

FORWARD STUDIES UNIT

LE(S) SERVICE(S) PUBLIC(S) DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION

Bénédicte CAREMIER

Working Paper, 2000

Le contenu de cette publication ne reflète pas nécessairement l'opinion ou les positions de la Commission européenne.

AVANT – PROPOS	7
INTRODUCTION	9
PARTIE I : ENTRE ANTICIPATIONS ET REALISATIONS	13
I.1 Les promesses	13
I.2 Les réalisations	19
I.2.1 Modernisation de la gestion interne des services administratifs	19
I.2.2 Informatisation tournée vers l'extérieur	20
I.3 Conclusions	22
Recommandations	25
PARTIE II : LE RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC DANS LA SOCIETE DE L'INFORMATION	27
II.1 Evolution des missions	27
II.1.1 Régulation des marchés	27
II.1.2 De nouveaux moteurs de croissance	28
II.1.3 Vigilance	28
II.2 Service public / service universel : une clarification nécessaire	31
II.3 Se recentrer sur les besoins des usagers	32
II.4 Des partenariats nouveaux et plus efficaces	33
II.5 Conclusions	34
Recommandations	35
CONCLUSIONS	37
SELECTION BIBLIOGRAPHIQUE	39

AVANT - PROPOS

Depuis 1997, la Cellule de prospective anime une réflexion sur l'avenir de la communication institutionnelle et les nouvelles formes de participation à la décision politique dans le contexte de la société de l'information. Elargissement du champ politique, création de nouveaux forums de débats, apparition de nouveaux acteurs et stimulation d'un dialogue politique plus nourri : telles semblent être a priori les premières implications des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) sur la sphère politique¹.

En multipliant et accélérant les flux d'information, en tentant une amélioration des échanges entre individus, les réseaux de communication électronique sont susceptibles d'engendrer une transformation non seulement des systèmes politiques (le plus souvent de type représentatif) mais aussi administratifs. Confrontée en effet au défi des NTIC et tout particulièrement de l'Internet, l'administration, au sens le plus large possible du terme, est-elle en mesure d'accroître la transparence et la vitesse de ses procédures, ou de proposer une meilleure visibilité de ses textes ? De quelle(s) manière(s) les NTIC vont-elles modifier son travail dans ses activités de gestionnaire ? Et plus fondamentalement, les NTIC vont-elles favoriser de nouvelles relations avec les usagers ? Une chose est certaine : l'administration ne peut rester imperméable à la société qu'elle sert. Il en va de la modernisation des outils et méthodes qu'elle met en œuvre au double bénéfice des administrés, du secteur public lui-même et de ses agents. Mais surtout l'administration doit sans cesse s'adapter pour rompre l'inadéquation existante entre d'une part les besoins d'information et de service exprimés par ses usagers et, d'autre part, les structures mises à leur disposition pour répondre justement à ces besoins.

De même, il est bien connu que le secteur public détient une masse d'informations sans nulle autre pareille. Et dans une société que l'on dit de plus en plus dominée par le 'pouvoir' de l'information, cette situation ne saurait laisser indifférent. Si certains n'hésitent pas à jouer les Cassandre et à prédire l'avènement d'une société de surveillance, pour d'autres, cette « information publique pourrait se révéler l'ultime lien de cohésion proprement politique dans la cité numérique globale. »²

Consciente de ces différents enjeux, et partant du principe que l'administration devrait être un moteur et un modèle dans l'utilisation des nouvelles technologies, la Commission européenne a d'ailleurs publié, le 20 janvier 1999, un Livre Vert sur la meilleure façon d'utiliser l'information détenue par le secteur public afin de permettre aux citoyens et entreprises d'Europe de tirer un profit maximal dans le contexte de la société de l'information³. Ce Livre Vert aborde ainsi les conditions d'apparition d'une administration électronique dispensatrice de services d'information, de communication, de transactions intégrant les dernières technologies.

¹ La synthèse de ces travaux fait l'objet d'une publication dans la série des Cahiers de la Cellule de prospective : La démocratie et la société de l'information en Europe. Editions Apogée pour la version FR et Editions Kogan Page pour la version EN.

² Pierre Bischoff, "L'information du secteur public en Europe – accès, diffusion et exploitation", Revue du marché commun et de l'Union européenne, n°432, octobre 1999, p.621.

³ COM(1998)585

Aujourd'hui, à l'heure où la Commission européenne publie les résultats de la consultation publique inhérente à ce Livre Vert⁴, ce rapport tente une reformulation non seulement des enjeux mais aussi des termes mêmes du débat sur les nouvelles technologies de l'information et le(s) service(s) public(s).

Bénédicte CAREMIER

⁴ (<http://www.echo.lu/info2000>)

Précisions terminologiques

L'expression "service public" a un double sens⁵ :

- soit, elle désigne l'organisme de production de service (définition organisationnelle). On parle alors plus facilement de services publics au pluriel ;
- soit, elle vise la mission d'intérêt général confiée à ces organismes (éducation, justice, transports, sécurité d'approvisionnement, solidarité sociale et économique, aménagement du territoire, etc.). On parle alors de service public au singulier.

A noter que le langage courant assimile souvent les deux sens, "service public" et "secteur public" (y compris "la fonction publique"), c'est-à-dire la mission et le statut.

En tant qu'organe de l'Etat, le service public reste soumis à une autorité politique. Mais c'est aussi un fournisseur de services auprès des particuliers.

La conception, l'étendue et les modes d'organisation des services publics varient d'un Etat membre à un autre en fonction notamment des traditions ou des techniques. On distingue ainsi les approches administrative, sociale et pragmatique caractéristiques respectivement des systèmes latino-germanique, scandinave et anglo-saxon.

Malgré ces spécificités, leur action se fonde sur quatre principes : la continuité, l'égalité d'accès, l'universalité et la transparence. Au centre de toutes ces considérations, figure l'intérêt du citoyen, dont l'exercice requiert la garantie d'accès à des services jugés essentiels et la poursuite d'objectifs prioritaires.

Les sociétés européennes sont attachées à leurs services publics. En effet, «la fonction de ciment de la société qu'[ils] assument dépasse le seul niveau des préoccupations matérielles.»⁶ Elle comporte une dimension symbolique en offrant «des repères à la collectivité». Elle est constitutive «du lien d'appartenance des citoyens à celles-ci (...) et de l'identité culturelle».

