la chose publique peu habituelle, et méconnue du grand public. On a vu, depuis les débuts de l'Internet administratif (circulaire du 15 mai 1996²⁵), des agents s'improviser webmasters, se former sur le tas, parfois en dehors de leur temps de travail, et sur leurs deniers propres ; ils ont créé des réseaux informels (liste de diffusion, newsgroups, clubs de discussion et d'échange comme le CAWA²⁶ à Paris) ; ils se sont parfois équipé eux-mêmes, en téléchargeant des logiciels dans des conditions à la limite de la légalité....

2.2. Les difficultés structurelles

Ce manque de culture technique de la hiérarchie se retrouve aussi dans une médiocre perception des coûts financiers directs et indirects (effectifs, temps passé, actions d'accompagnement) nécessaires à la mise en place de projets ambitieux. Nombreux sont ceux qui croient que les projets web sont toujours faciles à mettre en œuvre et ne requièrent ni moyens importants, ni temps de développement, ni formation des équipes en charge de leur conduite. Rares sont les ministères qui, à l'instar de l'Equipement, ont mis en place des plans complets de formation de leurs cadres dirigeants au management des systèmes d'information, permettant de mieux prendre en compte les enjeux et la complexité des questions induites par ces grands projets.

²⁵ www.admi.net/jo/PRMX9601516C.html

²⁶ www.adminet.com/cawa/

Enfin, malgré les différents discours politiques ambitieux entendus depuis quelques années, le management de l'informatique publique n'a guère évolué depuis une dizaine d'années et le rapport du commissariat général du Plan sur l'informatisation de l'Etat ²⁷

Ainsi, la responsabilité des systèmes d'informations est très rarement attribuée au niveau d'une direction, elle échoit au mieux à une sous direction, voire à un simple bureau, ce qui empêche souvent que les problématiques liées aux systèmes d'information soient portées fermement au niveau du comité des directeurs. Dans certains ministères, les "comités de pilotage des systèmes d'information", lorsqu'ils ont été mis en place sur le papier, peinent à trouver des participants de haut niveau décisionnel motivés et impliqués.

2.2.1. Les nouveaux métiers de l'Administration

Plus grave : les "nouveaux" métiers (essentiellement "webmestres", mais aussi "administrateurs de données", "infographistes", etc...) apparus avec Internet ont dû se fondre dans des statuts de corps rigides et plus toujours adaptés à la réalité des métiers exercés par les agents. Les promotions des agents et des cadres, notamment dans les filières administratives, obéissent à des procédures de concours internes ou d'examen de dossier qui font rarement la part belle aux réalisations des agents dans le domaine des technologies de l'information, qui ne sont pas considérées comme faisant partie du "cœur de métier" des administrations.

De surcroît, les règles de recrutements de l'administration permettent de plus en plus difficilement de recruter des contractuels qui pourraient pallier les manques de compétences spécifiques des techniciens ou ingénieurs issus des corps d'Etat. Comme les administrations ne peuvent pas non plus faire travailler en régie à temps plein des personnels de SSII (ce qui relèverait d'ailleurs de prêt illicite de main d'œuvre), elles ne peuvent pas ajuster leurs effectifs aux besoins ponctuels de compétences qui surviennent généralement lors des phases de mise en œuvre de projets importants.

Un phénomène révélateur: les personnels en charge du développement des nouveaux services interactifs ne bénéficient que rarement de politiques d'équipement informatique différenciées ou privilégiées par rapport aux utilisateurs "lambda" dont l'usage de l'informatique se limite à l'e-mail et au traitement de texte. Aussi sont ils victimes de la longueur des cycles de renouvellement des matériels généralement constatés dans l'administration.

Vu sous cet angle, un parallèle peut être établi avec les grandes entreprises multinationales, qui ont compris que la qualité de leurs systèmes d'information était vitale pour survivre dans un environnement concurrentiel globalisé. Dans ces sociétés, le directeur des systèmes d'information est souvent membre du comité de direction, les décisions liées aux nouvelles technologies en accompagnent le développement stratégique. La plupart d'entre elles tentent de valoriser les compétences acquises par leurs personnels en ce domaine, dans l'entreprise comme dans le cadre d'activités extérieures, car elles savent qu'il s'agit d'un actif inestimable. Enfin, elles savent que la productivité d'agents de haut niveau ayant un rapport privilégié à l'informatique nécessite des politiques d'équipement plus volontaristes que pour le commun des utilisateurs.

²⁷ Rapport du Commissariat Général du Plan - L'informatique de l'Etat : Evaluation du développement de l'informatique et de son impact sur l'efficacité de l'administration, 1992. Non disponible en ligne.

2.2.2. Les marginaux de l'e-administration

La contradiction entre les positions officielles des administrations et le volontarisme de ces pionniers se traduit par l'existence de réseaux de compétences parallèles, en marge de l'administration et de la hiérarchie, comme celui qu'anime un ingénieur général des Mines, Christian Scherer (rare exemple avec Jean-Paul Baquias de haut fonctionnaire engagé dès les origines dans l'aventure d'Internet), entouré d'un certain nombre de webmaster de toutes origines et de tous grades.

Véritable OVNI administratif, sans statut juridique défini, Adminet²⁸ n'est ni un site, ni un portail. C'est un annuaire administratif aux innombrables ramifications qui assure une grande partie de la visibilité de l'administration française sur Internet et sert encore d'aiguillon au développement de l'Internet public. Sans charte graphique, sans page d'accueil, sans ergonomie propre, sans contour bien délimité, adminet est tout simplement un morceau du web dont chacune des pages est accessible directement. Ainsi, contrairement à Légifrance et à d'autres sites publics qui ont longtemps cherché à centraliser les accès sur leur page d'accueil, adminet permet aux moteurs de recherche et aux liens hypertexte apposés par les tiers de pénétrer en profondeur dans toutes ses parties et dans toutes ses pages.

Le mode de fonctionnement d'Adminet défie toutes les règles de l'organisation administrative, à commencer par le principe hiérarchique. Il est donc difficilement modélisable, et encore moins transposable. Christian Scherer est pratiquement le seul à actualiser Adminet, mais il s'appuie sur un réseau de correspondants (nationaux et internationaux, car Adminet est virtuellement présent sur toute la planète) qui le nourrissent de nouveautés et lui signalent ses erreurs. Par ailleurs, dans les coulisses, les meilleurs spécialistes du laboratoire d'informatique de l'école des Mines de Paris lui fabriquent des « moulinettes » permettant de récupérer l'information publique, notamment juridique, présentées sous forme de bases de données générant des adresses « instables ». Adminet est donc, pour l'utilisateur, d'une très grande simplicité technique, mais son mode de fonctionnement réel est automatisé et assez complexe.

2.3. Le poids des procédures internes

Le poids des procédures ne pèse pas seulement sur les usagers de l'administration. Il est aussi un boulet que doivent traîner les agents en charge de projets dans les nouvelles technologies. Ainsi, les contraintes induites par le code des marchés publics (et l'interprétation souvent restrictive qu'en font les contrôleurs financiers) rendent impossible d'adopter les meilleures pratiques opérationnelles en matière de conduite de projet dans les administrations.

En effet, l'expérience des professionnels de l'Internet tant dans le secteur privé que dans des administrations étrangères montre qu'une opération un tant soit peu ambitieuse doit être fractionnée en petits modules simples, comportant chacun des livrables tangibles sous délais courts, chaque module pouvant faire appel à des compétences différentes. De plus, un site internet, un intranet, un système d'information, un téléservice, sont des objets "vivants", dans lesquels de nouvelles fonctionnalités sont constamment développées, ajoutées à l'existant, améliorées, ce qui requiert à chaque fois des interventions plus ou moins ponctuelles de sociétés hautement qualifiées.

²⁸ www.adminet.com, mais aussi www.admi.net ou encore www.adminet.fr et bien d'autres adresses.

Le code des marchés public (dont la nouvelle version est entrée en vigueur le 10 septembre 2001) prévoit dans son article 27 ²⁹ que lorsqu'un ensemble de prestations se réfère à "une même opération", cet ensemble de prestations homogènes doit être groupé au sein d'une même procédure de mise en concurrence. Or, au-dessus de 90.000 Euros, ces mises en concurrence entraînent des procédures contraignantes, dont le respect sera capital pour que le marché soit finalement accepté par les services des Finances. Ce sont parfois plusieurs mois qui sont consacrés exclusivement à l'avancement administratif de la procédure.

Les contrôleurs financiers refusent généralement que les opérations relatives à une création ou une refonte de site internet ou intranet soient fractionnées en marchés distincts de petite taille faisant appel à des compétences spécifiques. Il en résulte que les services sont souvent obligés de regrouper en un seul marché un ensemble de prestations faisant appel à des compétences différentes, ce qui oblige à découper les marchés en tranches ou en lots, et les complexifie encore un peu plus administrativement, en augmentant les risques d'erreur formelle susceptibles d'entraîner l'annulation du marché.

Ainsi par exemple, lorsque des démonstrations de logiciels, de matériels, ou des auditions sont nécessaires pour apprécier la qualité d'une offre, seule une procédure dite d'appel d'offres sur performances permet d'organiser ces événements. Or cette procédure implique, d'expérience, un minimum de 9 mois de procédure (et parfois plus d'un an) entre le lancement de la publicité du marché et l'attribution du marché. De tels délais nuisent au bon déroulement des projets. En quelques mois, le panorama des technologies et leurs prix changent, et la quasi-absence de négociation directe avec les vendeurs permise par les procédures existantes empêche souvent l'administration d'acheter ses matériels, ses logiciels et ses développements aux meilleurs prix. Et lorsqu'un marché est annulé par un contrôle financier sourcilieux après un an de travail, il faut considérer que la masse salariale des personnes ayant travaillé sur le projet a été dépensée en pure perte, ce qui ajoute encore aux coûts administratifs des processus d'achat public. Sans parler de la démotivation engendrée chez les agents concernés.

2.4. Les effets pervers de l'e-administration mal menée

On pourrait objecter que la situation décrite au point précédent appartient à une époque révolue. En effet, la mise en place d'un projet Internet ou intranet est aujourd'hui ressentie comme une obligation majeure, prise en main par la hiérarchie de chaque ministère ou de chaque administration. D'autre part, beaucoup de pionniers, lassés de ne pas voir leur travail reconnu, se sont découragés. L'Internet public est, d'une certaine manière, devenu institutionnel. C'est même devenu un enjeu de pouvoir qui déclenche des rivalités beaucoup plus âpres que dans les domaines où les règles du jeu sont bien établies et les territoires bien délimités.

Dans le même temps, néanmoins, la situation vécue il y a quelques années dans les grands ministères se répète, presque exactement dans les collectivités locales et dans les services déconcentrés de l'Etat.

2.4.1. Excès inverse : l'inflation des sites .gouv.fr

²⁹ www.legifrance.gouv.fr/WAspad/VisuArticleCode?commun=&code=&h0=CMARPUN0.rcv&h1=3&h3=6

Le moteur de recherche netcraft³⁰ recense 394 sites en .gouv.fr, et un rapide survol de la liste montre que le compte n'y est pas, car de nombreux sous domaines (par exemple: www.charte.environnement.gouv.fr) ne sont pas comptabilisés. Le chiffre de 600 .gouv.fr a été annoncé sur le Forum sans que nous puissions en déterminer l'exactitude. Si l'on y ajoute les sites des collectivités locales, on dénombre plus de 4800 sites publics.

Cette profusion regroupe aussi bien des sites ministériels (comme www.finances.gouv.fr, hélas supplanté par l'incompréhensible www.minefi.gouv.fr, sigle dont la stabilité dans le temps n'est pas garantie), des sites déconcentrés (www.finistere.pref.gouv.fr), mais aussi des structures désignées sous leurs acronymes généralement totalement opaques aux yeux du grand public (www.cnig.gouv.fr, hcci.gouv.fr), ou des sites thématiques correspondant à des sujets mobilisant une forte attention de la part de l'opinion (www.impots.gouv.fr, www.effet-de-serre.gouv.fr, et bientôt www.retraites.gouv.fr)

Cela pourrait être perçu comme un signe de vitalité, mais la réalité doit être hélas nuancée. En effet, certains de ces services semblent avoir pour principal objet de faire valoir l'existence de la structure qui l'édite, sans que l'apport réel aux usagers ne se justifie réellement. De plus, chaque site possède sa propre structure de l'information, sa propre charte graphique, sa propre navigation, ce qui ne facilite pas la tâche de l'internaute. Or celui-ci est généralement moins intéressé par les structures que par l'information qui l'aide à résoudre ses problèmes. Il est même fréquent que l'information pertinente sur tel ou tel sujet doive être collectée sur plusieurs sites. Les usagers du forum e-administration soulignent que l'organisation des sites en fonction du découpage des structures institutionnelles n'est pas la plus pertinente, que trouver l'information est souvent difficile, que le manque de standardisation des ergonomies des sites publics est un frein à l'accessibilité à l'information.

Service-public.fr pourrait être le point focal de l'information pratique publique. Mais jusqu'ici, la coopération entre ce service remarquablement construit et les ministères en charge des différentes thématiques qui y sont proposées est insuffisante, et l'on peut parfois constater une certaine désynchronisation entre les informations prodiguées sur ce site et sur celui de certains départements ministériels.

Enfin, notons que la multiplication des sites hétérogènes en .gouv.fr est certainement une meilleure affaire pour les agences de communication et les « web agencies » que pour le contribuable... Le budget nécessaire pour créer ou rénover un simple site institutionnel (sans service interactif) peut varier entre 30.000 et 100.000 euros.

2.4.2. L'émiettement des personnels et des moyens

Il nous a été impossible d'obtenir un compte global des personnels travaillant pour la mise en œuvre de l'e-administration dans l'ensemble des ministères, aussi nous est-il impossible de dire si leur nombre est suffisant ou non. Mais l'émiettement de ces personnes au sein d'une myriade de structures conduit à l'émergence de "cellules internet" ou de bureaux des nouvelles technologies qui n'atteignent pas une masse critique suffisante pour regrouper l'éventail et la disponibilité de compétences nécessaires pour mener à bien des projets de mise en œuvre de téléprocédures.

³⁰ www.netcraft.com

Il n'est pas rare de voir certains sites internet et intranets centraux (Recherche, Environnement,...) gérés tant au plan technique qu'au plan éditorial par une ou deux personnes, et la situation est encore plus délicate dans les services déconcentrés, où les personnes ne peuvent pas toujours exercer ces fonctions à plein temps.

2.4.3. Y'a t il un pilote dans l'avion ?

La plupart des acteurs du web administratif notent un grave manque de cohérence dans les actions des différents ministères sur le Net.

Tout d'abord, il n'existe pas de ligne éditoriale claire affichant les priorités des sites publics. Doivent-ils privilégier la communication politique des ministères, ou les applications orientées vers la satisfaction des besoins d'informations et de services pratiques en direction des usagers. Ceux-ci semblent plébisciter cette dernière approche, tant à travers leurs interventions sur le forum qu'au travers des enquêtes menées par divers services, et notamment par la Documentation Française, cheville ouvrière de service-public.fr. Ce point n'est pas clairement tranché.

Ensuite, de nombreux services techniques pourraient être mutualisés et ne le sont pas. Le cas le plus caricatural est celui de l'hébergement de site. Chaque administration héberge son site (selon des standards hétérogènes bien sûr), alors qu'il serait possible de procéder à un certain nombre de regroupements. Les économies d'échelle qui en résulteraient seraient considérables: économie sur les serveurs, sur la bande passante, et surtout économie des coûts administratifs liés à la reproduction des mêmes cycles d'achat, possibilité de s'entourer des compétences techniques et juridiques nécessaires pour signer un seul contrat, mais protégeant parfaitement les intérêts de l'administration.

Plus incroyable, au sein d'un même ministère, il n'est pas rare de voir plusieurs projets conduits par des entités différentes recourir à des infrastructures techniques différentes ! Souvent, cela est dû au fait que les dispositifs centralisateurs imaginés par les directions en charge de l'informatique ont pris trop de temps à être déployés, ou n'ont pas donné satisfaction aux directions en charge des projets opérationnels. Celles-ci ont donc développé des projets parallèles sans nécessairement se concerter avec une instance de pilotage au sein de leur ministère de tutelle.

Quelques exemples:

- Au ministère de l'écologie, outre le site principal, un "portail des risques majeurs" a été développé³¹, qui est hébergé chez un autre prestataire, lequel accueille aussi une partie du site principal consacrée à des bases de données que le site central ne peut accueillir. Comme si cela ne suffisait pas, certaines directions régionales ont préféré ne pas utiliser l'espace mis à leur disposition par leur administration centrale, trop limité en performances, et ont acheté chacune un espace chez un prestataire propre, en adoptant des standards techniques différents de l'une à l'autre. Ajoutons enfin que deux autres sections du site principal sont hébergées chez deux prestataires différents pour cause d'incompatibilités techniques.

³¹ www.prim.net

- Au ministère des Finances, ce ne sont pas moins de 18 sites Internet qui ont été développés séparément, sans que la cohérence technique ne soit recherchée entre les projets. De surcroît, des sites comme le portail "minefi.gouv.fr", ou le site dédié aux impôts "impots.gouv.fr" sont hébergés dans deux infrastructures différentes, disposant chacune de très gros moyens.
- Au ministère de l'Intérieur, le portail internet et de nombreux sites intranet sont gérés par des équipes techniques distinctes, qui ont chacune opéré des choix techniques différents³².

Ce foisonnement est né de l'envie d'équipes opérationnelles de faire avancer des projets en surmontant les rigidités internes créées par des cadres institutionnels peu adaptés aux changements rapides, ce qui prouve qu'il y a chez ces équipes une vraie dynamique des nouvelles technologies. Mais l'heure semble venue de rationaliser la production des différents sites. Les ministères ci dessus sont conscients des problèmes engendrés par l'incohérence de leurs infrastructures techniques, et tentent de mener - chacun de leur côté - une politique de rationalisation progressive. Mais celle ci serait fortement facilitée, à la fois techniquement et politiquement, si une offre interministérielle de haut niveau technique et à haute sécurité contractuelle était mise en place, ce que de nombreux professionnels du web public appellent de leurs vœux.

Des structures comme l'ATICA ont tenté de définir des bonnes pratiques visant à conduire à l'interopérabilité des systèmes d'information publics, et notamment à introduire la norme XML plus largement au sein de ces systèmes. Malheureusement, ces recommandations fort intéressantes sont actuellement insuffisamment suivies d'effet, d'une part parce que ce ne sont que des recommandations, et surtout parce que les moyens de l'ATICA sont insuffisants pour assurer une assistance méthodologique aux ministères qui souhaiteraient les mettre en pratique. La mise en œuvre de ces technologies d'intégration au sein de systèmes plus anciens se révélant souvent complexe. L'ATICA reconnaît elle-même que trois pour mille seulement des procédures informatiques de l'administration sont interoperables.

Enfin, la capitalisation, la promotion des meilleures expériences locales sont insuffisantes. Certes, une cérémonie des "électrophées"³³ permet de braquer pour quelques temps les projecteurs sur certaines expériences intéressantes, mais il ne s'agit pas d'une pratique systématisée, et les projets ainsi distingués ne sont pas suffisamment exploités en vue de faciliter leur portage ou leur réplique: pas d'analyse méthodologique des forces et faiblesses des différents projets, peu de réflexion sur les services mutualisés que l'Etat ou les grandes collectivités pourraient proposer aux collectivités plus petites pour faciliter l'extension de ces expériences sur tout le territoire.

Les grands ministères "riches" ne montrent guère l'exemple en ce domaine, et n'ouvrent pas facilement leurs infrastructures aux entités plus petites. A leur décharge, il faut reconnaître que celles ci font rarement spontanément la démarche d'aller explorer les possibilités de collaboration avec d'autres.