Ainsi, dans le contexte européen, les services publics participent à la cohésion économique et sociale et contribuent, dans une économie de marché ouverte, à la réalisation des objectifs de solidarité et d'égalité de traitement.

Des mutations dont les services publics doivent tirer parti

Le contexte de la mise en œuvre des services d'intérêt général et plus particulièrement des services publics, diffère largement de celui qui prévalait lors de leur mise en place. En effet, aujourd'hui, la libéralisation des télécommunications exacerbe la concurrence et incite à rechercher l'accès aux meilleurs tarifs possibles.

Aujourd'hui, y compris au niveau européen, les individus tendent à faire davantage valoir leurs droits et revendications en tant qu'usagers des services publics. Ils sont plus exigeants en termes de choix, de qualité et de prix. Pour beaucoup d'entre eux, d'ailleurs, les services publics sont perçus comme de véritables acquis sociaux.

⁵ "Les services d'intérêt général en Europe", 96/C 281/03, in JOCE n°C281 en date du 26 septembre 1996.

⁶ Ibid., point 6.

Aujourd'hui, et contrairement à l'après II^{ème} Guerre Mondiale, les ressources publiques sont plus difficilement mobilisables que les financements privés pour le développement et l'entretien des réseaux d'infrastructures.⁷

Aujourd'hui, enfin, les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) modifient les données des économies mono- ou oligopolistiques traditionnelles, notamment dans les télécommunications et les transports.

Ces mutations technologiques, la globalisation de l'économie et les modifications des attentes des usagers suscitent des inquiétudes relatives à l'avenir des services publics, en liaison avec des préoccupations en matière d'emploi et de cohésion économique et sociale. En effet les entreprises publiques qui assurent l'essentiel de ces services, représentent environ 9% de l'emploi, 11% de l'activité non-agricole, et 16% de l'investissement de la Communauté européenne. L'adaptation à ces nouvelles données devient une nécessité.

Le défi des nouvelles technologies : participer au renouveau des services publics

Dans la société de l'information, les quatre principes fondamentaux (continuité, égalité d'accès, universalité et transparence) revêtent une acuité particulière. Les services publics se voient investis d'un plus grand rôle en tant que gardiens des libertés publiques et de l'égalité. Ils sont également concernés en tant que fournisseurs d'information. Et il est aussi clair que le développement des technologies de l'information s'est appuyé sur les demandes considérables du secteur public national.

Mais si, pendant les "Trente glorieuses", le secteur public a réussi à concilier rationalisation de l'économie et intérêt général, il ne peut plus aujourd'hui réaliser la même prouesse. Respecter les missions de service public tout en favorisant les conditions de leur efficacité, combiner les impératifs du marché et ceux de l'intérêt général : tel est le difficile équilibre que les services publics doivent désormais atteindre.

Un vent de réformes souffle sur les services publics. On a beaucoup parlé ces dernières années de 'New Public Management' ou de 'Business Public Re-engineering', méthodes issues du secteur privé et transférées dans le public dans l'espoir de l'adapter aux nouvelles exigences de nos sociétés. Au début des 1990s, le gouvernement britannique s'en est explicitement inspiré pour son programme de modernisation de l'administration. Ainsi, une optique plus orientée vers l'utilisateur et un engagement beaucoup plus marqué vers des objectifs d'amélioration de la qualité (qualité totale) ont été encouragés à travers 'une Charte des Citoyens'⁸. Des changements similaires ont eu lieu dans d'autres pays européens.

Surtout cette première vague de modernisation a préparé le terrain pour une nouvelle série d'innovations, impliquant d'une part une recherche de changements plus profonds dans les organisations de gouvernance et d'autre part l'entrée des services publics dans l'ère de la société de l'information.

La progression de la société de l'information participera-t-elle à ce renouveau des services publics ? L'innovation technologique peut-elle être exploitée pour assister leur management et leur fourniture ? L'administration publique qui symbolise à tort l'ensemble des services publics⁹, paraît généralement si lourde et si lointaine que l'on imagine mal l'utilisation des NTIC pour améliorer son fonctionnement et simplifier la vie des usagers. Tout le monde a en tête les files

⁷ Ibid., point 13.

⁸ Elle définit les niveaux de service auxquels les citoyens et les clients peuvent aspirer de la part des fournisseurs de service public.

⁹ Des organismes de droit privé peuvent se voir confiés une mission d'intérêt général ou de service public pour l'exercice de laquelle l'autorité publique leur attribue des compétences de puissance publique (ex. certaines compagnies de téléphone, de distribution d'électricité ou de gaz)

d'attente interminables, les erreurs dues à une incompréhension des textes et parfois à de mauvaises manipulations des documents.

Parallèlement, alors que les performances économiques reposent de plus en plus sur l'innovation technologique, «le corps social souffre d'un manque d'innovation institutionnelle. Les difficultés de financement des services publics paralysent toute initiative des pouvoirs publics (...) [ce qui] engendre une crise de l'Etat-providence.»¹⁰

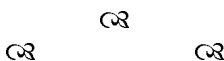
Les autorités publiques sont donc mises en présence d'une double nécessité :

- remettre en cause les modes traditionnels de fourniture du service public
- et mener des politiques de nature à accompagner les transformations de la société.

Elles doivent :

- gérer la complexité sociétale posée par le regroupement de divers acteurs
- promouvoir des changements organisationnels dans le cadre d'un contrôle strict des dépenses publiques et clairement démontrer à tous les acteurs les avantages des nouvelles applications technologiques
- gérer éventuellement la complexité technique posée par l'intégration d'une vaste gamme d'applications télématiques
- définir la politique et les règlements appropriés en vue de garantir des services équitables à un prix abordable.

Moderniser les services publics nécessite donc plus que la simple introduction physique d'un matériel informatique et bureautique dans les bureaux administratifs. Il ne s'agit pas uniquement de maîtriser les nouvelles techniques et d'informatiser les procédures. Il s'agit aussi et peut-être surtout de contribuer au développement d'une nouvelle culture veillant à ce qu'elle ne soit pas génératrice d'inégalités.



Les nouvelles technologies sont très souvent considérées comme une source d'améliorations qualitatives, de gains économiques et d'opportunités d'innovation, y compris pour le secteur public. L'objectif de ce rapport n'est pas de faire une synthèse de tout ce qui a déjà été dit et écrit sur les services publics dans la société de l'information. Et donc de faire écho aux promesses d'améliorations contenues dans la majorité des documents officiels.

En effet, ces discours "d'anticipation" ne sont pas seulement critiquables philosophiquement et politiquement (c'est-à-dire en fonction de l'idée que l'on se fait du droit des citoyens à participer à la définition de leur devenir). Ils sont aussi critiquables scientifiquement parce qu'ils ne tiennent pas compte de tout ce que les recherches sur les NTIC, au travers de certaines d'études de cas ou d'analyses historiques, nous ont appris. On ne peut penser les usages et effets des NTIC dans les services publics de façon univoque et binaire. Cette ambivalence de l'innovation technologique, à la fois productrice de bénéfices et de coûts, de solutions et de problèmes, d'effets négatifs et positifs inséparables, avait déjà, à l'époque était mise en évidence par J. Ellul.¹¹

Ainsi, alors que tous les discours et documents officiels s'évertuent à nous décrire les avantages programmés de la société de l'information, nous avons décidé d'en prendre le contre-pied en

¹⁰ "La préparation des Européens à la société de l'information", p.21.

¹¹ *La technique ou l'enjeu du siècle*, Armand Colin, Paris, 1954

mesurant le décalage existant entre ces promesses et les réalisations, entre ce que les NTIC sont censées apporter à l'amélioration du fonctionnement des services publics et ce qui se passe réellement sur le terrain.

Nous nous pencherons ensuite sur l'évolution du concept de service public dans un environnement devenu plus problématique. Quel(s) rôle(s) doit-il assumer ? Le besoin de clarifier les notions de service public et de service universel ne se fait-il pas sentir ? De nouveaux partenariats ne sont-ils pas envisageables ? Ce sera l'objet de notre deuxième partie.

PARTIE I : ENTRE ANTICIPATIONS ET REALISATIONS

Dans les années 1955-1970, l'ordinateur apparaît comme la machine qui transforme le travail de bureau tout comme la machine à vapeur et le moteur électrique avaient, en leur temps, modifié le travail en atelier. De nombreux rapports (citons, en France, le Rapport Lhermitte de 1968 auprès du Conseil Economique et Social) reflètent une causalité directe entre performance des entreprises, croissance de la productivité, informatisation et diminution de l'emploi. Durant cette période, les entreprises privées, encouragées par des politiques publiques adéquates, introduisent progressivement l'informatique dans la gestion de leurs tâches administratives. La mensualisation et le versement automatique des salaires sur un compte en banque relèguent au rayon des souvenirs les files d'ouvriers attendant leur paie hebdomadaire et les bulletins de paie découpés dans un registre tenu à la main.

Des analyses comparatives relatives à l'utilisation de ces technologies dans les secteurs public et privé, montrent que le premier, en termes d'informatisation et de modernisation de son fonctionnement, se laisse distancer par le second. «When it comes to "computerization" (...), the federal government is woefully behind the times, unable to use even the most basic technology to conduct its business.»¹²

Aujourd'hui, les choses ont beaucoup changé. De nombreuses administrations locales, nationales et internationales appliquent les NTIC à un nombre croissant de leurs services publics. L'objectif est généralement double :

- déconcentration des services administratifs vers les citoyens
- et raffinement du processus décisionnel démocratique.

Afin de repérer les enjeux de la modernisation technologique dans le service public, il nous semble opportun de revenir objectivement sur l'évolution des débats, sur les utopies qui les ont traversés et sur les réalisations qui en ont résulté. De très nombreux discours d'anticipation ont marqué ces dernières années : discours officiels, prospectifs, syndicaux, de chercheurs, des industriels, des médias... sans oublier la science fiction qui a souvent traité de l'informatisation de la société et donné des pistes de réflexion¹³. Nous proposons donc, dans un premier temps, de confronter promesses et réalisations, afin de mieux comprendre le fossé qui les sépare et donc mettre en exergue les contraintes sur lesquelles bute encore l'application des nouvelles technologies dans les services publics.

I.1 Les promesses

Des discours incantatoires de l'Administration Clinton :

« Cette nouvelle révolution [informationnelle] devrait modifier radicalement le système éducatif, le système de santé, le fonctionnement de l'administration et les loisirs.»

«We must reinvent government so as to serve its citizens more effectively and develop into the 're-engineering' approach that ascribes a clear and powerful role to ICTs in the enabling of organizational changes»¹⁴

en passant par les textes européens empreints de techno-optimisme :

¹² Al Gore cité par W. Dutton, *Information and communication technologies : visions and realities*, p.266

¹³ Cfr. L'intervention de G. Klein au colloque "Informatisation et anticipations", Strasbourg, le 10 juin 1998.

¹⁴ Al Gore, entretien avec C. Distler, in *Politique Internationale*, n°65, automne 1994, p.40.

« Ce que nous pouvons (...) attendre [de la société de l'information] pour les gouvernements et les administrations ? Des services publics plus efficaces, plus transparents et plus rapides, plus proches des citoyens et moins onéreux. »¹⁵

« L'accès aux services publics et informations en ligne devrait être universel. Les nouvelles technologies offrent aux administrations d'immenses possibilités de répondre aux besoins des citoyens de manière plus efficace et plus souple. »¹⁶

« L'administration publique pourrait être aux avant-postes de la société de l'information (...) »¹⁷

et les intentions de certains gouvernements nationaux pour favoriser la modernisation des services publics.

Ces discours et déclarations concluent tous à l'urgence d'agir. Ils s'accordent sur la nécessité d'investir dans les autoroutes de l'information et plus particulièrement dans une modernisation des services publics. Les buts recherchés s'appuient sur le postulat suivant : l'informatisation des données administratives, la communication télématique entre administrations, ou d'administrations à professionnels extérieurs, est susceptible d'améliorer la gestion des services publics en évitant les duplicata et en favorisant la rapide circulation des informations. Ces changements technologiques sont un tremplin évident pour les innovations dans les services publics.