2.4.4. Des « PDF » en « poulets de batterie »

³² Serveurs zope sur internet, php/mysql en intranet

³³ www.atica.pm.gouv.fr/pages/documents/liste.php

L'une des caractéristiques actuelles du web public est la prolifération des documents et autres formulaires dématérialisés, au format « PDF », c'est à dire en principe difficilement modifiables et facilement imprimable (1274 formulaires PDF sur 1600 formulaires officiels existants). L'avantage est de pouvoir imprimer le formulaire pour ensuite le remplir et l'adresser au service compétent.

En principe, depuis le décret du 2 février 1999³⁴ tout formulaire disponible sur un site web public doit être accepté par l'administration, mais ce principe est violé quotidiennement. C'est une application nouvelle et intolérable de la fameuse « loi du guichet ». Mais ces « formulaires PDF » posent d'autres séries de problèmes. Ils sont la réplique exacte du document papier préexistant, portent des noms administratifs incompréhensibles, sont le plus souvent classés selon une organisation purement administrative (malgré les efforts du site www.service-public.fr).

De plus, l'utilisateur ne dispose pas des conseils auxquels il a droit lorsqu'il se présente lui-même au guichet. Enfin, ces formulaires dématérialisés ne changent rien à la procédure elle-même. Ils ne simplifient pas le traitement par l'administration (donc ne permettent pas la Réforme de l'Etat) et ne procurent pas une aide à la saisie par les usagers (ils sont inertes par nature).

2.4.5. Une première cartographie des téléprocédures

C'est dans ce contexte, et sur le même modèle que se mettent en place les premiers téléservices ou téléprocédures interactifs. De même que l'administration a répliqué à l'identique ses formulaires papier par des formulaires téléchargeables inertes, elle réplique à nouveau ses procédures par des téléprocédures.

La page d'accueil du site "service-public.fr" donne un accès immédiat à toutes (du moins on le suppose) les téléprocédures existantes sur le web public Français. Il y a 26 téléprocédures nationales recensées par service-public, complétées par 43 téléprocédures locales (collectivités ou services déconcentrés) hors demandes d'actes d'état civil, et une soixantaine de commune ont implanté une interface de demande d'actes d'état civil (au 10 décembre 2002). Il est à noter que le compte des procédures locales par service-public est sans doute légèrement inférieur à la réalité, certaines collectivités oubliant de signaler leurs réalisations à service-public.fr. En ce qui concerne les téléprocédures destinées aux professionnels, on observe des chiffres comparables.

Même si l'importance du travail fourni lors de l'élaboration de certaines procédures nationales doit être signalée, notamment pour les déclarations fiscales et sociales, ou la mise en œuvre de la carte SESAM-Vitale³⁵, force est de constater que de nombreuses procédures sont incomplètement dématérialisées. Ainsi, par exemple, en ce qui concerne les demandes de permis de construire (implantés en DDE du Calvados depuis 1998), il s'agit d'une procédure de suivi en ligne de l'avancement de l'instruction, et non d'une dématérialisation complète de la demande. Ce choix de la DDE 14 s'explique parfaitement: la construction d'un logement est un acte que les particuliers effectuent rarement plus d'une fois dans leur vie, aussi se déplacer à la mairie ou à la subdivision locale de l'équipement pour déposer une demande n'est pas inconcevable, et pourvoir suivre en ligne l'avancement de la procédure évite de passer beaucoup de temps au téléphone ou d'effectuer de nouveaux déplacements.

³⁴ <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=21182&indice=4&table=CONSOLIDE&ligneDeb=1>

³⁵ www.sesam-vitale.fr

Dans le même cas de figure, le suivi d'avancement de demande de carte nationale d'identité disponible sur le site du ministère de l'intérieur s'avère utile, et l'on conçoit que l'utilisateur doive se déplacer pour que son identité puisse être vérifiée de visu par un agent dûment assermenté. Cette approche permet en outre de commencer par développer un aspect de la procédure pour pouvoir accumuler de l'expérience, quitte à compléter le service offert ultérieurement. D'autres téléprocédures sont en fait des simulations, fort utiles, mais qui ne constituent en aucun cas des procédures complètes en ligne.

La cartographie des téléprocédures montre qu'il reste beaucoup de chemin à accomplir, si on compare le nombre de procédures en ligne avec celui des formulaires PDF (environ 1200) et celui des formulaires papier (1673). De surcroît, l'on notera que les téléprocédures locales existent souvent en un nombre limité de sites:

- demande de dossier de mariage: 2 mairies recensées.
- demande de passeport: une seule préfecture (celle de la Haute Vienne, dont l'abondante présence dans le tableau des téléprocédures locales doit être saluée)
- certificats de non gage: 6 préfectures.
- suivi de l'avancement du permis de construire: une seule DDE, alors que le produit existe depuis 1998. Un petit nombre de directions départementales pourrait s'en inspirer à plus ou moins brève échéance...

Certaines de ces expériences sont récentes. Mais il est évident que le portage de ces réalisations d'une région à l'autre se heurte à de nombreuses difficultés.

Cela tient notamment au fait que la mise en place de tels services nécessite de résoudre un tiers de problèmes techniques, deux tiers de problèmes managériaux:

- D'abord, seuls les plus motivés se sont lancés, mais ces premières initiatives n'ont pas encore créé d'effet d'entraînement massif.
- Ces procédures sont recensées sur Service public.fr, mais ne font guère l'objet de capitalisation méthodologique: trouver de l'information en ligne sur la façon dont ces procédures ont été conduites, ou des contacts, n'est pas simple. Il y a là un véritable problème de gestion et de partage de la connaissance et des expériences entre les administrations.
- Mettre en place une téléprocédure sur un territoire donné suppose une analyse fonctionnelle précise des tâches accomplies par les agents opérationnels dans les instructions associées, et une compréhension des flux. On se rend généralement compte que les routines professionnelles ont installé des procédures de travail différenciées d'un guichet à un autre (la fameuse "loi du guichet" précédemment dénoncée), et qu'une démarche correctrice, qu'on l'appelle re-engineering ou démarche qualité, s'avère nécessaire. Ces démarches sont rarement transposables de façon brute d'un service à l'autre.

2.4.6. Une complexité technique croissante

Actuellement, le pointage de Service-public.fr renvoie sur les sites de chaque structure gestionnaire d'une procédure. Pour l'utilisateur, cela signifie à chaque fois une nouvelle ergonomie, une nouvelle navigation, les mêmes données à saisir en double...De surcroît rien ne garantit qu'actuellement, les bases de données situées derrière ces traitements soient interopérables. Aller vers une plus grande standardisation des téléprocédures peut nécessiter des compétences techniques qui n'étaient pas obligatoires dans le cadre de traitements isolés.

Certaines expériences étrangères (notamment au Québec) nous apprennent que, pour maîtriser le développement d'une téléprocédure dans un cadre interopérable, il faut bénéficier des compétences suivantes:

- Connaissance de l'aspect fonctionnel de la téléprocédure côté usager
- Connaissance de l'aspect fonctionnel côté administration
- Maîtrise des problèmes de sécurité et des protocoles de communication des réseaux.
- Connaissance du langage XML et ses dérivés.
- Connaissance des langages de programmation, et des serveurs d'application.
- Administration de bases de données
- Ergonomie, analyse de l'expérience-utilisateur
- Design visuel

Certes, toutes ces compétences ne doivent pas être nécessairement détenues à l'intérieur de l'administration, la plupart s'achètent sur le marché. Mais il n'empêche que les responsables opérationnels doivent pouvoir composer avec des prestataires de plus en plus variés et maîtrisant un éventail de compétences de plus en plus large, ce qui ne leur facilite pas la tâche. Cela peut expliquer certaines hésitations.

On peut considérer que les années écoulées ont constitué une phase d'expérimentation, et que pour maintenir l'égalité devant le Service public sur tout le territoire, il convient de passer à une phase d'industrialisation de la mise en œuvre des téléprocédures. Or il semble que ce passage à la vitesse supérieure soit difficile aujourd'hui, faute de capacité de l'administration à réutiliser ce que ses meilleurs éléments ont développé. Une politique volontariste de portage des meilleures expériences et de standardisation est donc nécessaire, ce qui fera l'objet de propositions dans la suite de ce rapport.

2.4.7. Signature électronique

Certaines procédures administratives ne sont pas encore en ligne car elles nécessiteraient la mise en place de moyens de signature ou de cryptage. Aux notables exceptions près que constituent TéléIR et TéléTVA, les autres ministères ne disposent d'aucune téléprocédure grand public associant une signature électronique.

Les messages du forum révèlent ainsi la déception des internautes en l'absence d'une téléprocédure, pour l'unique raison qu'elle nécessiterait la mise en place d'une signature électronique et de moyens de cryptage. Plus grave, il semble que les administrations autres que les Finances fassent preuve d'un attentisme qui pourrait conduire à un retard pour les téléprocédures ayant des besoins d'identification sécurisée, si aucune action rapide n'était engagée afin de lever l'attentisme actuel .

Un observateur extérieur ne peut en effet qu'être frappé par le contraste entre le dynamisme du secteur privé dans ce domaine (conduit par le secteur banque-assurance et par les sites marchands), et l'attentisme prudent des administrations autres que fiscales. Le risque d'un retard de l'e-administration française en ce domaine apparaît bien réel actuellement.

Cette situation est d'autant plus dommageable que l'attente des usagers ne s'oppose pas clairement à une identification unique par l'administration. Bien au contraire, les usagers de l'administration redoutent d'avoir à fournir autant d'identifications et de mots de passe qu'il y a de services publics. La demande est bien plutôt que les administrations partagent l'information relative à la personne (*« je ne veux pas fournir à nouveau des informations que l'administration a déjà reçu plusieurs fois »*). Cette demande nécessite une identification partagée par plusieurs administrations.

L'absence d'identifiant unique ajouté à l'impossibilité d'utiliser les mêmes certificats pour des administrations est un des symptômes du cloisonnement de l'administration, dommageable pour l'utilisateur.

2.4.8. Une e-administration à plusieurs vitesses

Sociologie administrative, difficultés structurelles, poids des procédures internes : il résulte de ces facteurs une situation globale très contrastée. En ce qui concerne les Webs d'information, la situation est globalement satisfaisante : tous les ministères ont mis en ligne des webs ouvrant largement l'accès à l'information administrative. Il reste cependant des voies de progrès à accomplir en ce domaine.

En revanche, la situation des téléprocédures peut être qualifiée d'inquiétante. Alors que le CIRE du 15 novembre 2001 avait prévu que l'ensemble des téléprocédures seraient en ligne *« d'ici 2005 »*, cet objectif apparaît déjà difficile à atteindre. Si trois opérations phares, SESAM, l'impôt en ligne et Net-entreprises, accaparent les feux de la scène, en revanche force est de constater que la situation est nettement moins avancée du côté des autres ministères.

En comparaison, les autres pays européens avancent à un rythme plus soutenu, et le différentiel entre notre pays et ses voisins risque de s'accroître, avec pour conséquence des pertes de compétitivité de nos entreprises par rapport aux entreprises étrangères, et une moindre attractivité de notre territoire national par rapport à ses voisins. C'est donc dans le domaine des téléprocédures que l'effort sera nécessaire dans les trois prochaines années.

➤ Transposition du modèle des silos

L'attentisme d'une partie de l'administration est illustré par cet exemple cité par un fonctionnaire : alors qu'une note cosignée du Délégué à la Réforme de l'Etat, du directeur de la COSA, et de celui de l'ATICA, avait demandé à chaque administration en janvier 2002 un plan pluriannuel d'administration électronique, rares sont, fin 2002 soit 9 mois plus tard, les ministères ayant renvoyé ces plans. Leur absence conduit à un manque de visibilité sur le développement de l'administration électronique.

En définitive, l'administration organisée en silos a produit des systèmes d'information en silos, non interoperables, puis des formulaires statiques PDF, puis des téléprocédures conçues isolément les unes des autres et elles mêmes non interoperables. Loin de se mettre en réseau, l'administration en silos a prolongé son schéma d'origine sur Internet. Et, si nous continuons dans la même direction, chaque silo va créer sa propre signature électronique et sa propre carte...

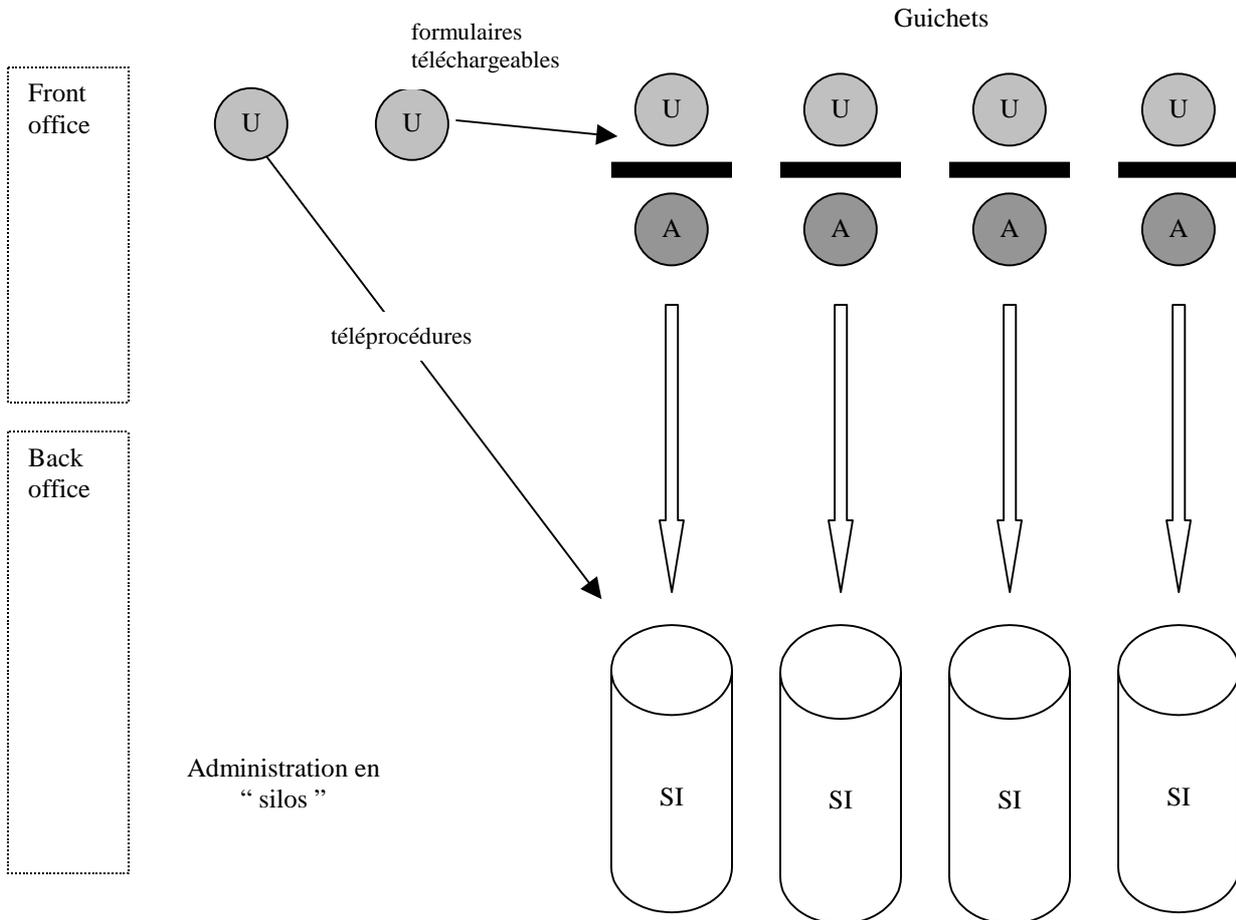
➤ **Un Etat « cash machine » ?**

Les dangers inscrits dans la logique d'une telle évolution sont évidents. Certes, l'e-administration se fera, mais en ordre dispersé. Les qualités et les défauts de notre système administratif seront accentués. Les administrations les plus performantes creuseront l'écart avec les autres. Cette disparité ira également en s'aggravant sur le plan local, entre les collectivités pionnières ou dynamiques et les autres.

On peut même imaginer un Etat très efficace pour la récupération des impôts et des cotisations par voie électronique, c'est-à-dire rapidement et à moindre coût, mais ne rendant pas au citoyen de contrepartie significative, en terme de services, d'allègement et de transparence. Notre Etat-providence deviendrait une « cash machine » alimentant grâce à la modernisation de ses deux pompes aspirantes, sociale et fiscale, un système toujours aussi lourd et coûteux, qui ne se réformerait pas en profondeur.

2.5. Le schéma actuel de l'e-administration

On peut donc tenter de présenter ainsi les différents modes d'accès à l'e-administration : l'utilisateur, qu'il se présente aux guichets « classiques », qu'il télécharge préalablement un formulaire « PDF » avant de s'y rendre, ou qu'il utilise une téléprocédure, voit son cas traité par chacun des « silos » administratifs isolés.



U : usager A : agent administratif SI : Système d'information

3. Objectifs (le souhaitable)

3.1. Rendre l'e-administration accessible au plus grand nombre

La question du développement de l'Internet en général ne relève pas de cette mission. On ne peut que renvoyer au plan gouvernemental RE/SO dans son volet qui traite de ce sujet.

3.1.1. Développer l'audience du web public

Néanmoins, à l'intérieur même de la population d'internautes ou de personnes capables de se connecter régulièrement, la visibilité du web public peut-être améliorée, comme le montre plusieurs sondages, confirmés par le forum. Il n'est pas rare de voir des internautes payant leur impôt en ligne et ignorant l'existence de service-public.fr.

Outre l'amélioration en cours de Service-public.fr et la création de portails régionaux de téléservices, le web public pourrait profiter davantage de la visibilité par les annuaires et moteurs de recherche. Des partenariats pourraient être proposés aux grands portails privés (Yahoo, MSN, Wanadoo) afin de valoriser l'action publique en continu. Service-public.fr n'a pas vocation à être un point d'entrée sur le web (ce serait donner à la vie administrative d'une personne ou d'une entreprise une importance trop grande par rapport à la vie tout court). En revanche, Service public.fr peut viser à devenir une lucarne incontournable sur les grands portails de vie quotidienne. Cette lucarne pouvant s'agrandir à certains moments importants, par exemple lors d'échéances fiscales majeures. Si l'on va plus loin, Mon.service-public.fr (c'est-à-dire la personnalisation du web public dont nous parlerons plus loin) doit aussi pouvoir s'insérer, à sa modeste mais utile place dans mon.yahoo.fr ou mon.wanadoo.fr

En direction des moteurs de recherche (google, alta-vista...) la visibilité maximale, semblable à celle d'Adminet, doit être recherchée. Les webs publics doivent accepter, dans leur structure même, des liens hypertexte profonds, et donc bannir les bases de données générant des adresses « instables ». Culturellement le web public français doit jouer le jeu de l'interpénétration des sites par l'hypertexte, au sein d'un grand ensemble, le WWW.

3.1.2. Les bornes interactives dans les lieux publics

En ce qui concerne les non-internautes, dont le nombre devrait décroître, mais sans passer sous la barre des 50% à court terme, l'implantation dans les lieux publics de bornes interactives reliées à l'Internet est la condition sine qua non au développement de l'e-administration, et clé de l'égalité devant le service public.

L'installation de bornes dans les lieux publics est une opération délicate, qui se solde parfois par des échecs (dégradations, ergonomie inadaptée, emplacement mal choisi). L'exemple le plus réussi semble celui des bornes mises en place par l'ANPE.

Comme l'ont souligné avec insistance, voire avec passion, de nombreux intervenants du forum, ces bornes ne doivent en aucun cas s'apparenter aux bornes SNCF qui ont remplacé les guichetiers dans certaines gares. Au contraire, il faut prévoir, auprès de ces bornes en accès libre, des conseillers chargés d'assister les usagers, leur délivrer des conseils pratiques, les aider à saisir les informations (personnes âgées et handicapées par exemple).

L'implantation de ces bornes oblige donc à redéployer des agents des bureaux vers l'accueil, du back office vers le front office, ce qui devrait être rendu possible grâce aux gains de productivité gagnés par la mise en réseau et la numérisation des formulaires.

Cet effort d'implantation n'est pas contradictoire avec l'équipement systématique des guichets physiques en ordinateur reliés intranet-internet. Il complètera également l'action du réseau des Etablissement publics numériques³⁶, qui doit être encouragé. Mais il nous semble que, pour accompagner le développement de l'e-administration, le redéploiement de personnels existant est préférable au recours à des solutions de type « emplois jeunes ».

3.1.3. L'accessibilité aux handicapés

Les personnes handicapées ont fortement participé au forum. Que ce soit pour les déficients visuels ou pour les personnes à mobilité réduite, l'e-administration représente un enjeu fort. Elle leur donne l'espoir *« d'augmenter l'autonomie personnelle des personnes handicapées en leur permettant de réaliser eux-mêmes des actes de la vie quotidienne ou professionnelle qu'il leur était impossible d'assurer auparavant. »*

L'égalité de tous devant l'e-administration apparaît comme la condition sine qua non de la réussite de celle-ci.

Sur le forum, de nombreuses interventions de personnes non-voyantes ou mal-voyantes signalent la mauvaise accessibilité globale des sites publics aux outils de navigation spécifiques souvent utilisés par les handicapés (plages braille, navigateurs auditifs, ou correcteurs d'affichage évolués pour les malvoyants). Ces défauts se retrouvent également sur les Intranets de l'administration, ce qui nuit aux capacités d'intégration des déficients visuels dans leur environnement de travail.

En cause, le non respect des normes "Web Accessibility Initiative" du W3C par de nombreux services en ligne. Les fonctionnaires malvoyants insistent sur le fait que ce problème se retrouve aussi sur les intranets de l'administration, ce qui nuit grandement à leurs capacités d'intégration.

L'administration est consciente de cet état de fait. Elle a fait réaliser par l'association brailletnet³⁷ un audit des sites des différents ministères, qui a conduit à es actions d'amélioration ciblées auprès des plus "mauvais élèves".

Mais il est possible d'aller plus loin. Actuellement, seule une circulaire du 7 octobre 1999³⁸ "recommande" (§2.1.2) de respecter les recommandations de "niveau 1" du world wide web consortium en terme d'accessibilité.³⁹

Certains pays ont adopté une législation bien plus contraignante. Un décret entré en vigueur le 24 juillet 2002 oblige tous les sites fédéraux allemands à respecter les recommandations de niveau 1 et 2 du WAI. Et depuis 1998, une loi, connue sous le nom de "section 508", oblige

³⁶ www.internet.gouv.fr/accespublic/

³⁷ www.brailletnet.org/

³⁸ www.internet.gouv.fr/francais/textesref/circu071099.htm

³⁹ www.w3c.org/wai/

tous les sites fédéraux américains à respecter les principes destinés à rendre accessibles les sites internet aux non voyants.⁴⁰

Il serait donc hautement souhaitable que d'une simple recommandation dans un paragraphe d'une circulaire, l'accessibilité des sites des administrations d'état aux non- et mal-voyants devienne une obligation légale, faisant l'objet a minima d'un décret, voire d'une loi spécifique.

Il convient de signaler que le respect de ces principes tend à produire des sites d'une grande simplicité, qui peut en faciliter également l'accès aux voyants grâce aux améliorations ergonomiques générales que le respect de ces recommandations engendre. Aussi n'y a-t-il aucun prétexte technique valide pour empêcher cette évolution.

Malheureusement, si le problème est identifié et si les remèdes sont connus, leur mise en œuvre se révèle complexe. L'on retrouve là encore un effet pervers de la multiplication des sites en .gouv.fr et de l'émiettement des moyens qui en résultent. En effet, produire un service en ligne de qualité et faire en sorte qu'il soit, de plus, pleinement accessible, nécessite souvent des ressources que l'administration n'a pas.

- Ressource humaine: Les recommandations du W3C concernant l'accessibilité aux handicapés ont vu leur complexité augmenter, et leur prise en compte nécessite des compétences pointues tant chez les maîtres d'ouvrage que chez les maîtres d'œuvres. Actuellement, les premiers se contentent souvent, au mieux, d'inscrire la conformité aux critères W3C dans leurs cahiers des charges, et n'ont pas les compétences internes nécessaires pour vérifier que le site livré répond aux objectifs.
- Budgets: Des tests utilisateurs pourraient être organisées avec des associations comme Brailletnet pour vérifier l'accessibilité aux non et mal-voyants des sites publics. Mais ces tests ont un coût, certes modique, mais qui n'entre pas toujours dans les enveloppes de sites à moyens faibles.
- Délais et budgets encore: créer des sites demande un peu plus de temps et donc plus d'argent pour le développement. Même si ce surcoût est faible, lorsque les enveloppes sont calculées au plus juste et si les délais imposés sont très courts, certaines maîtrises d'ouvrages seront amenées à sacrifier l'accessibilité aux handicapés visuels. Ce travers est notamment quasi systématique pour les sites événementiels.

L'argument légal pourrait certes diminuer le recours à ces types de prétextes pour négliger l'accessibilité. Mais un accompagnement opérationnel des mesures légales est indispensable.

Là encore, une agence pour la e-administration correctement dotée pourra faciliter la mise en œuvre de ces obligations:

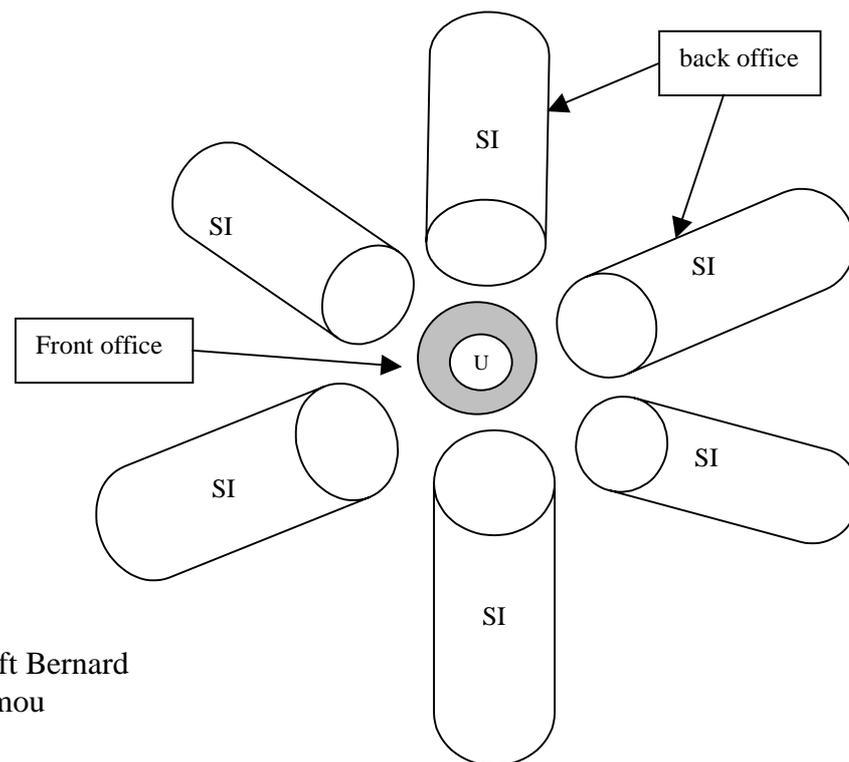
- En créant un « squelette » de site unique pour tous les sites publics, conforme aux recommandations W3C, et dûment testés.

⁴⁰ <http://www.section508.gov/>

- En se dotant d'une cellule aux compétences régulièrement actualisées capable de transformer les recommandations du W3C en méthodologie opérationnelle d'intégration des exigences d'accessibilité dans la mise en œuvre des sites publics (développements internes, achats de prestations, contrôle des résultats)
- En passant une convention avec une association de non voyants pour pouvoir tester les réalisations publiques en la matière, sans que chaque maître d'ouvrage ait à supporter la totalité des coûts administratifs et budgétaires afférents.

3.2. Organiser l'administration autour des usagers

Les administrations doivent donc s'organiser autour de l'utilisateur et non l'inverse. On peut donc représenter ainsi cette « révolution copernicienne » qui s'oppose radicalement aux schémas de l'administration classique. Les systèmes d'information en silo perdurent, mais ils organisent leur offre autour de la demande, des préoccupations et des attentes de l'utilisateur :



Copyright Bernard
Benhamou

L'e-administration doit avoir entre autres objectifs celui de simplifier la vie du citoyen en simplifiant sa relation à l'administration. Cela signifie qu'il faut:

- réduire le temps passé par le citoyen en relations "non désirées" avec l'administration.
- réduire le besoin de "flux" d'information entre le citoyen et l'administration
- réduire la charge cognitive et le temps nécessaires au citoyen pour comprendre qui sont ses interlocuteurs, quelle est la procédure qui le concerne, à qui il doit s'adresser et selon quelles modalités

3.2.1. Diminuer le nombre et la complexité des formulaires

Selon les chiffres fournis par la COSA sur le forum, il existe 1673 modèles de formulaires agréés par le Cerfa, auxquels il faut ajouter les innombrables modèles "non cerfatés" émis par diverses entités publiques ou parapubliques. Notons que ce chiffre constitue une diminution notable par rapport aux 3200 formulaires recensés par le même organisme il y a quelques années. Toutefois, ce chiffre est révélateur de la complexité administrative encore trop souvent opposée au citoyen.

Quelles sont les pistes pour réduire ce nombre ?

Evoquons tout d'abord un problème de fond qui dépasse largement le cadre de cette mission, mais qui ne saurait être passé sous silence: l'abondance paperassière naît du foisonnement de décrets, circulaires, et autres réglementations opposables aux tiers en France. Tant que nous ne saurons pas légiférer autrement que par empilement de textes successifs, il est à craindre que la prolifération de formulaires reste une triste réalité dans les années à venir. Toutefois, les nouvelles technologies permettent d'envisager des améliorations de nature technique simplifiant la tâche du citoyen.

La conception technique des formulaires électroniques ne doit pas être simplement calquée sur celle des formulaires papier (certes, dans un premier temps, il faut peut-être conserver des repères visuels rappelant à l'usager la présentation d'un formulaire habituel). Le "e-formulaire" ne doit être qu'une partie d'une application plus large, un véritable "assistant de déroulement de procédure en ligne", dont la facilité d'utilisation doit être quasi intuitive pour le citoyen.

Prenons un exemple très simple depuis le site internet du Cerfa (via Service-public.fr). Dans sa version actuelle, il est constitué d'une base de formulaires Pdf en ligne relativement complète, ce qui constitue un progrès indéniable par rapport à la situation antérieure au web. Toutefois, imaginons que l'on cherche à obtenir une aide pour rénover son logement, quelque peu ancien. En naviguant (assez simplement) sur le site, l'on arrivera à une rubrique "Attribution de primes ou subventions et d'aides au logement" dans laquelle trois intitulés de formulaires vous sont proposés:

- Demande de prime à l'amélioration de l'habitat
- Demande "simplifiée" de subvention pour travaux
- Demande de subvention pour la suppression de l'insalubrité par travaux.

Pour un non-spécialiste, choisir entre ces trois formulaires n'est pas simple. Il devra lire les formulaires ou leurs notices pour savoir quelle demande est adaptée à son cas, voire effectuer plusieurs demandes s'il n'est pas sûr de lui, auprès d'interlocuteurs pas forcément identiques.

Dans cet exemple, (et dans l'hypothèse où le nombre d'aides aux travaux proposés au tiers n'est pas réduit, cf. supra) un "assistant électronique de procédure" devrait, à terme, concerner toutes les formes possibles d'attribution d'aides au logement et dans une phase préliminaire, aider l'usager à trouver l'aide adaptée à son cas, en lui posant les bonnes questions. Dans un deuxième temps, celui-ci remplirait son formulaire avec un certain nombre d'assistances au remplissage que nous évoquerons plus loin. Dans un troisième temps, l'automatisme devrait,

si cela est possible, dire à l'utilisateur si, en fonction des données saisies, l'aide peut lui être attribuée, s'il correspond bien aux critères d'attribution. Si l'attribution de l'aide repose sur des critères d'appréciation qui ne peuvent échapper au jugement humain, l'automatisme devrait toutefois délivrer un accusé de réception précisant quel est le taux d'acceptation ou de refus constaté (ces données statistiques étant bien sûr entretenues en temps réel par le système d'informations), la durée moyenne (et la durée légale) pour l'obtention d'une réponse.

Dans cet exemple simple, ce sont trois formulaires autour d'une thématique proche qui peuvent être regroupés en un "assistant de procédure en ligne". Il faudrait conduire une étude beaucoup plus systématique pour savoir combien de regroupements pourraient être ainsi opérés. L'on ne peut dire avec certitude si ce "facteur de réduction par trois" est optimiste ou au contraire inférieur au résultat escomptable à travers une opération de regroupement intégral des formulaires par grand thème, mais on tient là une source de simplification très importante de l'accès à l'administration pour le citoyen.

3.2.2. Le classement des e-formulaires

Le classement de ces e-formulaires d'un genre nouveau pourrait être à la fois alphabétique, thématique, mais aussi se référer aux événements de la vie quotidienne des personnes, comme dans la rubrique "your life" du portail de services publics anglais, www.gov.uk

En outre, le système devrait délivrer un code d'accès à usage unique permettant de suivre en ligne l'avancement de la procédure, à l'instar des dispositifs de suivi proposés la DDE du Calvados pour l'avancement de l'instruction des demandes de permis de construire. Cette possibilité de suivre en ligne le déroulement de la procédure est un aspect particulièrement important de toute téléprocédure : il s'agit de la fin de « l'opacité » de l'administration traitant une demande. Une grande partie de la confiance dans la téléprocédure vient de cette transparence.

Divers procédés peuvent être utilisés pour réduire la peine que constitue souvent la fourniture de données en ligne. Tout d'abord, l'ergonomie des formulaires en ligne doit être soignée pour éviter des erreurs de saisie dans le format des données demandées, pour signaler les erreurs détectables au moment de la saisie, et aider l'utilisateur à modifier son erreur le cas échéant.

3.2.3. L'interlocuteur électronique unique

A chaque fois qu'une procédure est initiée en ligne par un citoyen, l'accusé de réception doit lui notifier un interlocuteur administratif unique responsable de l'instruction du dossier avec ses coordonnées. Si d'autres interlocuteurs interviennent dans le déroulement de la procédure, c'est à ce responsable d'instruction qu'incombe la gestion des relations avec ces personnes. Si, pour une raison quelconque, l'administration doit transférer la responsabilité du dossier de personne à personne en cours d'instruction, l'utilisateur doit évidemment en être informé.

Cela obligera très vite l'administration à faire le ménage dans les compétences redondantes inter-services, à donner plus d'autonomie, de formation et de responsabilités aux agents instructeurs, et à mettre en place des extranets de suivi en ligne des avancements des instructions de dossier, sous peine de rendre très vite insupportable les conditions de travail des agents instructeurs.

Au-delà de cette nécessité, les internautes soulignent qu'aujourd'hui ils ne peuvent pas répondre par mèl à une lettre de l'administration. Pourtant, il est clair qu'il serait incohérent de disposer de téléprocédures sophistiquées, mais qu'en cas de problème dans le traitement du dossier, on doit revenir au bon vieux papier. Une telle pratique serait incomprise.

C'est la raison pour laquelle il est souhaitable que tout courrier papier de l'administration comporte, en plus de l'habituelle mention « Affaire suivie par ... », l'adresse électronique de l'agent responsable du dossier. Le bénéfice est immédiat : le gain de temps pour l'internaute est de 48 heures, compte tenu du délai postal ajouté au circuit interne de l'administration.

3.2.4. Diminuer les délais

Effacer la lenteur, réelle ou perçue, de l'administration devrait être un objectif majeur de l'administration électronique.

Des propositions simples peuvent être formulées dans ce sens :

- Tout courrier administratif devrait comporter l'adresse e-mail du correspondant, afin que l'utilisateur puisse répondre par voie électronique
- En sens inverse, une politique volontariste de certificats électroniques devrait permettre aux fonctionnaires ayant à répondre aux courriers de pouvoir signer ceux-ci
- Toute nouvelle téléprocédure devrait s'accompagner d'un engagement de l'Administration sur les délais associés, et ces délais devraient être significativement réduits par rapport aux procédures papier préexistantes (car sinon, l'utilisateur pourrait à juste titre se demander pourquoi une téléprocédure conduit aux mêmes délais qu'une procédure papier).

3.3. La personnalisation de l'Internet public

Un formulaire électronique, à l'instar de la déclaration d'impôts "papier" envoyée par le ministère des finances, peut être facilement pré-rempli à partir des données déjà en possession de l'administration, par exemple à partir du compte de données personnelles ou professionnelles.

3.3.1. Mon-service-public.fr et le compte administratif

Dans le relevé de décision du Comité Interministériel à la Réforme de l'Etat (CIRE) du 15 novembre 2001⁴¹, il est décidé : « *Un site personnalisé « mon.service-public.fr » sera proposé d'ici à 2005 à chaque usager pour lui permettre de gérer en ligne l'ensemble de ses relations avec l'administration. L'ATICA est chargée de mener, d'ici à mars 2002, une étude technique préalable de ce dispositif* »

Et, peu de temps après, la publication début 2002 du rapport Truche posait la question suivante : « *Un compte unique ou plusieurs « comptes thématiques » ?* » tout en introduisant pour la première fois le nouveau vocable de « *compte administratif personnalisé* ».

⁴¹ www.fonction-publique.gouv.fr/reforme/cire/2001/cire_index.htm

S'il posait de façon remarquablement claire le problème, le rapport n'est cependant pas allé jusqu'à préconiser une solution. D'où viennent les hésitations et l'absence d'avancées en ce domaine depuis un an ? Principalement du fait que le problème se pose à la fois sous la forme d'un problème de libertés publiques et sous la forme d'un problème d'architecture technique. Le choix de JP Faugère, ancien directeur des libertés publiques, comme membre du groupe de réflexion était d'ailleurs révélateur de la dimension non technique du débat.

Aujourd'hui, les directeurs informatiques des ministères savent que, s'ils renaient une architecture technique de réalisation, celle-ci aurait nécessairement des implications en termes de libertés publiques. Le lieu de consolidation des données personnelles, et son mode d'accès, sont en effet des éléments structurants du projet, qui a des répercussions en termes de libertés publiques. Or, il n'est pas dans le rôle des ingénieurs d'opérer, au travers de choix techniques, des choix qui relèvent des libertés publiques ou qui sont des choix de société. D'où leur attentisme.

Le fait que la CNIL ait cru nécessaire d'expliquer longuement sa position à la fin du rapport Truche, prend tout son sens. La CNIL est, d'une façon générale, plutôt favorable à des limitations techniques, à des architectures qui interdisent physiquement les croisements de données non autorisées par la loi. Mais d'un autre côté, il n'est pas dans son rôle de définir une architecture de réalisation du compte administratif personnalisé...

La boucle est ainsi bouclée, chacun attendant l'autre : l'ingénieur ne peut décider de choix certes techniques, mais qui, de son point de vue, relèvent du choix de société ; la CNIL considère à juste titre qu'il n'est pas dans son rôle de définir une architecture pour un projet. Il faudra cependant agir, et il y a aujourd'hui une réelle urgence à arrêter une direction pragmatique pour l'action des ministères. Nos voisins anglais (architecture « Government Gateway ») et irlandais (« Public services broker ») ont arrêté ces choix, et les projets sont en cours de réalisation.

3.3.2. Le contrôle par l'utilisateur

Un formulaire ne doit être pré-rempli qu'à partir de données déjà fournies à l'administration gestionnaire de la procédure par l'utilisateur, ou fournie par un tiers dans le cadre d'une obligation légale (par exemple, les renseignements fournis dans le cadre de la loi par les entreprises aux services fiscaux doivent figurer dans la déclaration de revenus pré-remplie en ligne). En ce qui concerne la récupération de données déjà fournies à d'autres administrations, l'échange doit être soumis à autorisation de l'utilisateur.