Les objectifs sont de trois ordres :

① améliorer la prestation des services publics (vitesse de réponse, efficacité, précision) en utilisant des techniques ayant déjà fait leurs preuves dans le secteur privé. Il s'agit d'offrir des services de meilleure qualité, mieux adaptés aux besoins et économiquement viables.

Exemples : numérisation et envoi électronique des documents administratifs, téléguichets, mise en ligne des annuaires et des organigrammes administratifs.

② rapprocher les gouvernants des citoyens et encourager une participation plus large et plus active de ces derniers dans le processus décisionnel ¹⁸.

Les NTIC seraient de nature à instaurer de nouvelles relations entre citoyens et institutions publiques. « Les administrations largement conçues dans une optique centralisatrice et uniformisante ne peuvent aujourd'hui répondre aux aspirations à une plus grande diversité des services prestés et à une démocratie plus vivante et participative. Les services télématiques peuvent contribuer à réconcilier usagers et services publics en faisant évoluer [ces derniers] »¹⁹

Exemples : votes et sondages électroniques, permanence téléphonique des responsables politiques, diffusion des débats municipaux par le réseau câblé.

③ garantir l'accès pour tous (par ex. via des kiosques publics ou des centres de télématique) ainsi qu'un choix démocratique de services. Les services de télématique encourageraient l'intégration sociale, supprimeraient les frontières géographiques, offrant ainsi des possibilités égales aux citoyens moins favorisés.

Exemples : réservation à distance d'un moyen de transport, télé-achat, visioconférence, systèmes de téléalarme, services sociaux d'information.

De plus, en permettant une productivité accrue, les NTIC desserreraient les contraintes budgétaires auxquelles sont soumis les services publics.

¹⁵ "L'Europe et la société de l'information planétaire - recommandations au Conseil européen", mai 1994

¹⁶ "Des réseaux pour les citoyens", Information Society Forum, juin 1996

¹⁷ "Construire la société européenne de l'information pour tous", Rapport final du groupe d'experts de haut niveau, juin 1997

¹⁸ Cahier de la Cellule de Prospective : « La démocratie et la société de l'information en Europe », Ed. Apogée - OPOCE, 1999

¹⁹ "La préparation des Européens à la société de l'information", p.23

A terme, les nouvelles technologies contribueraient donc à la réorganisation des services d'utilité publique, piliers fondateurs de l'Etat-providence frappé actuellement d'une crise d'efficacité et de légitimité.

De façon très pragmatique, les NTIC stimulées par une baisse progressive des coûts, seraient à l'origine d'un vaste spectre d'innovations et de communication décentralisée :

Fonctions des NTIC	Applications	Systèmes à exploiter	Exemples concrets
Information	<ul style="list-style-type: none"> • diffusion de l'information • réactualisation de données 	<ul style="list-style-type: none"> • réseaux câblés et satellitaires • Internet kiosques multimédia CD-ROMs bulletin boards (BBS) vidéotexte	<ul style="list-style-type: none"> • Issy-les-Moulineaux (F) • National Citizen Information System (Egypt) • InfoCid (Portugal) • Numérisation des archives Seine et Marne (F) • Parthenay (F) • Commune de Saint-Gilles (B)
Transactions	<ul style="list-style-type: none"> • paiements électroniques, versement des allocations • votes, referenda, sondages • acheminement de documents 	<ul style="list-style-type: none"> • kiosques multimédia • systèmes experts • cartes à mémoire • opérateurs électroniques • bornes à écran tactile • TV interactive • vidéophonie • Internet • crayon optique 	<ul style="list-style-type: none"> • Projet Vereda (Espagne) • "Wyocard" (Wyoming, USA) • gestion à distance des comptes bancaires • délivrance de billets ferroviaires • Celatium Voting System (New Zealand) • Cybercrate (B) • bulletins de vote • CAPE (Computer Aided Post in Europe)
Recherches de documents	<ul style="list-style-type: none"> • accès aux informations publiques • réponses aux questions les plus fréquentes • prestation de services et délivrance de documents 	<ul style="list-style-type: none"> • Internet • bases de données, annuaires en ligne • répondeurs automatiques • e-mail • systèmes experts • e-mail 	<ul style="list-style-type: none"> • Minitel, Manchester Electronic Village, Autrans • InfoCalifornia • Tulare County California
Communications à distance	<ul style="list-style-type: none"> • débats sur des questions publiques • requêtes de la part des citoyens • services d'urgence 	<ul style="list-style-type: none"> • Internet • computer- vidéoconférence • BBS • Internet, kiosques, e-mail 	<ul style="list-style-type: none"> • Trévon (F) • téléguichet en Scandinavie • InfoCid (Portugal) • DEDICS (système télématique de gestion des incendies)

Source : adapté de W. Dutton, *Information and communication technologies : visions and realities*, p.267

I.2 Les réalisations

I.2.1 Modernisation de la gestion des services administratifs

L'introduction de l'informatique puis des nouvelles technologies dans les services publics, améliore la productivité administrative. Ces faits ont été et sont toujours affirmés comme inéluctables. Mais ils ne sont pas toujours confortés par des observations et études empiriques²⁰.

Comment les nouvelles technologies améliorent-elles le travail des "cols blancs" ? Les gains viennent essentiellement de :

- la réutilisation des données dans un plus grand nombre d'usages (saisie unique)
- la communication à un plus grand nombre d'utilisateurs (éditions multiples)
- la capacité à retrouver l'information pertinente dans une grande masse de documents (bases et banques de données)
- l'automatisation des calculs (par exemple des impôts, des prestations sociales, des bulletins de paie)

L'introduction des NTIC sert donc avant tout la qualité des prestations, avec une réduction des erreurs et des délais. D'ailleurs la question des délais est une cause fréquente de la volonté d'informatiser les services publics.²¹ Citons un seul exemple : la préfecture de Seine et Marne a numérisé tous les documents qu'elle est habilitée à délivrer (cartes d'identité, passeports, cartes grises). Aujourd'hui, les archives de 5.000 cartes d'identité tiennent sur un CD-ROM pressé en 45 minutes ; les données sont stockées dans un juke-box de 240 disques auquel on accède en deux secondes au lieu de 30 mn dans les rayonnages traditionnels. Les archives sont consultables aisément lors de la délivrance des documents. Chaque employé traite 150 dossiers par jour au lieu de 25 et les délais d'attente du public sont ramenés de 1 semaine à 45 minutes.²²

Les temps dégagés par l'utilisation de l'informatique peuvent également "glisser" vers d'autres activités. Dans de nombreux services, les employés reçoivent, sous forme de notes de service, une quantité de travail à réaliser parfois supérieure aux ressources effectives. Un arbitrage s'impose alors entre les différentes directives : le travail de base et/ou immédiat est effectué en priorité et les autres tâches sont accomplies en fonction du temps restant. Lorsque l'informatique libère des ressources, les tâches obligatoires habituellement écartées par manque de temps, peuvent être effectuées.