On pourrait imaginer que l'e-formulaire interroge le compte de données administratif pour savoir si la donnée a déjà été fournie à une autre administration (avec bien entendu l'accord préalable de l'utilisateur, principe général dans ce domaine). En face de chaque champ concerné, une signalétique ad hoc permettrait à la personne de savoir quels renseignements ont été fournis et à qui, et celui-ci pourrait choisir de répliquer ou non les données de l'administration B vers l'administration A, étant entendu que l'administration A ne pourrait en aucun cas savoir si les données proviennent de l'administration B, ou d'ailleurs, ou d'une saisie directe du citoyen. Bien entendu, celui-ci pourrait en profiter pour corriger chez toutes les administrations concernées une donnée qui aurait évolué, par exemple le nombre d'enfants après une naissance, ou un changement d'adresse.

Les logiques développées par les pays étrangers sont plutôt basées sur le modèle de l'utilisation de l'ensemble des données par l'ensemble de l'administration (cas de l'Espagne). L'utilisateur est averti que ses données seront utilisées par l'administration, et une boîte de dialogue lui demande si, compte tenu de cet avertissement, il désire continuer. Son « oui » vaut acceptation.

Mon.service-public.fr (ou mon-entreprise.service-public.fr) est la couche web du Compte personnel (ou professionnel), l'ensemble formant un espace administratif personnel. On peut imaginer qu'elle comportera un premier niveau d'informations orienté vers l'utilisateur, mais non confidentiel, puis l'accès au compte proprement dit, qui regroupera, peu à peu, des données issues de différentes administrations.

Le premier niveau pourrait être géré par un simple mot de passe. En revanche, le Compte lui-même doit être accessible par une clé ultra-sécurisée (éventuellement par l'intermédiaire d'une carte). Le contenu, la configuration, l'organisation de cet espace personnel les informations qui y sont déposées, doivent rester sous l'étroit contrôle de la personne concernée. Il est difficile de savoir quelle autorité détiendra la gestion des ordinateurs hébergeant le Compte administratif personnel (en ce qui concerne la couche web de mon.service-public.fr, il ne s'agit guère que d'une extension de Service-public.fr lui-même). Il ne s'agira peut-être pas d'une seule autorité, mais d'un ensemble de ministères gérant chacun une partie du Compte, coordonnés par l'Agence pour l'administration électronique.

3.3.3. La maîtrise des données personnelles

Certains considèrent aussi que le choix de l'hébergement de cet espace doit être laissé au citoyen lui-même, et qu'il peut choisir de conserver ses données personnelles sur le disque dur de son ordinateur ou sur un autre objet à mémoire.

Comme le souligne la synthèse du débat organisée par le Forum des droits de l'Internet sur les données personnelles : « *Il y a une aspiration croissante des personnes à maîtriser l'usage qui est fait de leurs données, que ce soit pour en interdire le traitement ou pour en permettre au contraire la communication entre deux entités. Plutôt que de parler de protection des données, il est revendiqué la notion de maîtrise de ses données personnelles.* »⁴² On ne peut qu'être d'accord avec cette approche.

Pour clore les débats théoriques soulevés par la transposition de la directive européenne 95/46 CE sur les données personnelles⁴³, et pour rentrer dans les solutions pratiques ouvrant la voie à une véritable e-administration au services des usagers, on ne peut en définitive que s'appuyer sur le libre choix des individus (ce qui n'est pas obligatoire lorsqu'il s'agit d'entreprises). Les individus ne doivent jamais être contraints à l'ouverture d'un compte administratif centralisé ou soumis à l'obligation de recevoir un identifiant unique. Ils doivent être informés sur les avantages et les inconvénients de tout croisement des informations les concernant. Ils doivent être alertés et éclairés sur les conséquences de leur choix. Puis on doit les laisser agir en connaissance de cause : ouvrir ou ne pas ouvrir le droit aux administrations la possibilité de décloisonner leurs comptes administratifs pour leur simplifier la vie. Ce choix doit en outre être révocable.

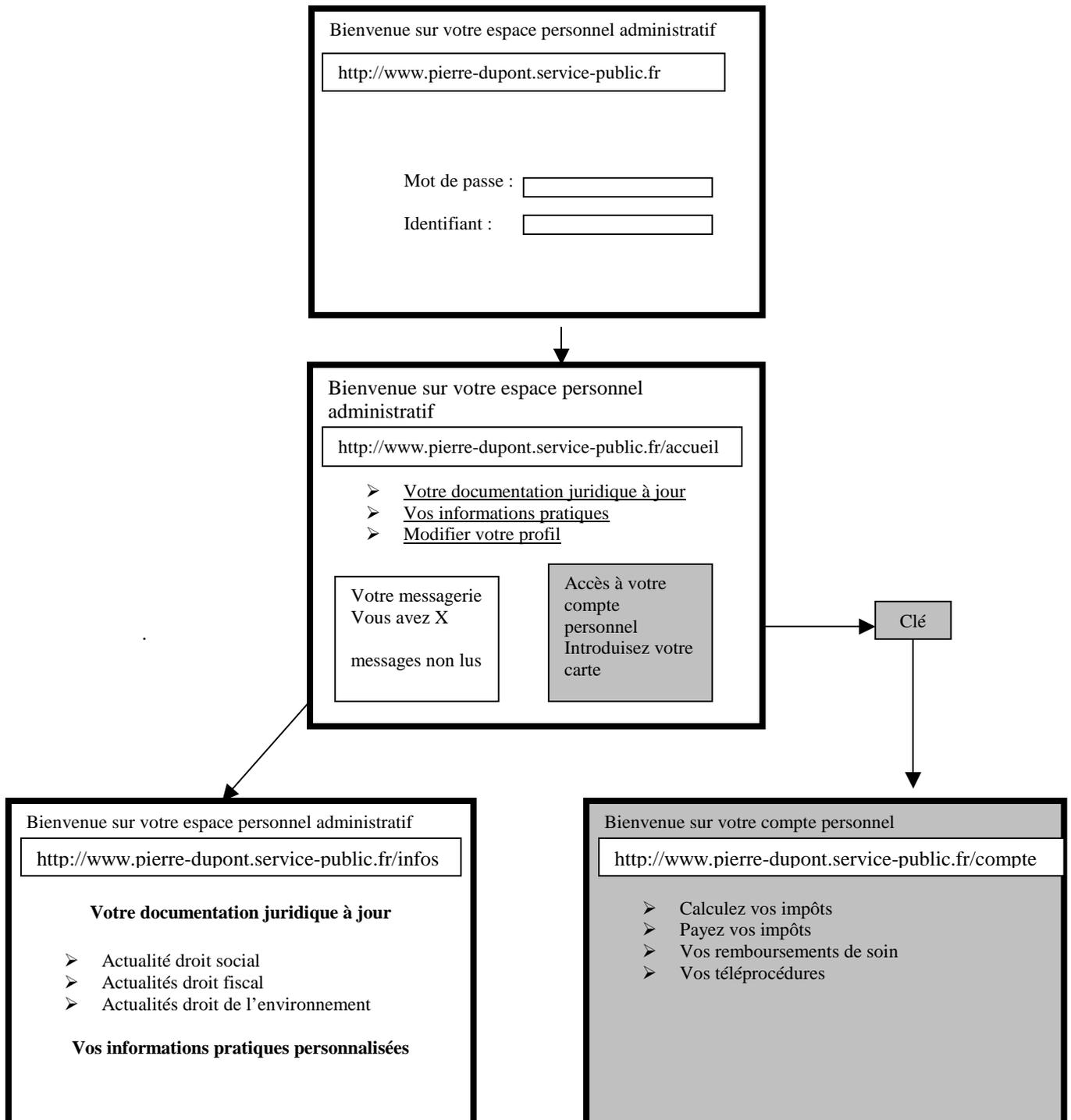
⁴² www.foruminternet.org/publications/lire.phtml?id=476

⁴³ europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=31995L0046&model=guichett

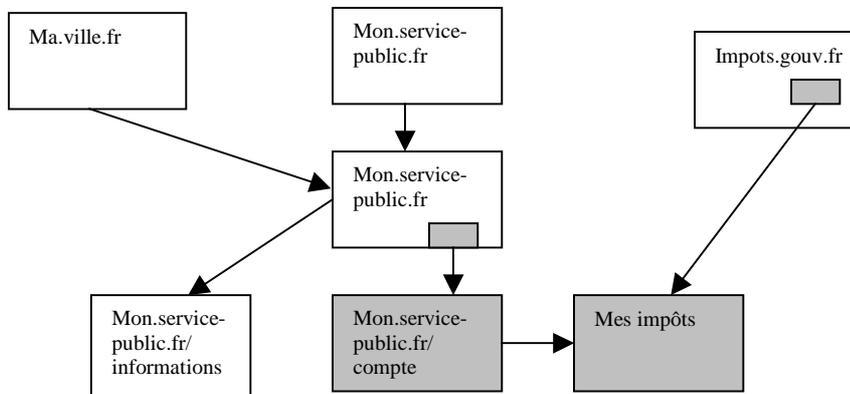
Les expérimentations de cartes électroniques de vie quotidienne proposées par le Secrétariat d'Etat à la Réforme de l'Etat, basés sur des appels à proposition locaux, permettraient de mieux connaître les aspirations des usagers sur les simplifications et le contenu des services souhaités. Dans le même esprit, nous proposons, dans le plan d'action, le lancement d'un appel à candidature pour les cent premiers espaces administratifs personnels.

3.3.4. Ergonomie sur le net

L'agencement de mon.service-public.fr et du compte administratif pourrait se présenter ainsi au sein de l'espace administratif personnel, qui permet une articulation entre le web et la carte d'identification :



L'Espace Administratif personnel ne dispose pas pour autant d'un point d'entrée unique et exclusif sur le web . Ce schéma reprend le précédent, mais en y intégrant d'autres acteurs publics comme la Commune et les impôts en ligne. Certains usagers pourraient choisir de ne se connecter qu'à leur compte fiscal et décider de ne jamais ouvrir un compte sur mon.service-public.fr



3.4. Associer les citoyens et les partenaires

3.4.1. Mesurer la satisfaction des usagers

Le développement des technologies de l'information resterait de peu d'effet si l'élément humain demeurait le maillon faible de la chaîne administrative jusqu'à l'utilisateur. A titre d'exemple, le développement de la messagerie a la capacité technique d'accélérer les procédures administratives. Mais le bénéfice en sera totalement perdu si les mails, qui ont vocation à remplacer les courriers aux administrations, sont traités avec les mêmes délais, voire retards, que les courriers papiers.

C'est la raison pour laquelle des systèmes de mesure de satisfaction de l'utilisateur doivent accompagner la mise en place des téléprocédures. Ces systèmes reposent sur des indicateurs de satisfaction, et des enquêtes périodiques, trimestrielles par exemple, réalisées par plusieurs sociétés externes à l'administration.

Des entreprises comme France-Télécom ou EDF ont depuis longtemps mis en place ces systèmes de mesure de satisfaction de l'utilisateur. C'est ce qui leur a permis de progresser de façon remarquable au cours des dernières années. La mise en place de l'administration électronique devrait être l'opportunité d'étendre ce système à toute téléprocédure en direction des usagers. Ainsi, les responsables seraient incités à progresser, au vu de l'évolution de leurs indices, et dans une approche de benchmarking avec leurs homologues.

3.4.2. Analyser les "parcours du combattant" de vrais usagers

Plusieurs interventions sur le Forum ont noté que pour simplifier les parcours administratifs des usagers, il fallait connaître l'existant. Or si chaque administration a parfois une vision assez claire de ce que son service demande à l'utilisateur, il est rare qu'elle sache ce que ses

consoeurs ont demandé comme renseignements, courriers, déplacements, signatures, à un même usager.

La communauté urbaine de Grenoble a décidé de s'engager dans une observation "in vivo" des parcours administratifs des usagers lors de nombreuses étapes de la vie tels que la recherche d'un emploi, l'inscription à un concours, etc... De telles observations devraient être conduites à une échelle plus large, de façon à mesurer réellement la facilité d'accès de l'administration à l'usager. Ces observations permettraient de distinguer ce qui relève de la tracasserie administrative pure sans valeur ajoutée pour l'usager (c'est la fameuse loi du guichet), les redondances entre les démarches, et d'imaginer des e-services regroupant ces démarches multiples en un seul "assistant de procédure en ligne". Accessoirement elles permettraient de simplifier les parcours administratifs des personnes non connectées, car l'agent public assurant leur accueil aurait, lui, accès à ces procédures en ligne simplifiées.

3.4.3. Développer le travail collaboratif entre l'administration et ses partenaires

Il existe de nombreuses procédures, au niveau départemental et régional, fonctionnant avec des partenaires externes à l'administration. Le meilleur exemple en est la Commission départementale d'établissement commercial, associant des représentants d'entreprises commerciales et des élus. On dénombre environ une quarantaine de groupes de travail, la plupart du temps institués par la loi, qui associent les services déconcentrés et les partenaires extérieurs, élus ou associatifs.

Pour autant, on ne peut que regretter l'absence d'utilisation des moyens modernes de communication pour leur fonctionnement. Des choses aussi simples que mettre sur un serveur extranet l'ensemble des documents approuvés par les dites commissions, les dates des prochaines réunions, les comptes-rendus, n'existent pas. Le trafic de ces systèmes est donc très faible en moyenne.

La situation est d'autant plus paradoxale que depuis 1999, a été lancé un système départemental d'information, le « Système d'Information Territorial », ou SIT, qui a parfaitement vocation à être le support de ces groupes de travail, et ce d'autant plus qu'une circulaire a rendu obligatoire la mise en place d'un système de ce type pour chaque département. L'analyse du contenu de ceux-ci montre que, si les menus de la préfecture ou l'agenda du préfet y figurent, l'essentiel du travail des commissions départementales en est absente.

Cette situation résulte vraisemblablement d'une erreur d'appréciation du rôle des SIT. Insistant trop sur l'aspect « d'outil de travail collaboratif entre administrations déconcentrées » (par exemple, collaboration DDA/DDE), l'association des partenaires extérieurs, et notamment des communes, pourtant fortement demandeuses, a été négligée.

C'est la raison pour laquelle le recentrage de ces SIT, comme support de travail des procédures départementales, permettrait d'améliorer très sensiblement la collaboration avec l'ensemble des partenaires départementaux. Le ministère de l'Intérieur a d'ailleurs commencé à travailler en ce sens, mais il convient sans doute d'impulser très fortement cette action, et de lui donner les moyens. L'ouverture des SIT aux collectivités locales devrait être fortement accélérée, les bénéfices attendus par les petites communes de ce renforcement du travail avec les services déconcentrés étant très importants.

3.5. Fiabiliser l'information publique et garantir la sécurité des échanges

3.5.1. Le « maillage » juridique du web public

Seule une logique hypertexte permet la cohérence du web public, dans le respect de la diversité des différentes entités, notamment décentralisées.

L'élément fédérateur du web public français devrait être le site Légifrance, qui publie de manière exhaustive le JO et l'ensemble des codes, lois et règlements. Il serait souhaitable que chaque téléprocédure, chaque décision importante d'une autorité, chaque information sur les droits et devoirs des citoyens s'appuie sur un lien hypertexte « profond » vers le texte juridique qui le fonde. Ce « maillage » de la toile publique par ses textes juridiques est à notre sens la meilleure manière d'assurer sa cohérence. C'est aussi la meilleure manière de lutter contre la « loi du guichet », si du moins tous les guichets sont reliés à Internet.

Pour parvenir à ce résultat, il est nécessaire que Légifrance génère des adresses stables intégrant la plus petite unité de sens de ses textes, l'article. Les textes devront donc posséder des « ancrés » hypertextes, jusqu'au niveau de l'article (ce qui permettra en outre de créer des liens précis de texte à texte, pour les modifications, les renvois, etc...)

3.5.2. Les outils de cohérence

En ce qui concerne l'information publique en général, le travail de cohérence rédactionnelle par la technique du co-marquage mené par l'équipe technique de Service-public.fr et sur le plan technique par l'ATICA doit être accéléré. La diffusion de l'information par « flux XML » dans tout le web public, mais également vers des partenaires privés, doit être un des objectifs prioritaires de la nouvelle Agence.

3.5.3. Signatures électroniques

La question du développement des différents modes de signature électronique dépasse largement le cadre de l'e-administration dont elle est pourtant l'une des clés. Néanmoins, quelque soit le développement du secteur de la cryptographie au niveau français et européen, plusieurs axes peuvent être suivis :

- Accélérer la mise en place et rendre obligatoire aux administrations l'usage d'une autorité de certification racine unique pour l'administration Il s'agit de donner à la Direction Centrale de Sécurité des Systèmes d'information (DCSSI) les moyens de mettre en place rapidement une politique de certification cohérente de l'administration, en regroupant celle-ci par secteurs homogènes (agriculture-équipement-environnement, santé-social, finances-industrie, justice). Afin d'éviter à l'usager des formalités d'enregistrement multiples, tout enregistrement de celui-ci auprès d'une administration d'Etat serait reconnue, après acceptation de l'usager, par les autres administrations
- Etendre le plus rapidement possible l'utilisation de la signature électronique aux actes authentiques, comme le souhaitent un certain nombre des communes

pionnières pour les actes d'état-civil (un groupe de travail réunissant les professionnels du droit et le ministère de la Justice travaille en ce sens).

- Favoriser parallèlement des solutions de type « Lettre recommandée électronique »⁴⁴, en leur accordant la même valeur légale qu'aux lettres recommandées « papier »
- Dans tous les cas où cela est suffisant, encourager l'emploi de messages électroniques simples, dont la valeur est évidemment renforcée par le nombre des destinataires.

3.6. Promouvoir l'E-démocratie

3.6.1. L'utilisateur est un citoyen

Selon l'opinion courante, e-administration et e-démocratie se rencontrent, se côtoient mais ne s'interpénètrent pas. Ainsi le livre *Les clés de l'e-administration*⁴⁵ pose l'équation : E-gouvernement = E-administration + E-démocratie. En fait, il faudrait dire : E-gouvernement = E-administration × E-démocratie. C'est dans la combinaison des deux que l'on trouve le vrai moteur de la modernisation de l'Administration : lorsque je paye mes impôts fonciers en ligne (e-administration) je dois pouvoir poser des questions pratiques sur un forum dédié, mais aussi comprendre qui décide de l'augmentation de mes impôts ; je dois pouvoir « cliquer » pour découvrir l'état des dépenses de ma commune ou de mon département. Enfin, je dois pouvoir discuter sur un forum politique avec mes élus de leurs choix budgétaires.

Nous sommes un peu dans l'agora athénienne, et il est peu probable qu'elle puisse jamais réunir plusieurs dizaines de millions de personnes discutant du budget de la Nation. Mais ce genre de participation civique est concevable au niveau local.

Faire participer les citoyens aux affaires qui les concernent grâce à Internet et aux technologies de l'information est certainement l'une des clés essentielles du développement de l'e-administration. Comme le suggèrent de très nombreuses contributions du forum, des consultations en ligne (également accessibles des bornes interactives) sur tous les sujets de vie quotidienne (infrastructures locales, circulation, implantations de services publics...) doivent pouvoir être organisés (« chats », forum, groupes de discussion).

3.6.2. Mettre les comptes publics en ligne

La transparence des informations économiques et financières doit être un acte premier de démocratie. Si tout le monde s'accorde pour accepter le concept de solidarité nationale qui régit le mode de financement des services publics, beaucoup souhaitent mieux comprendre à quoi servent nos impôts.

⁴⁴ www.lettrecommandee.com

⁴⁵ D.Gerbod et F. Paquet, *Les clés de l'e-administration*, Editions EMS, 2001

Comment l'Etat, les collectivités publiques, les entreprises publiques subventionnées utilisent-elles les contributions versées par les citoyens ? Certes, le Parlement et les organismes de contrôle sont là pour veiller à la bonne utilisation des deniers publics dans le respect de la légalité. Mais ces dispositifs ne répondent pas aux besoins. Ils sont souvent inaccessibles par le plus grand nombre. Ils ne peuvent aborder tous les domaines de la gestion publique qu'elle soit locale ou nationale.