J.-L. Peaucelle a observé que l'informatisation d'un service financier dans une grande administration, avait diminué de moitié les tâches de frappe élémentaire au clavier. En analysant un peu plus finement le travail, il a remarqué qu'avant l'informatisation, le service, débordé, se simplifiait la tâche (tous les bons de commande étaient pointés sans vérification minutieuse des disponibilités budgétaires). Les allègements de travail liés à l'application des technologies bureautiques et informatiques ont immédiatement été affectés à un examen plus attentif du budget.

Une partie du temps gagné sert également à améliorer les conditions de travail. Le stress lié aux erreurs, aux délais à respecter sont moindres si l'ordinateur assiste les personnes. Mais il faut tenir compte des défaillances informatiques et du surcroît de tâches à effectuer.

A ce propos, une étude menée par le groupe Gartner a montré que les personnels administratifs, devant leurs écrans d'ordinateur, consacraient environ 1 heure par jour à des tâches directement

²⁰ Cfr. les travaux de J.-L. Peaucelle, professeur de sciences de gestion, ENS Cachan (France).

²¹ Une anecdote : les résultats du recensement américain de 1880 ne furent connus que 7 ans plus tard ! Ce fut la cause principale de la décision d'utiliser la machine à cartes perforées (tabulatrice) de Hollerith pour le recensement de 1890. Ce fut le premier usage, à grande échelle, de moyens mécaniques de traitement de l'information.

²² Le Monde Informatique, Edition du 08 avril 1994.

liées à leur outil et non au contenu de leur travail (démarrages, attentes, pannes, appels à l'assistance en ligne, etc.). Peut-on alors parler de gains de productivité ? Ceux-ci ne semblent avoir de sens qu'au regard des nouvelles charges à accomplir.

Autre étude : en mars 1991, le Comité Interministériel de l'Evaluation des Politiques Publiques (CIME) en France, lance une «évaluation du développement de l'informatique et de son impact sur l'efficacité de l'administration». Une douzaine d'applications sont sélectionnées dans les principaux ministères. Le résultat publié en 1992 (*l'Informatique de l'Etat*) est assez pessimiste : il constate que «globalement il n'y a presque jamais eu de rentabilisation des investissements consentis.» Parmi les raisons invoquées, l'absence de liens entre l'informatisation et l'allocation des moyens.

Enfin, les réglementations internes aux administrations ont tendance à se compliquer. Des règlements s'ajoutent aux précédents. Cette tendance à la complication a toujours existé (M. Crozier). Mais, jusqu'à maintenant, elle butait sur la capacité des services administratifs : faute de moyens, on revenait à des procédures simples. Aujourd'hui, avec les NTIC et l'informatique, cette contrainte s'efface.

Mais surtout l'introduction d'innovations dans la gestion interne des services publics achoppe sur un obstacle de poids : les contraintes et la démotivation rencontrées dans une culture administrative et bureaucratique caractérisée par son aversion pour le risque («les nouvelles frontières sont celles de l'esprit»²³). Il faut ainsi tenir compte :

- des "baronnies" existant au sein des organisations publiques
- de la fragmentation causée par un cloisonnement des services. D'où des incompatibilités pratiques de communication
- de la centralisation excessive des services publics
- des réticences du personnel à l'égard d'une informatisation susceptible d'entraîner des réductions de postes, une réorganisation de l'organigramme et une redistribution des tâches accompagnée d'une exigence de mobilité (géographique ou changement de services)
- de la perception selon laquelle ces initiatives auraient pour but exclusif la diminution des coûts et que les revendications d'une meilleure efficacité des services publics seraient d'ordre purement cosmétique
- de la crainte de voir les rares fonds publics utilisés à mauvais escient (problème de la mauvaise définition des priorités et de la mauvaise répartition des investissements).

I.2.2 Informatisation tournée vers l'extérieur

Outre les applications de "télé démocratie"²⁴, les services publics électroniques offrent trois avantages concrets aux usagers des services publics :

- des réponses plus rapides (mais sont-elles plus appropriées ?) à leurs requêtes, y compris en dehors des heures d'ouverture des bureaux ;
- un accès à tous les services administratifs quelle que soit sa situation géographique (Cfr. dans les régions isolées) ;
- l'amélioration des services d'urgence.

Avantages auxquels il faut ajouter une efficacité accrue dans la prévention de la fraude et du détournement des fonds publics, susceptible de renforcer la confiance des citoyens dans les services publics.

Toutefois, des observations menées sur le terrain nuancent cet optimisme.

²³ Citation reproduite par un participant au colloque "Informatisation et anticipations" tenu à Strasbourg en juin 1998. Nous n'en avons malheureusement pas retrouvé la source.

²⁴ Cahier de la Cellule de Prospective, Ibid.

La quasi-totalité des projets "de service public électronique" (Cfr. le tableau ci-dessus) sont soit des expériences pilotes ayant bénéficié de conditions privilégiées (ex. Parthenay, Manchester, Bologne, InfoCid), soit trop récentes pour pouvoir en tirer des enseignements définitifs. Ainsi, sur base des résultats de l'étude ESIS menée par ISPO²⁵, 65% des projets répertoriés dans la catégorie "administration et démocratie électronique" sont toujours en cours de réalisation. En outre, dans une conjoncture économique et sociale difficile, de nombreux responsables politiques n'osent rêver, ne serait-ce que quelques secondes, à de tels projets. Ils en perçoivent les avantages potentiels mais les contraintes budgétaires s'imposent à eux avec fermeté.