La solution qui consiste à produire sur le web les comptes publics répondrait à cette exigence de transparence tant souhaitée. N'importe quel citoyen pourrait accéder aux données qui permettent de comprendre à quoi ont servi les impôts. Imaginons une municipalité, une collectivité locale (conseil général, préfecture), une administration régaliennne, une université, ayant l'obligation d'afficher sur son site comment sont consommés les ressources des contribuables. Evidemment, il conviendrait de produire de l'information intelligible : des chiffres, mais des engagements et des résultats concrets, compréhensibles, mesurables sur le terrain.

Par exemple, une municipalité pourrait présenter ses réalisations par programmes d'actions : culture, sport, loisir, sécurité, administration et gestion, infrastructures et équipements techniques. Un tableau de bord spécifique permettrait à chacun de connaître le coût des actions entreprises, de réagir, de demander des explications.

Un tel dispositif revêtirait un autre avantage. Les responsables en charge de gérer seraient encore plus contraints de mesurer leurs décisions et d'être attentifs à l'atteinte des objectifs. Naturellement exposés aux réactions possibles de tel ou tel citoyen, ils se sentiraient tous obligés d'adopter un comportement de rigueur plus poussé.

Obliger la gestion des pouvoirs publics à être transparente comme cela est le cas (en principe et sauf cas de fraude) dans le privé est une des importantes conditions pour réussir la e-administration. Chaque entreprise est dans l'obligation de produire ses résultats auprès de ses actionnaires, de les expliquer et de les commenter. Les actionnaires peuvent à tout moment requérir des investigations, demander des enquêtes. Pourquoi ne pas s'inspirer de ces pratiques ?

3.6.3. Les élections sur Internet

Permettre une meilleure diffusion de l'information juridique et des comptes publics sur Internet, assurer un meilleur dialogue avec les élus, offrir une meilleure transparence à la gestion publique, tout cela contribue à éclairer le choix du citoyen.

L'étape suivante est évidemment celle du vote électronique (qui peut se faire en local, dans un bureau de vote) et du vote par Internet, réclamé par les pionniers de l'e-administration comme André Santini, député Maire d'Issy les Moulineaux. Certains élus, comme Patrice Martin-Lalande, député du Cher, sont encore réticents et soulignent que le problème de la confidentialité du vote n'est toujours pas résolu sur Internet.

Il nous semble que le vote par Internet sera accepté par la société française au terme d'un long processus, encadré par les élus. Nous devons réaffirmer le principe de la démocratie représentative et le renforcer par la pratique de la transparence, du dialogue direct, permis par les technologies de l'information.

3.7. Partager les gains de productivité

L'e-administration donne l'occasion de gains de productivité conséquents. Comment les redistribuer ? C'est une question de choix politique, entre la baisse des impôts et l'augmentation du périmètre de l'action de l'Etat. L'irruption des technologies de l'information n'a qu'une seule conséquence certaine : il est impossible de maintenir des postes dans les fonctions qui disparaissent du seul fait du traitement numérisé de l'information.

3.7.1. La baisse des coûts

Les coûts sont un des aspects de la qualité du service public. Une administration performante est aussi une administration économe des deniers publics, et soucieuse de productivité dans ses traitements de dossiers.

Il est clair que l'e-administration peut concourir à faire baisser les coûts. Cependant, si la charge de la saisie est transférée au public ou au professionnel intermédiaire (cas des pharmaciens et des médecins avec Sesam-Vitale.), en retour celui-ci exige que ce travail supplémentaire qui lui est imposé se traduise par des baisses de charges globales. L'Administration ne peut que reconnaître la baisse réelle de son travail de traitement, et à en faire profiter l'utilisateur, comme le demande l'association « Entreprise et Progrès »⁴⁶, qui propose des réductions forfaitaires de charges et d'impôts pour les sociétés qui décident de jouer le jeu de l'e-administration.

Ainsi, les plans de GPEEC (Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, plan que doit réaliser chaque ministère) devraient prendre en compte l'administration électronique et ses apports à la simplification du travail des administrations dans le futur. Les compétences du commissariat au Plan pourraient ainsi être mises à contribution. Dans la lignée de l'étude récente sur les besoins d'emploi du secteur privé à l'horizon 2010, il serait utile de disposer de la même étude en ce qui concerne l'emploi public, prenant en compte la perspective de l'e-administration.

3.7.2. L'amélioration du service

L'e-administration permet le redéploiement des fonctions supports (la gestion administrative des dossiers, la comptabilité) vers les fonctions où la présence physique de l'agent est nécessaire (le soldat, le policier, le professeur, l'assistante sociale, l'infirmière, le cantonnier, ne seront jamais remplacés par des ordinateurs...). Les fonctions d'accueil du public doivent également bénéficier de ce déploiement, qui doit donc se passer du « back office » vers le « front-office », tandis que doit se développer un « middle office » de spécialistes qualifiés dans les technologies de l'information.

La mise en place des téléprocédures va changer profondément la nature du travail au guichet. L'exemple des banques illustre bien les changements qui vont s'opérer aux guichets administratifs. Alors qu'il y a dix ans, la majorité des clients aux guichets bancaires venaient

⁴⁶ www.entreprise-progres.net

pour y effectuer des retraits liquides, cette catégorie de prestation est désormais en passe de disparaître complètement, au profit des DAB/GAB.

La nouvelle tarification des services bancaires (les retraits au guichet devenant payants au dessous d'un certain seuil) illustre d'ailleurs une incitation pécuniaire à l'évolution des habitudes de travail des clients avec leurs banques, qui semble bien acceptée de la clientèle. La perception qu'un service a un coût, et que le fait qu'une banque fasse des économies sur le poste « guichet physique », permet en contrepartie la gratuité du compte bancaire et des chèques, illustre une évolution très réaliste de la perception des clients.

Aujourd'hui on ne vient plus au guichet de la banque que pour une demande particulière (prêts, prestations spécifiques, conseil, problème divers, ...). On observe que ces demandes sont d'une valeur ajoutée supérieure à celle d'un simple retrait liquide. Il faut s'attendre à ce que le travail en guichet administratif suive une évolution de même nature. Avec la généralisation des téléprocédures, à un horizon de 5 à 10 ans, disparaîtront les demandes standard, bien prises en compte par les services internet de l'administration.

En revanche, trois catégories de prestations constitueront l'essentiel du travail en guichet :

- les demandes particulières, qui ne peuvent être prises en compte par l'informatique. Les systèmes informatiques sont bâtis pour traiter des demandes types, mais elles ignorent les cas particuliers. Pour ceux-ci, l'intervention d'un agent au guichet demeure indispensable.
- les cas des citoyens qui, ayant entamé le remplissage d'une téléprocédure, n'a pu arriver au bout. Le système informatique, ayant intégré des demandes parfois contradictoires, bloque alors le dossier. C'est le cas des citoyens peu familiers de l'informatique, qui n'auront su aller jusqu'au bout de la téléprocédure.
- enfin, le cas des populations en situation de fragilité, n'ayant souvent pas accès à Internet même dans un EPN, ou ne pouvant s'en accommoder : cas de certaines personnes âgées, des situations d'illettrisme, des cas de détresse sociale.

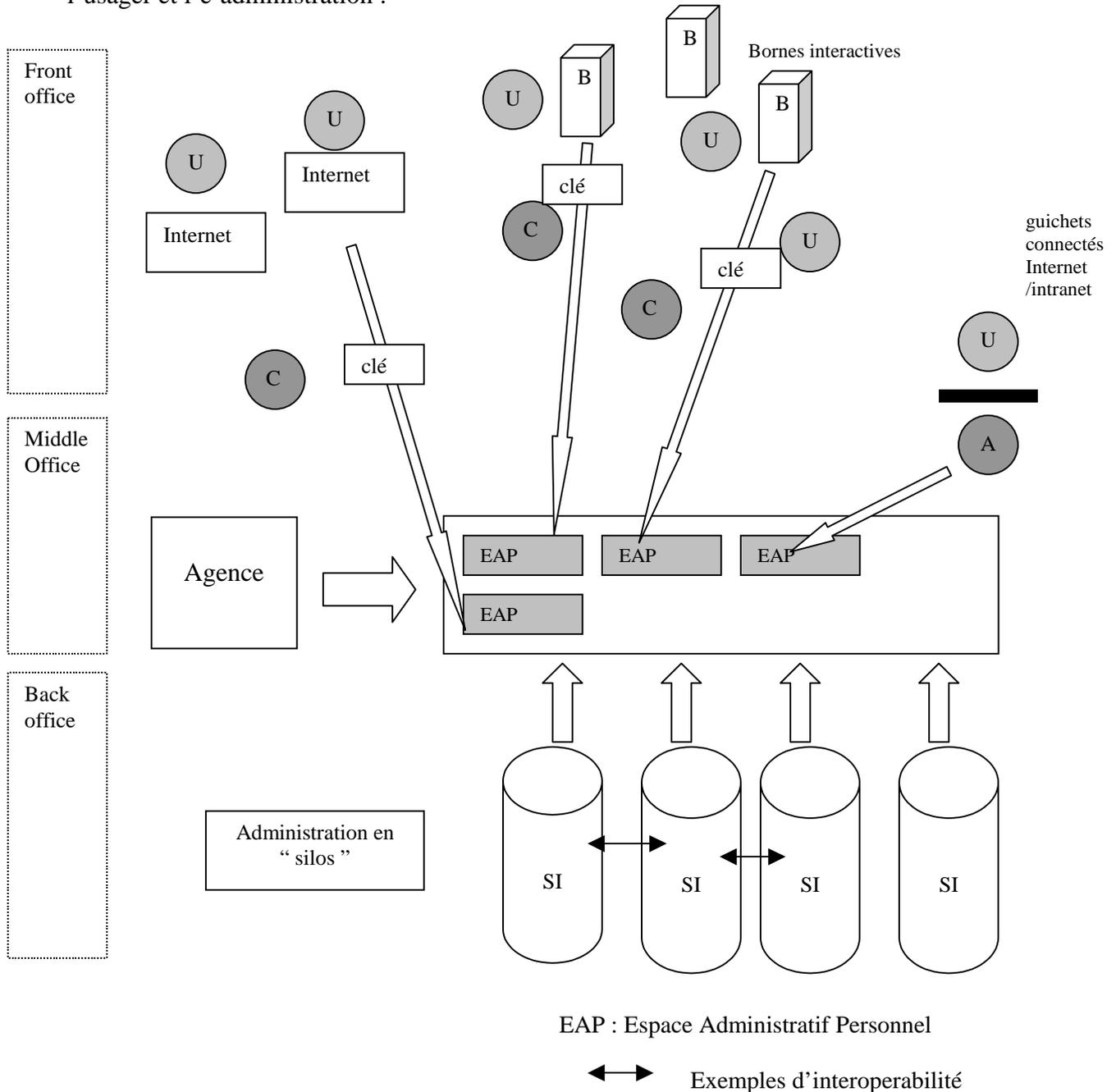
Il est clair que ces types de cas représentent une évolution notable du travail en guichet : par rapport aux demandes courantes, ces cas représentent une évolution vers une plus grande valeur ajoutée du travail de l'agent, une plus grande complexité des cas à traiter. Schématiquement, les guichets verront une forte diminution des dossiers standards, compensée par des situations complexes demandant plus de temps.

Les méthodes de travail des agents en seront modifiées : face à un usager qui vient au guichet car il n'a pas su aller au bout de la téléprocédure, que fera l'agent dans le futur ? Il tournera son écran vers l'usager en vis-à-vis, et lui expliquera, par une approche pédagogique, comment il aurait dû procéder. Il est clair qu'une telle attitude demandera une formation ad-hoc des agents : c'est l'enjeu du plan de formation et d'accompagnement du changement.

Afin de préparer au mieux ces évolutions, il serait souhaitable que le Commissariat Général du Plan conduise une étude sur ces changements qualitatifs du travail au guichet.

3.8. Le schéma souhaitable de l'e-administration

On en vient donc à ce schéma qui présente de manière très simplifiée les relations entre l'utilisateur et l'e-administration :



Dans ce schéma, les silos administratifs sont toujours là (sauf lorsqu'une certaine interopérabilité est possible) mais une « couche » supplémentaire permet de simplifier et d'unifier les démarches de l'utilisateur. Celui-ci, qu'il se présente à un guichet classique, à une borne interactive ou qu'il se connecte à domicile dispose du même type de service et accède de la même manière à son Espace Administratif Personnel. Il est donc nécessaire de créer un « Middle office » dont la gestion serait confiée à l'Agence de l'Administration Electronique.

4. Stratégie (le possible)

4.1. Faire de l'e-administration une priorité politique

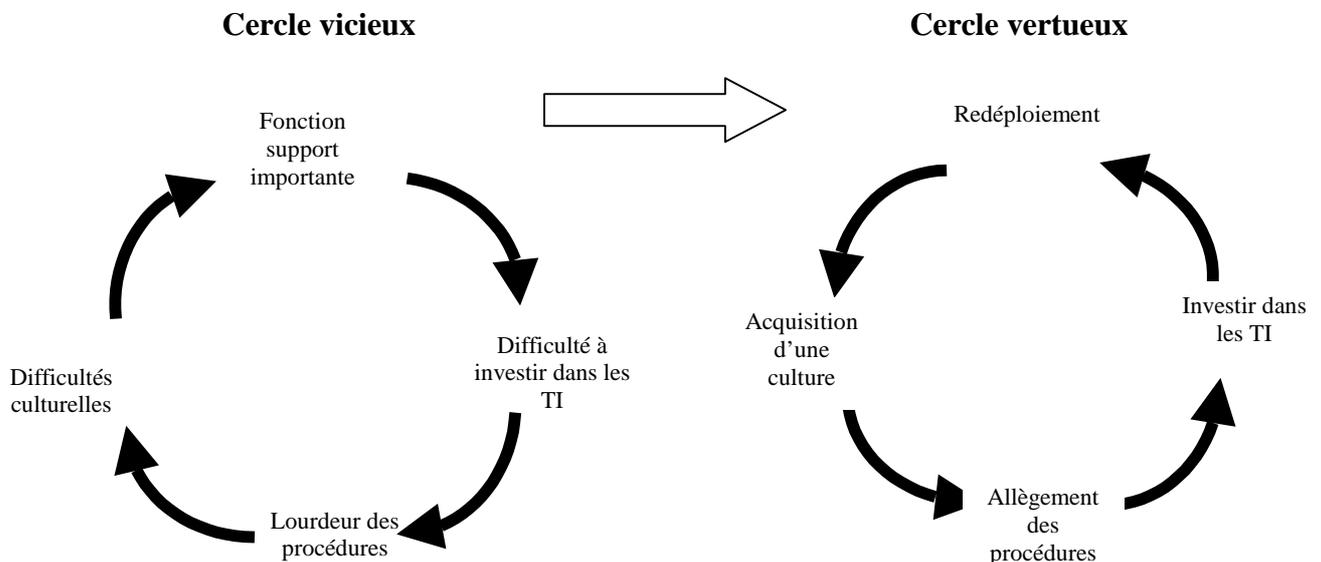
L'e-administration ne se généralisera pas sans une prise de position forte du Politique, sur le plan national, mais aussi au niveau régional et local. Jean-Pierre Raffarin a d'ailleurs montré l'exemple avec le plan RE/SO qui comporte un important volet e-administration.

Nous proposons donc de lancer un débat national dans toute la France dont l'objectif serait triple :

- informer les citoyens de l'existence d'une véritable e-administration, encore largement à construire, certes, mais qui commence à apporter de réels services.
- amener le grand public à réfléchir sur les choix en matière de protection de la vie privée, de données personnelles et d'utilisation des réseaux.
- donner aux agents de l'Etat comme priorité le développement de l'e-administration

4.2. Enclencher les processus vertueux

Sur un plan plus opérationnel, comment débloquent la situation et passer d'un cercle vicieux à un cercle vertueux ?



4.2.1. Leviers internes

Le premier levier est interne : Les agents qui se sont investis dans les technologies de l'information et en matière d'e-administration doivent être reconnus sur le plan statutaire, financier et hiérarchique.

4.2.2. Leviers externes

Il existe d'autres pionniers : les e-usagers eux-mêmes, qui acceptent parfois d'essayer les plâtres, par goût de l'innovation. Ils leur arrivent de prendre des risques, en utilisant une téléprocédure sans savoir si elle sera réellement productrice de droits (même si, généralement, au bout du compte, ils sont relativement satisfaits de leur expérience). On doit reconnaître qu'ils font avancer l'administration et lui procurent les gains de productivité dont nous parlions plus haut.

Il faut en ce domaine rappeler la philosophie énoncée par M. Laurent Fabius, lorsqu'il était ministre de l'économie et des finances du précédent gouvernement. M. Fabius préconisait un partage en trois des gains de l'e-administration :

- un tiers, en retour directement perceptible pour l'utilisateur
- un tiers pour l'Etat
- un tiers pour l'administration qui fait se concrétiser les gains, et qui pourra ainsi améliorer son offre de service

Pour intéressante qu'elle soit, cette répartition nous semble présenter le défaut d'être rigide, car les choses se présenteront de façon très différenciées selon les applications, et l'application d'une règle générale pourrait conduire à des situations loin de l'optimum souhaitable. « Entreprise et progrès » suggère, dans le même sens, que la déduction soit forfaitaire et que le partage se fasse à 50/50.

Nous proposons que, tout en gardant ce principe intéressant, les proportions en soient variables au cas par cas, et également variable dans le temps. Il s'agit avant tout d'introduire une souplesse dans le fonctionnement, prenant en compte les situations particulières, à la fois des usagers face à l'application, et des administrations. Ainsi, pour favoriser le démarrage d'une application, sera-t-il peut-être nécessaire de proposer une forte incitation au début, au détriment des parts administratives, incitation qui pourrait être réduite lorsque l'application sera suffisamment rentrée dans les mœurs.

Nous proposons donc des incitations financières à l'e-administration sous forme d'abattements sur les télépaiements fiscaux et sociaux calculés à l'acte (puisque c'est l'acte de télédéclaration, quel que soit son montant qui procure des gains de productivité à l'administration). Cependant, la situation se présente différemment selon les différentes catégories d'usagers.

En ce qui concerne les particulier, le risque est grand de se voir accusé de rompre l'égalité devant la Loi. Nous répondons que le droit fiscal est riche en avantages accordés pour des motifs divers (emploi d'une personne à domicile, utilisation de véhicules non polluants....) Par ailleurs, les incitations bénéficieront également à tous les usagers pratiquant la saisie directe sur les réseaux, à domicile ou dans un lieu public à partir d'une borne interactive ou d'un cyber-guichet administratif.

Pour les autres catégories d'usagers, il est possible d'aller plus vite. Les entreprises devraient être fortement incitées à l'e-administration par des réductions forfaitaires de leurs charges et de leurs impôts. Ces déductions, de l'ordre de quelques dizaines d'euros (multipliées par le nombre d'actes) bénéficieraient essentiellement aux PME.

L'administration dispose d'un autre levier qu'elle pourrait utiliser davantage : la dématérialisation du processus de la commande publique. Selon Philippe Delelis, avocat ayant participé aux expériences de dématérialisation et d'enchères des administrations les plus avancées en ce domaine (Direction Générale de l'Armement, Conseils généraux de l'Oise et de la Moselle, etc.) « *Il est possible de dématérialiser tous les appels d'offres sans changer une virgule au code des marchés publics* ». En revanche, la diffusion d'un mode d'emploi de la dématérialisation au sein des administrations et des collectivités locales semble devoir s'imposer. Il faut à ce sujet souligner le déséquilibre existant entre, d'une part les entreprises, qui sont astreintes à utiliser TéléTVA au-delà d'un certain seuil, et d'autre part les administrations, nullement obligées d'utiliser Internet pour publier leurs appels d'offres.

Les associations qui jouent également le jeu de l'e-administration pourraient se voir favoriser dans la distribution des subventions puisqu'elles feraient bénéficier leurs autorités de tutelle de gains de productivité.

En ce qui concerne les collectivités locales acceptant de dématérialiser leur relations avec les services de l'Etat (contrôle de légalité et autres échanges de documents), leur dotation globale de fonctionnement pourrait être augmentée de manière forfaitaire (un mécanisme similaire existe déjà pour les communes qui acceptent l'inter-communalité). L'objectif étant de favoriser les plus petites communes et de les aider à s'équiper.

4.3. Jusqu'au bout avec les professionnels

Plusieurs enquêtes (notamment le tableau de bord européen de CGEY) estiment que l'e-administration en direction des entreprises se développe d'une manière beaucoup plus rapide qu'en direction des particulier. Il ne faut pas chercher à entraver cette tendance en concentrant les efforts sur les particuliers en négligeant les professionnels. Nous proposons plutôt de mener l'e-administration rapidement, de bout en bout pour les entreprises, les associations, les collectivités. Les résultats, en terme de réorganisation profonde des administrations concernées pourraient être atteints à moyen terme (5 ans).

L'objectif stratégique serait de créer un public témoin des avantages de l'e-administration, au sein de ces structures professionnelles, formé des acteurs confrontés à l'e-administration sur leur lieu de travail. Ce public viendrait progressivement gonfler les premiers bataillons d'usagers particuliers et entraînerait ensuite l'adhésion d'un plus large public.

4.4. Tableau du développement de l'e-administration

A ce stade, on peut décrire ainsi les quatre niveaux du chantier de l'e-administration :

	Description	Etat	Points de blocage	Solutions	Calendrier
Premier niveau	Mise à disposition d'information statique	Pratiquement achevé	Grandes difficultés de mise à jour des informations anciennes - manque de structure de l'info	Moderniser l'infrastructure et l'organisation de production des sites administratifs	1996-2004
Deuxième niveau	Mise à disposition d'information utilisables	En voie d'achèvement	Nombre, complexité ou absurdité de certains formulaires papier	Supprimer, simplifier	1998-2004
Troisième niveau	Téléprocédures Téléservices	En cours	Pièces annexes Manque d'interopérabilité Signature électronique	Regrouper par familles de téléprocédures Passer à l'étape suivante	2000-2005
Quatrième niveau	Décloisonnement	En projet	Protection des données personnelles	Contrat de confiance Communication	2002-2012

On observe que ces quatre niveaux ne sont pas quatre étapes qui se succèdent, mais qu'ils se chevauchent et se combinent.

5. Moyens (les structures et les outils)

5.1. Le rôle de l'agence de l'Administration électronique

Le Premier ministre a annoncé, dans son plan d'action en faveur de la société de l'information RE/SO 2007 ⁴⁷ la création d'une agence pour l'administration électronique, regroupant plusieurs entités existantes chargées de la mise en œuvre de ces politiques à des niveaux divers. On ne peut que s'en féliciter, tant l'émiettement des moyens entre plusieurs structures distinctes (voire concurrentes...) était néfaste à l'efficacité de l'action de chacune d'entre elles. Il convient à présent de définir les attributions de cette agence et ses moyens de façon à la rendre la plus efficace possible.

5.1.1. Interopérabilité et définition des standards:

Dans le secteur privé, la mise en œuvre de vastes systèmes d'information regroupant fournisseurs, clients, partenaires, généralement autour d'un leader naturel incontournable (en général une très grande société) a montré que le management de ce type de projets devait respecter un bon équilibre entre impulsion centrale et initiatives locales. Dans un tel contexte, la capacité du leader du groupement à définir des standards de mise en cohérence de ces systèmes est primordiale. Il conviendra que l'agence soit le moteur de la définition de ces standards.

Comme le disent les professionnels, "Les matériels vivent 5 ans, les logiciels 20 ans, et les données sont éternelles". C'est donc principalement la mise en cohérence des formats de données échangés qui sera recherchée, car ce sont ces formats qui seront les plus structurants dans les années à venir. A ce sujet, le remarquable travail de l'ATICA sur la définition de schémas XML et sur l'intégration de ce format d'échanges de données dans l'administration doit être poursuivi par la nouvelle agence. En ce qui concerne les logiciels, plus que l'unicité, c'est la capacité à prendre en compte par défaut les standards définis pour le format des données qui sera important. L'agence pourra avoir un rôle de veille, de contrôle et d'expertise important dans ce domaine.

5.1.2. Assistance

Au delà de la recommandation pure, l'agence doit être capable d'assister les services dans la mise en œuvre de ces technologies en usage quotidien, ce qui se révèle souvent complexe techniquement et humainement. Aussi doit-elle être en mesure de se tenir informée sur le terrain des freins opérationnels concrets à l'introduction de ces standards. Elle doit être capable de produire des éléments de méthodologie, de conseil ou de formation aptes à y répondre.

5.1.3. Capitalisation

On l'a vu, nombre d'initiatives intéressantes en matière de téléprocédures sont suscitées au plan local, que ce soit dans les collectivités ou dans les services déconcentrés de l'Etat.

⁴⁷ www.internet.gouv.fr/francais/textesref/RESO2007.htm

Malheureusement, il est assez rare que les meilleures initiatives locales soient reproduites ailleurs à un rythme élevé. L'agence devrait pourvoir systématiquement recenser les meilleures expériences locales, établir des fiches de méthodologie à partir de ces opérations (points forts et point faibles), et promouvoir assez largement les meilleures réalisations par des actions de communication ad hoc.

Le but de cette capitalisation est de simplifier au maximum le portage des meilleures expériences vers l'ensemble des services locaux concernés. De plus, l'on pourrait imaginer que les meilleures pratiques locales puissent faire l'objet de récompenses, et que le déploiement des applications "championnes" soit rendu obligatoire pour l'ensemble du territoire dans un délai raisonnable.

5.1.4. Mutualisation, services et plate formes communes

Au-delà de la mutualisation des connaissances, il faut parvenir à mutualiser les téléservices entre plusieurs entités. Si demain 36.000 communes doivent délivrer des informations d'état civil de façon électronique, mieux vaut que chacune de ces communes puisse s'appuyer sur une seule plate-forme technique mutualisée (ou en nombre limité), parfaitement sécurisée, et disponible pour tous les services territoriaux sous forme de services en marque blanche, selon le principe déjà mis en œuvre par service-public.fr et la Caisse des Dépôts sous le terme de "comarquage de l'information". Ce comarquage de services pourrait en outre fort utilement être utilisé par les ministères entre eux.

Parmi les services mutualisables, on pourrait imaginer bien sûr l'hébergement de sites. Beaucoup de sites publics devraient être hébergeables sur une plate forme "unique" (avec des serveurs-miroirs de sécurité, tout de même...), seuls certains services à très haute spécificité technique (services critique de la Défense nationale, par exemple) continuant à mener une existence distincte. Mais d'autres services comme le paiement sécurisé de prestations en ligne (impôts, taxes, amendes, prestations locales...), les plates formes d'achats par enchères inversées, etc... peuvent faire l'objet d'une mise en commun au moins partielle.

L'agence, a défaut de tout faire par elle même, ce qui serait hors de portée d'un unique organisme central, pourrait recenser l'existant ainsi que les besoins de services mutualisés exprimés par les uns et les autres, déterminer des priorités, et aider à sélectionner le meilleur intervenant public ou privé susceptible d'offrir les service mutualisé les plus utiles à la "communauté des services publics". Enfin, la mutualisation pourrait aussi concerner la mise à disposition de développements logiciels réalisés dans le cadre d'un projet, à toute la communauté des services publics, voire à l'humanité en général, par le biais de la diffusion de logiciels sous licence Open Source.

Une agence de l'e-administration ne doit pas être conçue comme une structure verticale déterminant en chambre "ce qui doit être fait". Il faut renverser le paradigme selon lequel Paris décide ce qui se fera en province. Bien au contraire, le fonctionnement de l'agence doit permettre qu'une subsidiarité, plus proche d'une relation client-fournisseur que d'un système hiérarchisé "top down", s'instaure entre services locaux et échelons centraux.

5.1.5. Une bourse des compétences technologies de l'information

Le cadre d'emploi public se distingue par l'existence de nombreuses barrières internes gênant la mobilité des agents entre ministères ou vers les échelons hiérarchiques supérieurs. Ce rapport n'a pas pour prétention de changer ces règles, toutefois, qu'il nous soit permis de reprendre à notre compte une des propositions émises sur le forum, de mise en place d'une bourse interministérielle (voire inter-fonctions publiques) d'échange des compétences dans le domaine des TI. Cette bourse aurait pour objectifs:

- de permettre la création de l'agence à effectifs totaux constants, car cette agence ne doit pas être une source de consommation de masse salariale de plus.
- d'optimiser l'affectation des moyens humains entre agence centrale, ministère, services déconcentrés, voire collectivités.
- de permettre, dans un cadre d'emploi contractuel, de promouvoir des agents qui ont montré une capacité à mener des projets dans le domaine des nouvelles technologies
- de permettre à des agents de passer beaucoup plus facilement d'un ministère à un autre dans le domaine des TI,

Il convient en outre que le statut choisi pour l'agence permette une gestion souple des effectifs, en permettant d'y incorporer des personnes issues du secteur privé, qui pourraient enrichir sa culture des projets dans le domaine des TI.

5.1.6. Des moyens importants

Il existe une disparité inquiétante entre les efforts budgétaires des ministères consacrés à l'administration électronique. Un seul ministère (le Minéfi) consacre plus de cent millions d'euros par an à un ambitieux programme (Copernic), certes d'importance stratégique et comportant un aspect d'exemplarité à signaler, tandis que l'ensemble des autres ne consacrent que le dixième de cette somme au développement des téléprocédures.

Il n'est pas souhaitable d'avoir une administration électronique hétérogène, c'est-à-dire fortement développée dans certains ministères, et sous-développée dans d'autres. Cette situation serait incompréhensible pour l'utilisateur. C'est la raison pour laquelle la future agence pour les nouvelles technologies devra disposer d'un pouvoir de répartition des crédits de l'administration électronique, afin de permettre de faire porter l'effort là où c'est nécessaire, et en fonction des priorités définies par le gouvernement.

Les mesures suivantes sont donc proposées :

- Chaque ministère devra, pour les trois années à venir, consacrer un pourcentage fixe de son budget d'investissement informatique au développement des téléprocédures. Compte tenu de la disparité de ces budgets selon les ministères, il est proposé de fixer un seuil minimum de 10 %, sans fixer de maximum.
- L'agence des nouvelles technologies devra être étroitement associée à la préparation des budgets informatiques (conférences informatiques organisées par le Minéfi), et devra approuver ceux-ci pour le volet concernant l'administration électronique.

L'agence devrait disposer d'un budget d'intervention propre, provenant, d'une part du redéploiement du FIM, d'autre part de la partie du FRE consacré à l'administration

électronique, et enfin, d'une fraction (10%) des deux grands programmes actuels, Copernic et Accord. En effet, ces deux grands programmes profiteront du développement général de l'administration électronique, et il est donc raisonnable qu'ils contribuent à sa mise en place.

5.2. La conduite du changement en interne

5.2.1. L'inquiétude face au changement

Si beaucoup de fonctionnaires appellent de leurs vœux ces transformations, encore trop s'en inquiètent. La résistance au changement est légitime : il s'agit d'un bouleversement sans précédent auquel il faut se préparer. L'ampleur des transformations est considérable. Mais paradoxalement, d'un côté ces changements sont tellement énormes et de l'autre tellement incontournables, parce qu'il s'agit d'un phénomène de société presque incontrôlable, que les réticences pourraient être moins graves que l'on imagine.

La conduite du changement doit se réaliser avec méthode, rigueur, mais également avec réactivité. Les objectifs sont de permettre à tous ceux qui vont vivre ces profondes mutations de se trouver à l'aise dans le changement : le comprendre, l'accepter, le vouloir, le construire. Les agents de l'Etat doivent pouvoir s'approprier la démarche. La réussite des mutations passera par cette capacité d'appropriation qu'il convient de favoriser. Dès lors la e-administration sera en marche, conduite par ceux qui en sont les premiers acteurs.

Les conditions à réunir dès l'origine de la démarche sont multiples : Rechercher les causes d'obstacles et de réticences, faire comprendre le projet, trouver une place à chacun dans la démarche, rassurer sur l'avenir, valoriser le changement en tant qu'apporteur de progrès, détruire les réactions catégorielles destinées à préserver les baronnies.

5.2.2. La ressource humaine

Tout d'abord, rechercher les causes d'obstacles et de réticences. Elles sont naturelles lorsque effectivement apparaissent les signes de transformations majeures. Que va devenir ma fonction, mon poste de travail ? Quelles seront mes nouvelles responsabilités ? Serais-je à la hauteur ? Ne va-t-on pas m'imputer certains dysfonctionnements actuels ? Ce sont là des interrogations qui inquiètent. La crainte d'avoir à réaliser un travail supplémentaire, le sentiment de malaise lié à une période de flou, se combinent pour créer des comportements de résistance, centrés sur la préservation des avantages acquis. Ces risques de blocage sont à identifier par secteurs, par agents, par responsables. Ils doivent être considérés avec beaucoup d'attention.

Faire comprendre le projet : Non, la e-transformation n'est pas une menace, c'est une chance. Faire découvrir les avantages et les apports est essentiel pour combattre le premier sentiment légitime de recul. Il convient d'expliquer vers quoi on se dirige. Donner du sens à la démarche pour re-stabiliser est essentiel. Cette manière de procéder est indispensable pour mobiliser, pour favoriser l'appropriation, pour remplacer petit à petit les craintes par l'adhésion. Une adhésion qui se gagne lentement, sans faux pas, sans retour en arrière, grâce à une constance dans les promesses et le contenu des explications, grâce à la démonstration de la cohérence du projet.

Rassurer sur l'avenir : Oui chacun doit bénéficier de ces profondes mutations. La logique du win/win est au centre du projet. Des responsabilités plus alléchantes, des fonctions plus attrayantes, l'occasion d'apprendre une nouvelle manière d'exercer son métier représentent des retombées concrètes évidentes qui doivent être partagées par tous. Si l'avenir ne peut être formalisé encore avec toute la précision requise, il est possible d'apporter une entière démonstration que chacun va se retrouver en position de profiter de ces changements.

Capitaliser sur les expériences réussies : il serait dangereux de tout remettre à plat systématiquement ... Beaucoup de réalisations utiles existent déjà. Il convient d'en tenir compte pour les améliorer éventuellement ou les compléter. Beaucoup de projets et d'initiatives sont déjà constitués. Un grand nombre de groupes de travail sont en place. Il serait inefficace de tout stopper. Au contraire il convient de s'appuyer sur ces différents existants pour les intégrer à la démarche. Réorienter, adapter, aménager, infléchir ces avancées constituent certainement une excellente manière de capitaliser sur tous les efforts déjà accomplis, de bénéficier de tout ce qui a déjà réussi ou est prometteur. L'autre vertu de cette approche est de rassurer, de mettre en confiance tous ceux qui sont déjà en action.

A l'heure de la e-transformation, ces paramètres deviennent essentiels. Les négliger pour se centrer sur la seule technologie conduira à l'échec. Décloisonner les silos amène à repenser une nouvelle forme de fonctionnement. L'homme est au centre de ce processus de décloisonnement. Il doit être aidé à le surmonter et à l'adopter

5.2.3. La formation

L'administration électronique présente un certain nombre de particularités, qui nécessitent une formation particulière pour les agents qui la mettront en oeuvre. En effet, le comportement des agents gérant une téléprocédure sera nettement différent de ce qu'il est au guichet.

L'exemple suivant illustre bien cette particularité. Le citoyen, utilisant une téléprocédure, peut être amené à avoir des relations par courrier électronique avec les agents de l'administration. Par exemple, dans le cas où il remplit mal son formulaire, malgré les contrôles automatiques, l'agent administratif sera amené à lui demander des précisions- fatalement par mail.

S'instaure alors un dialogue mêlé entre l'administré et l'agent administratif. Il importe alors que l'agent sache précisément jusqu'où il engage l'administration lorsqu'il envoie un mél, quelle est la liberté dont il dispose dans ses réponses, sans validation par son supérieur, quelle est la validité juridique des échanges ainsi réalisés, à quel moment il doit exiger une signature électronique. Il doit également connaître les règles de protection des données personnelles.

Il s'agit de comportements nouveaux, pour lesquels les agents devront recevoir une formation adaptée. Les incidents actuels illustrent d'ailleurs ce besoin : il est clair que si cette formation avait déjà été réalisée, des usagers de l'administration électronique ne se verraient pas refuser leurs formulaires issus d'internet par des agents au guichet.

Concrètement, il s'agit de mettre sur pied un vaste programme de formation à l'administration électronique, sur trois ans. A l'horizon 2005, tous les agents de la fonction publique susceptibles d'être impliqués dans le fonctionnement d'une téléprocédure devront avoir été formés aux spécificités de l'administration électronique. La cible serait ainsi les agents au

guichet, mais aussi toute la hiérarchie de ceux-ci, qui sera amenée à prendre des décisions de management concernant l'administration électronique

Il serait souhaitable que l'Etat puisse, pour cette action, se rapprocher des organismes représentatifs des collectivités territoriales, et monter des programmes communs de formation. Il faut en effet favoriser des attitudes et des réflexes communs entre l'agent chargé d'une téléprocédure en préfecture, et celui chargé de téléprocédure pour une collectivité territoriale.

5.3. Une forte politique de communication

L'image de notre administration est injustement dégradée dans l'esprit de nos concitoyens, et l'administration électronique représente une opportunité afin de changer cet état de fait.

Mais ceci n'est possible qu'au travers d'une politique de communication adaptée, énergique. Celle-ci doit permettre l'accompagnement du développement de l'administration électronique, afin que celle-ci bénéficie dès ses premiers pas, d'une bonne image.

Il s'agit de faire d'une pierre deux coups : améliorer l'image de l'administration, tout en accompagnant le lancement de l'administration électronique. C'est la raison pour laquelle cette politique de communication devrait bénéficier d'un budget important, exprimé en pourcentage des sommes consacrées au développement de l'administration électronique. Cette politique doit bien sûr être conduite au niveau central, tout en autorisant des déclinaisons ministérielles.

La cible est autant les fonctionnaires eux-mêmes (cible interne) que les usagers (cible externe). En effet, la communication interne est un volet important de l'accompagnement du changement lié à l'administration électronique.

Tableau des freins et des accélérateurs

Freins	Réponses		
	Mise en valeur des résultats	Augmentation de la satisfaction interne	Amélioration de l'image externe
Pourquoi changer ?	Valoriser les métiers et ses évolutions	Favoriser le travail par de nouveaux outils : portail, mail, forum, mobiles...	Gagner en efficacité et en réactivité face aux sollicitations des usagers
Risques humains	Bilans de compétence Valorisation de nouveaux métiers	Responsabiliser de façon formelle Répartir les tâches en fonction du bilan des compétences Formation	Communication sur le « nouveau fonctionnaire » et la modernisation
Anonymat	Comptes rendus manuels systématiques	Identifier l'agent en tant qu'individu	Identification et personnalisation de l'utilisateur
Non responsabilisation individuelle	Contractualiser les objectifs et les moyens	Communiquer en interne sur les performances	Connaissance de ses interlocuteurs et de leur niveau de responsabilité « charte citoyen-administration »
Poids des structures administratives	Définir des services inter-administration et les contractualiser	Mise en place de forum, de projets collaboratifs	Guichet unique Interrelation
Code des marchés publics	Audit et traçabilité des processus dématérialisés	Simplifier les circuits administratifs	Mise en place plus rapide des nouveaux services
Mutations internes	Raccourcir les projets en taille et en temps	Dynamique du changement	Visibilité d'un changement plus continu
Lourdeur des circuits	Dématérialiser, supprimer le papier Améliorer la communication décideurs-réalisateurs	Rapidité des décisions internes	Image moderne de l'administration
Règles budgétaires	Calculer les retours sur investissements	Financement par projet	Meilleure visibilité de l'usage des fonds publics

(copyleft : “ les clés de l'e-administration ” , éditions Management et Société)

5.4. Les agences régionales et les portails régionaux de téléservices

5.4.1. Missions

Le même besoin de cohérence se fait sentir à l'échelle régionale et locale qu'au niveau national. Les réussites de coopérations ponctuelles que l'on peut noter dans ce domaine, ici ou

là, sont souvent portées par des pionniers. Pour généraliser ces coopérations publiques il faudra passer par l'instauration de tiers de confiance (aux compétences techniques reconnues).