Toujours selon l'étude ESIS mentionnée ci-dessus, la technologie utilisée dans les projets de modernisation des services publics reste la téléphonie de base (à 68%). On est donc très loin des prévisions relatives à «un gouvernement multi-services» tel que promu dans de nombreux discours officiels. L'intégration des services prestés par plusieurs entités publiques via les outils de la télématique²⁶ n'en est encore qu'à ses balbutiements. De plus, les expérimentations sont souvent basées sur des technologies déjà éprouvées dans le secteur public, à savoir les systèmes administratifs informatisés (logiciels) et les bases de données. Ou elles incorporent des moyens (répondeurs automatiques) déjà testés dans le secteur bancaire, commercial et industriel. Les services publics sont-ils vraiment «aux avant-postes de la société de l'information», jouant le rôle de précurseurs et d'innovateurs ?

Un décalage apparaît également entre les besoins concrets des usagers des services publics et les prestations offertes :

- décalage quant aux techniques offertes. Ainsi sur le site de Maignon ouvert aux débats suite à l'annonce du Plan Gouvernemental pour le Développement de l'Internet, on pouvait lire : «l'Etat doit fournir de vieux ordinateurs permettant d'aller sur Internet (386 ou Mac équivalents) pour tous, avant de penser au luxe (CD-ROM, multimédia)».
- décalage quant au contenu : si l'intérêt de la mise en ligne des formulaires administratifs (déplacements évités) ou de l'informatisation des annuaires ou organigrammes (fin des "labyrinthes" téléphoniques pour trouver le bon interlocuteur) nous semble aller de soi, il n'en est pas de même de la mise à disposition de banques et autres bases de données. Certains avancent même que, sous couvert de servir l'intérêt des citoyens, ces informations ne serviraient en fait que les lobbyistes et les administrations elles-mêmes. Concrètement, quelle est la plus-value de la numérisation des Journaux Officiels, des grands textes de loi ou d'une sélection de la jurisprudence pour l'administré confronté à un problème particulier et forcément personnel ? Les usagers ne risquent-ils pas de se voir submergés par une avalanche d'informations non pertinentes ?

Par conséquent, alors qu'on observe une explosion de l'offre et que les services publics sont considérés comme des espaces privilégiés pour l'expérimentation des NTIC, il y a une vraie nécessité à poser la question de leur utilisation par les particuliers et des «attentes collectives» en la matière. Qu'attendent les usagers ? Et sont-ils prêts à utiliser les services publics électroniques quand on sait que 60% des Européens sont perplexes voire hostiles à l'engagement dans la société de l'information²⁷ et que leur demande de garde-fous juridiques (protection de la vie privée) est un des principaux freins à une mobilisation plus générale ?²⁸

Cette constatation renvoie à une autre observation : si l'on compare l'importance des informations brutes disponibles (près de 20% des projets recensés par ESIS) avec la place accordée à l'interactivité des services (que ce soit au niveau de ce qu'il est convenu d'appeler

²⁵ Cfr. ESIS (European Survey on Information Society), <http://www.ispo.cec.be/esis>

²⁶ Par exemple, une personne en recherche d'emploi accéderait directement à un éventail de services : offres d'embauche, demande d'allocations, identification des programmes de formation et des possibilités d'instruction, etc.

²⁷ Pourcentage cité par J. Wenzel lors de la conférence ESIS / ISPO de mars 1998

²⁸ Cfr. Eurobaromètre, "L'attitude des citoyens de l'UE face aux autoroutes de l'information et à la société de l'information", février 1995

"les services interactifs offerts", des offres d'hébergement ou encore des possibilités de débat données aux utilisateurs), on note que l'interactivité est, en règle générale, réduite à une portion congrue. A en juger par certaines études menées notamment en Belgique²⁹, les forums de discussion sont extrêmement rares et leurs utilisateurs éventuels sont presque toujours les mêmes.

Dans le prolongement de ces questions, il s'en profile d'autres tout aussi cruciales : quel est le pourcentage de particuliers ayant actuellement accès aux réseaux ? Selon ISPO, seulement 1.48% de la population belge avait un accès à Internet en 1996 !!³⁰ Cette inégalité d'accès semble malheureusement devenue une antienne mais elle mérite d'être plus systématiquement analysée et prise en compte. Elle amène à se poser une autre question : comment pourrait-on financer l'accès de tous à ces nouveaux services ? Certes, un effort significatif est fait, depuis plusieurs années, en Europe en termes d'accessibilité. Mais les objectifs ne sont pas encore atteints.

Enfin, de très fortes préoccupations sont exprimées en termes de dispositions réglementaires. Prenons le cas des téléprocédures : si l'informatisation permet de "récupérer" via les réseaux informatiques des documents administratifs, ces derniers ne peuvent pas être renvoyés "en ligne". Ce courrier devra être posté pour des questions de fiabilité des signatures électroniques, d'inadaptations structurelles de l'administration mais aussi de validité juridique de telles procédures.

I.3 Conclusions

En décrivant, plus ou moins dans le détail, ce que seront les services publics de demain, les discours "d'anticipation" propagent le sentiment de l'inéluctabilité du changement technique. Ils favorisent des comportements d'adaptation plutôt que des comportements d'action, d'intervention et de choix. Surtout, ils négligent le facteur temps. Les effets des NTIC sont décrits sans prendre en compte le fait qu'ils se produiront sur des dizaines d'années et feront l'objet d'un long travail d'absorption par le corps social. En outre, ils évaluent, avec des référents d'aujourd'hui, des outils qui seront utilisés dans des cadres probablement très différents.

En 1993, l'Office of Technology Assessment (OTA) américain prévenait que les bénéfices potentiels que le secteur public pouvait tirer des nouvelles technologies étaient gaspillés³¹. Les principaux obstacles identifiés à l'époque recouvraient :

- un manque d'attention portée à l'élément humain ;
- un manque de priorité attribuée au besoin d'applications abordables, accessibles, et 'user-friendly' ;
- l'échec à établir des partenariats entre secteur privé et public.