La quasi totalité des acteurs rencontrés n'a pas une vision claire des enjeux et des stratégies à mettre en place, des possibilités offertes par les techniques... Il faut donc les sensibiliser et les former, en complément du travail que les ministères et les autres grands services publics peuvent entreprendre avec leurs services déconcentrés respectifs. Les acteurs locaux ont besoin d'instances capables de leur faire partager la culture et les pré requis techniques nécessaires. Quant à la culture « transversale » entre services de l'État et Collectivités, elle reste à construire...

À l'image des ministères et des administrations centrales, les acteurs régionaux ont besoin d'un centre de ressources qui leur garantit une veille dans ce domaine (technologique, formats...) à un niveau national mais aussi au sein de l'espace régional (partage de développement d'applications...) qui assure une assistance à maîtrise d'ouvrage pour certains projets « lourds ».

Ces agences pourraient animer les chantiers de production d'information et de services en ligne et d'interopérabilité des systèmes existants. Être, le cas échéant, maître d'ouvrage de certains chantiers : assurer la production de plateformes de mutualisation, d'interopérabilité...Elles pourraient coordonner le schéma régional de diffusion des informations et des services publics en ligne en relation avec les instances chargées du pilotage des schémas de services collectifs.

Elles auraient comme tâche de favoriser la communication visant à faire connaître l'offre des services publics en ligne en région, de gérer le portail régional des services publics en région, véritable plaque tournante vers les différents services existants.

5.4.2. Statuts

Plusieurs expérimentations d'agences régionales pourraient être lancées à partir du premier trimestre 2003. Ces expérimentations reposeraient sur des agences régionales existantes (association loi 1901 comme ARANTIS en Poitou Charentes ou ARTESI en Ile de France).

Les structures d'expérimentation bénéficieraient d'un accompagnement technique, juridique permettant de préciser les missions, les modèles économiques et par conséquent déterminer les statuts à préconiser pour la généralisation.

5.4.3. Fonctionnement

En dehors de la période particulière des expérimentations et des statuts des agences, leur action serait dirigée par un comité de pilotage composé de représentants de l'Etat et des collectivités locales. Ces agences seraient cofinancées par les Régions et l'État (contrat de Plan Etat-Région) et sur une partie de leurs missions auprès des autres collectivités (adhésions)

Ce comité déterminerait les schémas de services collectifs numériques (lieux de diffusion, promotion des services...) attribuerait des cofinancements à des chantiers (mutualisation, services en ligne...) jugés prioritaires et techniquement cohérents avec les schémas régionaux, ferait un bilan annuel de l'avancement de l'internet public en région.

5.4.4. La coopération intercommunale

La loi sur le renforcement de la coopération intercommunale (dite « loi Chevènement »)⁴⁸ n'a pas pris en compte les NTIC, et ceci risque d'être un frein majeur au développement des NTIC dans les collectivités territoriales. En effet, il est illusoire d'imaginer que les petites communes, qui peinent déjà à assurer les besoins de base de leurs administrés, puissent développer des services sur Internet, malgré la convivialité des outils modernes et la baisse du coût des matériels. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont en revanche le lieu pour agir en leur nom.

Cependant, le « moteur » de cette loi est une incitation fiscale, laquelle peut être obtenue si des compétences sont déléguées au syndicat qui les exerce à la place des communes. Or, il n'y a aucune incitation fiscale, pour les communes, en matière de technologies de l'information. Si en théorie rien n'empêche la communauté de communes de voter cette compétence additionnelle et de l'exercer, en pratique, le poids des fractures politiques à l'intérieur des syndicats intercommunaux fait qu'il est très rare que l'ensemble des communes se mettent d'accord pour élargir le champ des compétences. C'est la raison pour laquelle le mécanisme institué de sorte à favoriser le transfert des compétences listées ci-dessus aux EPCI devrait inclure la compétence TI de manière à favoriser sa délégation.

Cette exigence est encore renforcée par le rôle futur que les collectivités territoriales sont amenées à jouer pour l'équipement numérique des territoires, en haut débit. Si les petites communes veulent pouvoir jouer un rôle, il faut que leur syndicat intercommunal, pesant environ une quinzaine de communes, puisse agir en leur nom.

⁴⁸ <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=14565&indice=1&table=CONSOLIDE&ligneDeb=1>

6. Plan d'action (la pratique)

Nous proposons donc un plan d'action sur cinq ans, intégré au plan RE/SO 2007, correspondant pour l'essentiel à des missions incombant à l'Agence pour l'administration électronique, dont la création est prévue par le même plan. Les mesures législatives pourraient être regroupées au sein d'une loi spécifique à l'administration électronique. En effet, l'expérience prouve qu'une loi « fourre tout » du type « loi sur la société de l'information » risque de ne jamais voir le jour.

Pour des raisons d'efficacité, contrairement à certains rapports précédents, ce plan est volontairement limité à dix-huit propositions :

I. Lancement d'un appel à candidature pour les 100 premiers Espaces administratifs personnels

Cette mesure concerne uniquement les particuliers. Il s'agirait d'une expérimentation « grandeur nature ». Ces pionniers définiraient eux-mêmes la configuration qu'ils souhaitent et participeraient à la définition du concept. L'Agence pour l'administration électronique et la Documentation française ouvriraient des pages web de type « mon.service-public.fr » pour chacun de ces volontaires et étudieraient leurs suggestions de contenu, d'organisation et d'ergonomie. Lorsque ces propositions seraient réalisables immédiatement, l'Agence les mettrait en place, en liaison avec les ministères concernés.

II. Création progressive d'Espaces administratifs professionnels

Ces espaces, destinés aux entreprises, réalisés par rapprochement puis par regroupement des comptes sociaux et fiscaux existant déjà seraient destinés à devenir obligatoires à terme. Les grandes entreprises seraient les premières concernées, suivies par les PME-PMI. Les professions libérales, les commerçants et artisans et les entreprises individuelles disposeraient d'un délai plus long.

III. Lancement d'une politique d'équipement des lieux publics en bornes interactives

L'Agence lancerait une étude de faisabilité sur ce type de bornes et les proposerait au meilleur prix aux différentes administrations disposant de lieux d'accueil au public (Préfectures, sous-préfectures, mairies, centres des impôts). Cette politique s'accompagnerait d'un redéploiement d'agents vers les fonctions d'accueil. Elle suppose la mise en place de formations appropriées.

IV. Redéfinition du cadre d'emploi des agents chargés des projets touchant les technologies de l'information

Il s'agit de redéfinir et d'améliorer le cadre juridique dans lequel s'exerce le travail des informaticiens de la fonction publique, de favoriser leur mobilité, de valoriser leurs fonctions. C'est l'un des axes de travail approfondi du rapport Carcenac, et l'objet de plusieurs des propositions de ce rapport. L'objectif est, à terme, de faire disparaître les anomalies d'emploi qui ne s'expliquent que par l'absence d'un véritable statut adapté.

Dans ce cadre, les compétences des agents qui se sont spécialisés dans les projets liés aux technologies de l'information pourraient également faire l'objet d'une reconnaissance sur le plan statutaire, hiérarchique et de la rémunération.

V. Amélioration de la cohérence de l'Internet public

L'Agence prendrait en charge, en liaison avec la Documentation française, la simplification de la charte de nommage des sites publics, la réduction de leur nombre et l'établissement d'une charte graphique beaucoup plus complète qu'aujourd'hui. (elle agirait sous forme de simple recommandation à l'égard des collectivités locales). Le lien vers les textes juridiques de Légifrance devrait être systématique sur le web public, en cas de référence à un texte juridique. Toute téléprocédure devrait être appuyée à un lien vers le texte pertinent de Légifrance. Cela suppose une réorganisation des pages de Légifrance.

VI. Promotion de l'E-démocratie participative

A l'initiative de l'Agence, des forums expérimentaux (ou des « chats ») seraient lancés à l'occasion de grands débats de société. Toute téléprocédure serait associée à un forum technique permettant aux usagers de proposer des améliorations.

Par ailleurs tous les budgets publics seraient obligatoirement publiés sur le web. Cette mesure concernerait tous les documents budgétaires des administrations et des collectivités publiques, prévisionnels, exécutés. Le Ministère des Finances serait chargé d'établir des liens entre le compte fiscal des contribuables et les budgets les concernant.

VII. Officialisation de l'Internet public

Il est proposé d'utiliser le web à l'occasion de toute enquête publique d'importance significative (le seuil pouvant être financier, ou encore par nature d'enquête publique). Les citoyens pourraient déposer leurs avis sur le service Web, avec la même validité juridique que sur le cahier d'enquête publique. Toute information publiée sur le Web aurait valeur officielle et serait opposable à l'Administration. Un texte législatif pourrait être proposé en ce sens.

VIII. Mise en place d'incitations financières à l'e-administration

Ces incitations seraient forfaitaires. Elles s'appliqueraient aux impôts, cotisations et autres sommes dues par les personnes privées (le déploiement des bornes interactives s'effectueraient parallèlement), les entreprises et les associations. Les collectivités locales bénéficieraient également de telles incitations (sous la forme d'une augmentation de la dotation globale de fonctionnement). Elles seraient calculées pour chaque acte dématérialisé en tenant compte des économies réalisées par l'administration.

On peut les évaluer, en moyenne, à quelques dizaines d'euros par acte, dont la moitié serait déduite des sommes dues par les contribuables. Au total, ces réductions représenteraient des montants significatifs (quelques centaines d'euros à quelques milliers d'euros par an) pour les personnes aux revenus modestes ou moyens, pour les PME-PMI, pour les petites associations et pour les petites communes.

IX. Prise en compte des technologies de l'information dans la coopération intercommunale

Les TI pourraient être incluses dans la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale au titre des compétences déléguées aux Etablissements publics de coopération intercommunale, avec la même incidence fiscale que les compétences obligatoires ou facultatives déjà prévues par la loi. Cela permettrait notamment aux très petites communes de mettre en place des services électroniques à destination de leurs administrés, par le partage des coûts fixes et variables d'un serveur Web. Ces mesures permettraient également de disposer d'un échelon intercommunal d'intervention dans l'équipement numérique des territoires. Elles devraient faire l'objet de modifications législatives.

X. Accessibilité de tous à l'e-administration

Il est proposé que la responsabilité juridique de l'Administration soit engagée en cas de non-respect des règles d'accessibilité de l'Internet public aux handicapés et aux malvoyants. Ces règles sont édictées par le W3 consortium, elles devraient rentrer dans la loi française. Les associations pourraient dès lors entamer des actions juridiques en cas de manquement à ces règles.

XI. Définition d'une ligne orientée utilisateur dans les sites web publics

L'Agence pour l'administration électronique serait chargée, en liaison avec la Documentation française, de définir une présentation des contenus sur les sites publics allant dans le sens des attentes des utilisateurs. Un travail préalable de simplification des processus administratifs, de réduction et de regroupement des formulaires devra être mené avant toute mise en ligne d'une téléprocédure. Les conclusions de ce travail devront être rendues publiques sur le web.

XII. Création d'agences régionales et de Portails régionaux de téléservices

Les expériences d'organisation régionale seraient généralisées progressivement à toutes les régions, sous l'impulsion de l'Agence et des représentants de l'Etat en région chargés des technologies de l'information. Ces structures régionales seraient notamment chargées d'aider les petites collectivités à mettre en place leurs projets d'e-administration à moindre coût et de gérer un portail de Service-public.fr en région fédérant un bouquet de téléservices locaux.

XIII. Mise en place d'une politique d'accompagnement du changement en interne

Il s'agit de mettre en place un cadre garantissant que la conduite du changement a bien été prise en compte avant toute mise en ligne d'une téléprocédure. Avant la mise en ligne, devront avoir été prévus l'information générale (cible : tous fonctionnaires), l'information particulière (cible : les fonctionnaires qui sont concernés), la formation préalable des agents

chargés de la mise en œuvre, la documentation, des tests avec des usagers pilotes l'organisation du « retour usager » (dont les enquêtes de mesure de satisfaction) A l'intérieur de ce programme d'accompagnement du changement, le volet formation des fonctionnaires aux technologies de l'information ferait l'objet d'une attention particulière : un plan de formation serait lancé dans tous les établissements de formation, notamment le CNFPT et dans chaque ministère. L'Agence serait chargée du pilotage de ce plan d'action et rendrait public chaque année son avancement.

XIV. Mise en place d'une charte qualité incluant la mesure de la satisfaction des usagers

L'administration électronique devrait faire l'objet d'une charte de qualité prévoyant des mesures telles que le suivi de la procédure (savoir où en est la demande), ou l'engagement sur les délais- obligatoirement plus courts que la procédure papier équivalente. La charte de qualité prévoirait notamment les indicateurs de qualité de l'administration électronique (délais par téléprocédure, par exemple, ou pourcentage d'abandon avant la fin de la téléprocédure...), et publiera régulièrement ces résultats. Par ailleurs, seraient rendus obligatoires les enquêtes périodiques de satisfaction des usagers de l'administration électronique, afin de faire progresser la qualité. Aucune téléprocédure ne pourrait être mise en ligne si elle ne prévoit pas dès l'origine la mesure de la satisfaction des usagers, par des enquêtes trimestrielles. Les résultats et les modes de mesure seraient rendus publics.

XV. Mise en place d'une organisation forte pour l'e-administration

Le rapport Carcenac a ressenti le besoin d'une organisation efficace pour les téléprocédures, proposant une « *force d'action rapide, c'est à dire une dizaine d'ingénieurs de haut niveau sur les technologies informatiques qui seraient à même d'intervenir de façon opérationnelle* » (proposition 34). De façon plus ambitieuse, l'Agence de l'administration électronique devrait être principalement un organisme de pilotage opérationnel, ayant pour mission prioritaire le développement des téléprocédures françaises au même rythme, et si possible plus rapidement, que nos partenaires européens.

L'agence doit avoir la capacité reconnue à donner des directives de développement, et à vérifier que celles-ci sont suivies. L'agence doit pouvoir recourir à un pilotage interministériel directif, afin de garantir la tenue des délais. Elle doit pouvoir accélérer les efforts là où cela est nécessaire, c'est-à-dire la possibilité d'influer sur les budgets informatiques. Il s'agit de donner la priorité au développement des téléprocédures dans les budgets informatiques ministériels pendant 3 à 4 ans, afin de rester en phase avec l'effort consenti en ce domaine par nos voisins européens. L'Agence pourrait ainsi avoir une latitude d'intervention sur 10 % du budget informatique des ministères, cette partie étant préaffectée aux téléprocédures pour les quatre ans à venir.

XVI. Mise en place d'une politique de certification simple et efficace par l'administration

L'objectif est d'accélérer la mise en place et rendre obligatoire aux administrations l'usage d'une autorité de certification racine unique pour l'administration. Il s'agit de donner à la DCSSI les moyens de mettre en place rapidement une politique de certification cohérente de l'administration, en regroupant celle-ci par secteurs homogènes (agriculture-équipement-

environnement, santé-social, finances-industrie, justice). Afin d'éviter à l'utilisateur des formalités d'enregistrement multiples, tout enregistrement de celui-ci auprès d'une administration d'Etat serait reconnue, après acceptation de l'utilisateur, par les autres administrations. Par ailleurs, des solutions alternatives à la signature électronique, du type « Lettre recommandée électronique » pourraient être encouragées et recevoir la même valeur légale que la lettre recommandée « papier ».

XVII. Dynamisation des relations des administrations avec les entreprises par Internet

Le déséquilibre existant entre les entreprises, qui doivent utiliser TéléTVA à partir d'une certaine taille, et l'administration, qui n'est tenue à rien quand à l'utilisation d'Internet pour ses marchés publics, doit être comblé progressivement. Pour cela, il est proposé de rendre obligatoire l'utilisation d'Internet pour les marchés publics, à partir de certains seuils, élevés au départ, puis progressivement réduits. La publication du cahier des charges sous forme HTML, la publication des résultats de l'appel d'offres, respectant les secrets commerciaux des entreprises désireuses, seraient notamment rendus obligatoires.

La dématérialisation des appels d'offres et des achats publics serait accélérée, suivant et généralisant les expériences pionnières déjà réalisées. A terme, le Compte de données administratif des entreprises sera utilisé pour les appels d'offres publics, de préférence à l'obligation de fournir des justificatifs fiscaux et sociaux. La réduction du cycle d'achats publics pour les projets touchant les systèmes d'information sera recherchée. Un cahier spécifique pour les appels d'offres en matière de technologies de l'information sera institué.

XVIII. Communication sur l'e-administration et engagement de l'Etat

Un vaste plan de communication serait lancé conjointement par l'Agence et le Service d'information du gouvernement. Il aurait pour objectif de faire connaître les réalisations de l'e-administration, de valoriser celle-ci, et d'inciter à son usage. Ce plan permettrait au gouvernement de communiquer notamment sur l'engagement précis de l'Etat concernant la valeur légale de l'information publique et des téléprocédures, qui serait par ailleurs formalisée.

Conclusion : hyper-République ou « Big brother » électronique

Avec l'e-administration et l'e-démocratie, nous assistons à un processus historique, analogue au passage de l'Etat féodal à l'Etat moderne. Nous passons à l'Etat en réseau. Il ne s'agit pas uniquement de sauver l'Etat mais de le faire progresser, de lui faire réussir sa transformation.

D'abord, sauver l'Etat, car il existe des forces qui sont susceptibles de le concurrencer, de le suppléer, voire de le remplacer purement et simplement. Par exemple, la question n'est plus de savoir si les fichiers de données personnelles seront exploités et croisés. La question est de savoir qui le fera : l'Etat lui-même ou bien le grand Editeur de logiciels qui a maladroitement donné à son grand projet de commerce électronique le nom d'un document officiel que ne délivre que l'Etat régalien ? L'exploitation des informations est la nouvelle richesse des Nations. Et les Etats industrialisés sont assis sur une mine d'or qui peut déclencher les convoitises.

Ensuite, faire progresser l'Etat, le rendre plus efficace, plus transparent, plus proche des citoyens, grâce aux technologies de l'information, lui faire rendre plus de service, pour un moindre coût. Lui permettre d'associer davantage les citoyens aux grandes décisions, en les publiant systématiquement sur Internet, en les expliquant et en acceptant l'expression directe par des forum de discussion.

Nous proposons de donner à ce concept qui doit mobiliser les citoyens et les fonctionnaires un nom traduisant cette ambition par un terme approprié : l' « Hyper-République ». Cette hyper-République (terme proche de celui de République numérique lancé par le Premier Ministre) pourrait s'inspirer de la « Cyberdémocratie » définie par Pierre Lévy⁴⁹ mais s'en écarterait sur la question de la mondialisation (République universelle sur Internet).

Elle serait bâtie sur le respect du libre choix du citoyen, notamment lorsqu'il s'agit de son bien le plus précieux, ses données personnelles, qui concernent sa vie privée, sa santé, son patrimoine, des revenus, sa famille.

L'hyper-république serait décentralisée, grâce à son organisation en réseau. D'ailleurs, seul l'esprit de l'hypertexte permet de donner une cohérence à l'information véhiculée sur l'Internet public, de la mutualiser, tout en respectant l'autonomie des collectivités décentralisées

Statut des données personnelles, respect de l'égalité devant la loi, redéploiement des gains de productivité sous forme de réduction des coûts de l'administration ou de l'extension du périmètre de son action...les choix de l'Etat en matière de développement de l'e-administration sont éminemment politiques, comme le souligne Bernard Benhamou, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, suivant en cela le juriste Lawrence Lessig.