Cinq ans plus tard, les mêmes obstacles sont mis en exergue³². Une grande partie des barrières à l'introduction d'innovations technologiques dans les services publics sont d'ordres organisationnel et psychologique. Surmonter ces obstacles suppose une prise de conscience selon laquelle les nouvelles méthodes de prestation de service public ne pourront être efficacement mises en œuvre que si les services concernés sont soumis à un changement structurel important. Mais pour que les services publics bougent, il faut parallèlement que leurs

²⁹ Marie d'Udekem-Gevers, *Villes numérisées belges : analyse d'un échantillon de sites francophones destinés aux particuliers*, juin 1998

³⁰ En 1998, 900 000 belges avaient consulté le réseau au moins une fois au cours des derniers mois, soit 11% de la population totale. Toutefois, seulement 400 000 personnes utilisent Internet au moins une fois par semaine et, parmi eux, 34 000 se branchent quotidiennement. (Etude Dimarso, reprise dans *Le Vif / l'Express* du 20 février 1998)

³¹ W. Dutton, *Information and communication technologies : visions and realities*, p.269

³² On se référera utilement aux conclusions des colloques ESIS / ISPO (mars 1998) et CECUA (avril 1998)

administrés le demandent et que les plus hautes autorités politiques l'ordonnent. Dans aucun pays, la pénétration en profondeur des NTIC dans les services publics ne pourra se passer du soutien des usagers et d'un engagement fort des autorités politiques.

RECOMMANDATIONS

Moderniser les services publics va au-delà de l'informatisation des procédures, selon des modalités plus ou moins inédites. Il s'agit surtout d'initier un changement culturel et de créer une attitude positive envers ces nouvelles technologies, tant dans le chef des personnels que des usagers des services publics. Afin de concrétiser les espoirs placés dans les NTIC, une véritable **stratégie** doit être élaborée.

Cette stratégie implique :

- une **vision claire** de ce vers quoi on veut tendre
- une **approche holistique** du changement. Les NTIC peuvent être à l'origine de *changements organisationnels* importants. Mais ceux-ci ne pourront avoir lieu que si un *état d'esprit* disposé à l'innovation organisationnelle, est développé.
- les programmes de changement des services publics ne sont susceptibles d'aboutir que si les transformations sont définies comme **des processus à long terme**.

Concrètement il faut,

- **impliquer les dirigeants politiques et administratifs**. L'encouragement de la hiérarchie est capital pour imposer ces innovations et leur donner une "légitimité".
- les applications électroniques doivent être promues comme des moyens d'améliorer des méthodes de travail, comme des **compléments**, et non comme des substituts aux approches traditionnelles de prestation des services publics.
- **impliquer les personnels des services publics**³³ afin qu'ils comprennent et soutiennent les changements d'organisation. Sans une meilleure compréhension des transformations induites par les NTIC, aucune tentative de 're-engineering' des services publics n'aboutira. Dans le pire des cas, elle conduira à une dislocation profonde. Dans le meilleur des cas, elle aboutira à la refonte des vieux guides de procédures internes et se traduira par des changements mineurs. Cette implication passe par une formation adéquate des personnels. Les principaux blocages viennent en effet de la non-connaissance des NTIC qui caractérise tant les chefs que les agents. Il faut lancer des programmes systématiques utilisant des fournisseurs et des outils en ligne³⁴. Un personnel mieux formé est un personnel plus apte à communiquer la nature nouvelle des services publics. Mais la formation n'a de sens que si elle se double immédiatement de pratique. Ainsi des circulaires précises pourraient inciter toutes les administrations à doter chaque agent (ou presque) d'une adresse électronique, d'un matériel connecté à Internet et à un ou plusieurs intranets.
- **impliquer les usagers eux-mêmes et l'ensemble des acteurs concernés (secteur privé, associations, etc.)**

Le tout complété par des **exercices prospectifs relatifs à l'administration du XXIème siècle**. Ce travail peut se matérialiser par la mise en ligne, éventuellement avec les industriels intéressés, de véritables simulations de l'administration de demain. Ces simulations se placeront dans la perspective des besoins des citoyens. Il faut également multiplier, le cas échéant avec des universités, des études méthodologiques relatives à l'utilisation des nouvelles technologies (Cfr. l'essor du e-mail), au développement du travail en groupe, etc. De nouveaux critères d'évaluation doivent être conçus (combiner critères d'évaluation orientés vers le financier, avec l'amélioration de la qualité du service par ex.)

³³ Ex. le projet InfoCid a été propulsé par le 'middle-level management' du Secrétariat à la modernisation de l'administration directement sous l'autorité du Premier Ministre.

³⁴ C'est ce qu'a fait France Télécom, pour l'ensemble de son encadrement. Son outil a été mis gratuitement à la disposition des administrations françaises.

PARTIE II : LE RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION

Comment les services publics peuvent-ils assurer leurs rôles dans la société de l'information ? Autrement dit, comment peuvent-ils satisfaire conjointement les besoins des investisseurs et ceux des consommateurs (essentiellement en termes de qualité et de faibles coûts), et donc garantir un minimum de cohésion faute duquel la pérennité de la société de l'information elle-même serait menacée ?

Le problème des services publics dans la société de l'information est le suivant : pour les autorités publiques qui se «voudrai[en]t maître[sse]s des horloges, celle des technologies de l'information tourne vite. Pour autant, [elles] ne peu[ven]t se retirer du jeu.» Cette façon d'aborder la question a le mérite de souligner l'insuffisance des modes traditionnels d'intervention du secteur public face à la diversité des situations inédites créées par le développement exponentiel des NTIC. Par exemple, la convergence des secteurs des télécommunications, de l'audiovisuel et de l'informatique dissout les frontières entre le contenu (l'information), le contenant (les infrastructures) et les fabricants d'équipements. Ainsi «la régulation des réseaux est complexe et mouvante. Entre public et privé, entre intérêt général et intérêts particuliers, entre administration et entreprise, entre monopole et concurrence, la ligne de partage n'est pas aisée à tracer. (...) Elle est sans cesse en mouvement.»³⁵

Il faut donc repenser les services publics face aux besoins et situations résultant du développement et de la propagation des nouvelles technologies.