Il s'agit en définitive d'un rapport de force. Si l'Etat en France parvient à décloisonner son administration et à fonctionner réellement en réseau, si les Etats européens parviennent à former eux-mêmes un « réseau d'Etats en réseau », ils n'auront aucune difficulté à sauvegarder et à renforcer le système de valeurs qui leur est propre et qui n'est pas

⁴⁹ Pierre Lévy, Cyberdémocratie, Editions Odile Jacob, 2002

exactement celui que produit naturellement la mondialisation des réseaux d'information sous l'emprise de la seule loi du marché.

Dans le cas contraire...il n'est pas impossible que se réalise le cauchemar Orwellien, mais pas sous la forme prévue par son auteur. Car les grands groupes qui détiendront les clés des technologies de l'information ne se priveront pas de décroïsonner et de croiser à la place des Etats les informations personnelles qui tomberont en leur possession, et feront sauter les barrières juridiques dérisoires que ceux-ci tentent de leur opposer, notamment en France. Big brother, loin d'être à la tête de l'Etat, sera son pire ennemi.

Annexes

Des annexes plus complètes, comportant les principales contributions à cette mission seront publiées ultérieurement, ainsi qu'une synthèse du débat consacré à l'administration électronique qui se poursuit sur le forum du site www.internet.gouv.fr

1. « Réseau » des personnes ayant permis la réalisation de ce rapport

Ont travaillé à la mise en place et au fonctionnement de la mission et sont particulièrement remerciés:

- Laurent Sorbier, conseiller technique au cabinet du Premier Ministre
- Jean de Saint-Guilhem, directeur du Cabinet du Secrétaire d'Etat à la Réforme de l'Etat
- Caroline Pons-Hollande, conseiller technique au Cabinet du Secrétaire d'Etat
- Eva Quickert-Menzel, attachée de presse au Cabinet du Secrétaire d'Etat
- Bernard Flury Herard, chargé de mission auprès du Directeur des Services Administratifs et Financiers de Matignon
- Annie Henrion, responsable de la DIRE3
- Laurence de Susanne, responsable du site internet.gouv.fr
- Philippe Baron, vice président de la fête de l'Internet

Ont également contribué à la mission par leurs propositions et leurs analyses :

- André Santini, député maire d'Issy les Moulineaux
- Patrice Martin-Lalande, député du Cher
- Isabelle Falque Pierrotin (Forum des droits de l'Internet)
- Christian Scherer (Adminet)
- Philippe Batreau (Internauts territoriaux)
- Robert Mahl (Ecole des mines de Paris)
- Gilles Grappinet (MINEFI-Copernic)
- Jacques Sauret (MDS)
- François Belorgey (CSTI)
- Alain Giffard (MAPI)
- Alain Risson (Association des Maires de France)
- Chantal Jouanno (Cabinet Intérieur)
- Catherine Chadelat (Cabinet Justice)
- Elodie Ziegler (cabinet culture)
- Alexandre Moatti (cabinet Recherche)
- Arnaud Lucaussy (cabinet Finances)
- Sophie Tavernier (CNIL)
- Sophie Moati (Service public.fr)
- Bénédicte Roullier (Service public.fr)
- Jean-Pierre Dardayrol (ATICA)
- Marie-Françoise Lemaître (COSA)
- Laurence Lomme (COSA)
- Henri Serres (DCSSI)

- Paul Guédon (Arantis)
- Gérald Santucci, chef de l'unité "eGovernment" de la Commission européenne
- Cyril Garcia, directeur associé, Cap Gemini Ernst and Young
- Hélène Ferté, CGEY
- Bruno Oudet (ISOC)
- Olivier Peyrat (AFAQ)
- Yves Léon (Entreprise et Progrès)
- Lucien Bouchard (Observatoire des professions libérales)
- Anita Rozenholc (Association française du télétravail)
- Philippe Delelis (avocat)
- Bernard Benhamou (professeur IEP de Paris)
- Jean-Michel Billaud
- Daniel Kaplan (FING)
- Francis Sanceber
- David Nataf (IESSI)
- Godefroy Beauvallet Enseignant-chercheur, Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications de Paris
- Francis Tobolski (DIT)
- Christophe Stener (Microsoft)

2. Glossaire commenté

Accessibilité

Vocabulaire désignant la capacité des sites internet à être utilisables par des handicapés, notamment visuels.

www.brailenet.org

ADER

Administration en Réseau. C'est le réseau de lignes spécialisées reliant les différentes administrations entre elles, au travers de normes de transmission communes.

ADSL

Asymmetrical Digital Subscriber Line. Technologie susceptible d'amener Internet à des débits moyens chez l'utilisateur via la prise téléphonique (pour l'instant 512 Kilobits par secondes en France, et 3 Mégabits en Belgique, (la norme offrant plusieurs options, au choix de l'opérateur...). Les vendeurs d'ADSL tentent de nous faire croire qu'il s'agit d'une technologie à "**haut-débit***".

ADMINET

Omni du net sans structure juridique, autrefois aiguillon mal-aimé du service public, il s'agit d'une fédération de bonnes volontés souvent issues de l'administration, qui a permis l'éclosion du premier portail de ressources administratives françaises (puis mondiales) à l'époque où admifrance (sans parler de service-public.fr) n'existait pas encore. A été le premier site à rendre accessible gratuitement le droit français sur Internet, avant même le journal officiel.

www.admi.net , www.adminet.com

ART

Autorité de régulation des télécommunications.

www.art.fr

ATICA

Agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration. Elle a été créée en 2001 pour prendre la suite de la MTIC, entité des services du Premier ministre du précédent gouvernement qui exerçait une fonction de conseil technique.

www.atica.fr

Back Office

En jargon, support logistique. Terme anglais désignant l'ensemble des personnes et moyens nécessaires au traitement d'une procédure qui ne sont pas au contact du client final. Par opposition au **Front Office**, qui désigne les personnes et moyens au contact du dit client.

Dans une structure normalement constituée, les dirigeants cherchent à réduire les ressources allouées au Back Office pour favoriser le Front Office, qui est générateur de plus value directe pour le client. Toutefois, ce type de raisonnement semble n'avoir pas cours dans l'administration Française, il aurait même, dit-on, coûté leur place à certains ministres...

Bit, KiloBit, MégaBit, GigaBit, TeraBit, PetaBit,

Le Bit est le plus petit élément de signal numérique, qui vaut zéro ou 1. Il faut 8 bits (256 combinaisons) pour coder les caractères d'imprimerie latins, 16 bits pour coder à peu près tous les caractères de l'ensemble des langages de l'humanité, et plusieurs millions de bits (MégaBits), pour coder une image haute définition en couleurs. Un CD ROM en contient approximativement 5 milliards (5 GigaBits), un DVD 35 milliards.

La capacité d'un réseau de transmissions à échanger à chaque seconde le plus grand nombre de bits est un des facteurs essentiels de la productivité des utilisateurs de ce réseau. Un réseau "Gigabit Ethernet" est capable d'échanger 1 Milliard de bits par seconde en respectant les standards techniques de l'internet. Mais il faut pondérer la vitesse théorique du support de transmission par la rapidité des éléments actifs placés sur celui-ci, notamment les routeurs, chargés d'aiguiller les paquets sur les différentes artères du réseau.

Borne Interactive

Ordinateur reconditionné permettant d'offrir (ou de vendre) un accès internet dans les lieux publics. Peut être l'internet du pauvre, ou un élément d'enrichissement de la relation entre citoyen et administration, selon les points de vue.

CAWA

Club des Amis des Webmestres de l'Administration. Encore une structure informelle de gens impliqués dans le web public. Concentré de passion autour des nouvelles technologies, fait

partie de ces "non-structures" qui tentent, par leur existence, de pallier au manque de capitalisation et d'entraide officielle entre les différentes administrations quant à leurs projets web

CIRE

Comité Interministériel à la Réforme de l'Etat, il entérine les décisions concernant la réforme de l'Etat, il se réunit une à deux fois par an.

CNIL

Commission nationale informatique et libertés. Commission chargée d'empêcher que des fichiers informatiques ne soient exploités pour nuire à l'individu.

www.cnil.fr

COSA

Commission pour les simplifications administratives. Est à l'origine de la réduction du nombre de formulaires publics, mais n'a pas le pouvoir de stopper l'obsession textuelle qui sévit dans nos riantes administrations centrales, ce qui nuit à son efficacité.

CopyLeft

Par opposition au Copyright, droit donné par l'auteur à des tiers de réutiliser, copier, reprendre et modifier son œuvre sans contrainte ni préavis. L'ensemble des contenus de ce rapport est en "copyleft", et les citations qui y ont été incluses l'ont été sous ce régime légal très permissif. Seule contrainte: une tierce personne ne peut mettre de copyright sur un contenu diffusé en copyleft. Le Copyleft est la traduction la philosophie du logiciel libre appliquée aux contenus imprimés.

Copernic

Le programme du Ministère de l'économie et ds finances concernant la refonte des chaînes de traitement des impôts et la mise en ligne parallèle des déclarations fiscales.

DIRE

Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat. Structure chargée de réformer l'administration, collaborant avec d'autres dans le même sujet (citons l'ATICA*, la COSA, la MEN,...). Son entité informatique sera regroupée avec l'ATICA afin de créer une structure unique aux pouvoirs étendus.

Données personnelles

Elément essentiel de la vie privée dont certains voudraient nier l'existence. Leur propriété et leur protection sont à l'origine d'enjeux économiques colossaux, comme en témoignent les efforts de certains grands éditeurs de logiciels pour promouvoir des systèmes universels de recueil et de gestion de ces données à des fins d'exploitation commerciale...

Enchères Inversées en ligne

Technique d'appel d'offres, qui, associée à l'agrégation des achats et à la recherche active de fournisseurs, permet à ses utilisateurs d'économiser de 15 à 20% sur leurs achats. De nombreux pays comme l'Italie, l'Angleterre, mais aussi des "petites" nations comme la Malaisie ou l'Estonie, sont en train de systématiser le recours à ce mode de consultation pour leurs achats, courants ou non.

Les enchères inversées permettent un accroissement de la concurrence, une réduction des coûts d'achat, une réduction des coûts administratifs des cycles d'achat public, une transparence accrue, et les données recueillies lors du processus d'enchères peuvent servir de base à une mise en paiement rapide des prestations effectuées.

EPCI

Etablissement Public de coopération intercommunale. Il s'agit du nouveau terme instauré par la loi Chevènement sur la coopération intercommunale pour désigner les structure regroupant les communes, à savoir les anciens districts ou les anciens syndicats d'agglomération.

E, E-trucs, e-machins

La lettre E a récemment acquis un pouvoir magique, celui de rendre "branché" des concepts autrefois ignorés ou jugés ringards. "e-administration", "e-formulaires", "e-champions", "e-services", "e-fonctionnaires",

FIM, FRE

Fonds Interministériel de Modernisation et Fonds Interministériel à la Réforme de l'Etat, deux lignes de crédits destinées à soutenir les actions de modernisation de l'administration, pour environ 20 M€par an.

Front Office : Voir **Back Office***

Formats de documents:

Façon d'agréger des zéro ou des 1 (**bits***) pour en faire des documents visuels, sonores ou tactiles perceptibles par un être vivant, à travers un appareil adapté. Les formats de documents les plus utilisés en informatique sont le .doc ou .rtf (traitement de texte), html (web), pdf ou Xpress (imprimerie), etc... Mais il existe plusieurs milliers de formats décrivant toute chose numérisable (images, sons, textes, voix, vidéo...), souvent incompatibles entre eux. Afin de limiter les coûts liés à ces incompatibilités, des formats dits "ouverts", c'est à dire publics et non appropriables par un opérateur privé du marché, ont été développés et devraient à terme être rendus d'usage obligatoire dans les services publics.

Voir aussi : HTML*, XML*

.gouv.fr

Acronyme qui, lorsqu'il figure à la fin d'une adresse web, certifie que l'émetteur du site est le gouvernement français ou une structure qui en émane. La moindre structure émargeant au frais du contribuable estime se devoir d'avoir son .gouv.fr, ce qui galvaude quelque peu la marque...

GPL

General Public Licence

Ces initiales sont au logiciel ce qu'elles sont à l'écologie lorsqu'elles désignent un carburant, c'est à dire un synonyme de développement durable. Il s'agit d'un type de licence d'utilisation associé à un logiciel qui prévoit que le possesseur du logiciel peut accéder à son code source, dupliquer le logiciel autant de fois qu'il le souhaite sans bourse délier, redistribuer, modifier, revendre même ce logiciel, avec pour seule contrainte l'interdiction de le transformer en logiciel "propriétaire". Un logiciel vendu sous la licence GPL est dit "**logiciel libre**". Il existe d'autres licences libres connues du microcosme informatique, qui diffèrent par quelques détails. Les logiciels libres ont permis l'éclosion de l'Internet, car toutes les fondations du réseau reposent sur des logiciels libres. Les plus connus sont le système d'exploitation Linux, le serveur Apache, le langage de programmation PHP, Mais il y en a des milliers d'autres.

Un logiciel libre est éternellement à la disposition du public, aussi ne peut il être arrêté du jour au lendemain par son éditeur, d'où une garantie de pérennité et de durabilité supérieure.

Plus d'informations: www.aful.org , www.april.org ,

Haut Débit

Capacité d'un réseau à faire passer à chaque seconde une "grande" quantité de **bits***. On parle aussi de "réseau large bande", ou du terme anglais "broadband" quand on veut paraître branché à bon compte. L'accès actuel à Internet se fait encore pour une majorité de personnes par des modems capable de transmettre 56.000 bits par seconde (une toute petite photo basse résolution), ce que tout utilisateur d'internet considèrera comme du bas débit.

Pour Fixer les idées, voici une échelle subjective de qualification des débits associés à diverses technologies:

56.000 Bits/seconde, (56 Kbits), très bas débit, accès au Net par réseau téléphonique classique à travers un Modem.

512.000 Kbits Seconde, (512 Kbits), bas débit, accès au Net par **ADSL*** (ou câble TV) en France, nécessite un modem spécial ADSL et permet d'accéder au net par un réseau téléphonique "remis à niveau" par son gestionnaire. (environ 9 fois plus rapide que l'accès web ordinaire actuel)

Environ 3.000.000 bits/ seconde, (3Mbits), moyen débit, accès au Net par **ADSL*** en Belgique Via des opérateurs comme Belgacom ou ses concurrents.. (environ 25 fois plus rapide que l'accès web ordinaire actuel)

Environ 11 Mbits/s, (et bientôt 54 Mbits/seconde), haut débit pour un particulier ou une entreprise ne manipulant pas de signaux lourds (imagerie, imprimerie, audiovisuel, logiciel). Accessible par des technologies sans fil telles que la norme "802.11b" plus connue sous le nom commercial de "**wi-fi**". Permet d'accéder au Net avec un ordinateur muni d'une antenne (prix de l'antenne #50-100 Euros), à condition qu'une antenne "Wifi" émettrice se trouve à proximité. L'usage de ces antennes en milieu public vient d'être libéralisé par l'ART. (environ 200 fois plus rapide que l'accès web ordinaire actuel)

10Mb/s (environ 200 fois plus rapide que l'accès web ordinaire actuel), 100Mb/s (deux mille fois), 1Gb/s (environ vingt mille fois plus rapide), voire plus : très hauts débits, indispensables à tout professionnel utilisateur de documents numérique dans les années à venir. Citons les hôpitaux, les établissements de formation, les laboratoires de recherche parmi les acteurs publics les plus concernés. Nécessitent de pouvoir se connecter directement à un réseau "tout numérique" de type "ethernet"(la norme de l'internet), généralement en fibre optique. De tels réseaux se généralisent en Suède (pays précurseur) et existeront à Pau* en 2003.

HTML

Hyper Text Markup Language **Format de données*** permettant d'afficher des pages web. Se caractérise par une grande simplicité de mise en œuvre, contrepartie d'une certaine rusticité.

Hypertexte

Concept permettant de naviguer d'un document à un autre en cliquant sur un lien logique entre les deux documents. Pour plus d'explications, suivez ce lien hypertexte: www.commentcamarche.net/html/hypertxt.php3 .

Hyper-république

Concept défendu dans ce rapport et désignant la transformation et la Réforme de l'appareil de l'Etat par les technologies de l'information.

Identifiant unique

Code numérique associé à un utilisateur, permettant d'être reconnu une fois pour toutes par tous les systèmes d'information administratifs. Peut être stocké sur une carte spéciale, et être associé à des dispositifs de reconnaissance biométriques.

IGC

Infrastructure de gestion de clés : il s'agit de l'organisation technique et humaine permettant de gérer la distribution des clés d'identification et de cryptage.

Interopérabilité

Capacité pour deux systèmes informatiques d'exploiter les données stockées chez l'un ou l'autre sans difficulté, de façon transparente à l'utilisateur. Deux systèmes qui ne sont pas interopérables ne peuvent pas communiquer entre eux, ce qui nuit gravement à la productivité des structures qui les possèdent. Voir aussi **XML***

Linux

Système d'exploitation pour ordinateurs conçu sous licence libre (voir **GPL***). Pas le seul, mais le plus connu assurément. Peu répandu dans le grand public, il est en revanche largement majoritaire (plus de 65% de part de marché) au niveau des serveurs web.

Logiciel Libre :

Logiciel commercialisé sous une licence de type libre. Voir **GPL***

Minéfi

Le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

NTIC

Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (plus simplement appelées technologies de l'information). En gros, les technologies informatiques en réseau de la génération Internet, encore que certains puristes trouvent cette définition trop simpliste.

Pau

Le chef lieu des Pyrénées-Atlantiques va devenir le premier paradis du (vraiment) **haut débit*** en France. La ville va permettre, d'ici mi 2003, à la plupart de ses habitants et entreprises d'accéder à un réseau "ethernet" optique à 10 ou 100Mb/s pour un tarif équivalent à celui de l'ADSL*.

<http://eco.agglo-pau.fr/Initiatives/PBC/pbc.htm>

PDF

Picture Document Format, inventé par l'éditeur Adobe, décrit un document comme une image, par une succession de points, d'où la difficulté pour retrouver les caractères originaux, ce qui nécessite des techniques de reconnaissance de caractères.

RE/SO 2007

Intitulé du Plan présenté par M. Le premier Ministre pour développer les nouvelles technologies en France.

<http://www.internet.gouv.fr/francais/textesref/RESO2007.htm>

Système d'Information Territorial (SIT)

Serveur intranet dont la mise en place est obligatoire au niveau départemental, et qui supporte différentes applications partagées entre services déconcentrés. Ils ne sont que peu ouverts aux collectivités locales actuellement. Leur trafic est faible à quelques exceptions près.

Téléprocédure

Outil permettant à un citoyen et une structure (notamment administrative) d'échanger à distance des informations utiles et de traiter ces informations afin de parvenir à un résultat: obtention d'une pièce, d'un virement, d'une accréditation, etc... L'Internet est le support aujourd'hui le plus adapté à la mise en place de ces téléprocédures, mais quelques unes étaient déjà apparues au temps du minitel.

TéléIR, TéléTVA

Les deux procédures de déclaration de l'impôt sur les revenus et de déclaration de TVA qui ont été développées par le Ministère des Finances, dans le cadre du programme « Copernic »

Webmestre

Terme désignant un professionnel en charge d'un site internet. Toutefois, ce nouveau métier a un contour très mal défini, à tel point que la perception qu'en ont les différents acteurs de la vie publique en est très variable, du super-factorum de site au concepteur designer, en passant par l'architecte ou le responsable du bon fonctionnement du site. Certains auteurs estiment le terme tellement confus et galvaudé qu'ils prônent sa suppression...

<http://www.veblog.com/fr/2000/0909-fonctions.html>

XML

Nouvel Espéranto de l'informatique, ce langage permet en principe de rendre **interopérables*** l'ensemble des systèmes d'information qui l'utiliseront comme support de communication. En pratique, plus difficile à introduire dans le quotidien des services qu'il n'y paraît. Toutefois, le langage XML peut "habiller" des données produites dans des formats hétérogènes antérieurs, il est la goutte d'huile qui permettra à des systèmes originellement incompatibles de communiquer entre eux. Son adoption comme format principal d'échanges de données par l'administration est donc prioritaire, même si cela ne se fera pas en un clin d'œil.