II.1 Evolution des missions

II.1.1 Régulation des marchés

Les trois motivations qui justifiaient traditionnellement l'intervention du secteur public dans les réseaux, sont et seront toujours d'actualité. Il s'agit :

- de préoccupations de puissance publique et de souveraineté nationale dans des secteurs souvent essentiels et stratégiques pour chaque pays ;
- de contrôle des monopoles et de la protection des individus contre les abus de positions dominantes ;
- de la garantie des droits fondamentaux des citoyens et de leur accès à des services de base et de qualité ;

Néanmoins, sous les effets conjugués de la prolifération des innovations et de l'accélération de la mondialisation, l'équilibre entre ces préoccupations légitimes et les avantages tirés de l'ouverture des marchés et de la concurrence, s'est modifié.

Les services publics assument certes toujours des fonctions de régulation et de réglementation. En tant que gardiens des règles de la concurrence, ils doivent veiller à et même créer l'environnement dans lequel l'investissement, le marché et les services vont pouvoir se développer. Face à la concentration horizontale des différents segments du marché, et face aux abus potentiels de positions dominantes liés à la convergence, leurs actions réglementaires sont capitales. Pour n'en citer que quelques-unes : le contrôle des prix et des tarifs, l'adaptation et l'attribution des licences d'exploitation de services, l'accès aux ressources limitées (fréquences, sites d'antenne, entre autres), la garantie du service universel, etc.

³⁵ Rapport Miléo, "Les réseaux de la société de l'information", Commissariat général au Plan, 1996

Mais réduire la prestation du service public à l'élaboration d'un cadre concurrentiel réglementaire approprié (à un «rôle de promotion économique»³⁶, idée originellement préconisée dans le Rapport Bangemann), serait inadéquat.

II.1.2 De nouveaux moteurs de croissance

Les services publics sont aussi des fournisseurs et des organes de traitement d'informations relatives à tous les domaines de la vie socio-économique. A ce titre, ils créent des débouchés commerciaux pour des partenariats privés dans la mise en œuvre, le développement et la maintenance de nouveaux systèmes d'information. «L'administration en tête de la clientèle pourrait devenir l'un des traits caractéristiques de la société de l'information européenne en voie d'émergence»³⁷, par contraste, avec la stratégie mise en œuvre aux Etats-Unis. En effet, la variété des services d'information publics constitue une opportunité pour une croissance fondée sur une nouvelle valeur : l'information.

En s'impliquant dans l'accompagnement et même dans la stimulation de la demande, en participant à des projets pilotes d'applications et à la promotion de télé-services par exemple, les services publics peuvent donc contribuer au développement de la société de l'information.

II.1.3 Vigilance

Le retrait progressif des pouvoirs publics du secteur des télécommunications ainsi que l'ouverture complète du marché à des exploitants organisés commercialement, bouleversent les modalités de contrôle démocratique qui s'exerçait de façon quasi-naturelle par l'intermédiaire de la concession d'Etat.

Des questions cruciales se posent alors en matière de protection de la vie privée, d'accès et de contrôle démocratiques. La responsabilité des autorités publiques en général et des services publics en particulier est dès lors de prendre en considération ces risques et de garantir l'expression des diversités culturelles, la cohésion sociale, le respect des droits individuels et la participation de tous à la société de l'information. La dimension symbolique des services publics (cfr. introduction) prend ici tout son sens.

³⁶ "Construire la société européenne de l'information pour tous", p.29

³⁷ Ibid., p.30

Tableau récapitulatif

Fonction	Définition	Rôles dans la société de l'information
<p>Fonction administrative : supervision, gestion</p>	<p>Services publics comme relais des autorités politiques</p>	<p>1- en tant que gardiens de la concurrence : régulation et réglementation</p> <p>2- en tant qu'organisation administrative: modernisation de sa gestion interne</p>
<p>Fonction économique : agents économiques</p>	<p>Services publics comme fournisseurs et organes de traitement d'informations</p>	<p>3- prestation de services d'information</p> <p>4- concilier les exigences des usagers et des consommateurs</p> <p>5- partenaires du secteur privé, stimulation de la demande</p>
<p>Fonction politique</p>	<p>Services publics comme agents de la cohésion économique et sociale, au service des citoyens et des entreprises</p>	<p>6- services pour tous (égalité)</p> <p>7- service universel pour tous (accessibilité)</p> <p>8- règles de marché public claires et ouvertes (transparence)</p>

II.2 Service public / service universel : une clarification nécessaire

Le phénomène de libéralisation rompt le lien classique entre "service public-entreprise publique = monopole". A défaut du service public, il faut trouver des règles qui à la fois protègent les usagers et ne découragent pas les investisseurs.

Dès lors les mots clés, sont la garantie d'un réseau ouvert (Open Network Provision ou ONP) pour les acteurs économiques et la garantie d'un service universel du côté des usagers.

Qu'est-ce que le "réseau ouvert" ? Il s'adresse essentiellement aux opérateurs privés à la disposition desquels sont mises les infrastructures publiques, dans le but de fournir aux usagers des prestations de télécommunications. Un minimum de garantie d'accès à ces infrastructures est nécessaire : transparence, non-discrimination, critères objectifs et respect des règles de la concurrence. Cependant, parce que le fournisseur de service n'est plus en situation de monopole mais est soumis à la concurrence, les principes de l'ONP doivent être complétés par ceux du service universel.

Qu'est-ce que le service universel ? Le concept n'est pas tout à fait nouveau. Beaucoup a été dit et écrit sur le sujet. Adopté par les institutions de la Communauté, il définit un ensemble d'exigences d'intérêt public auxquelles devraient se soumettre les activités des télécommunications ou de la poste, entre autres. Les obligations qui en découlent visent à assurer *partout* l'accès de *tous* à certaines prestations *essentiels*, de *qualité* et à un prix *abordable*³⁸. Le service universel embrasse donc un objectif social.

Il ne répond pas à la même philosophie que le service public. Bien qu'elle soit centrée d'emblée sur le contenu du service considéré d'intérêt général, la notion de service universel est ajustée à la régulation d'un secteur exposé, concurrentiel, d'exploitation privée. Tandis que la notion de service public, se confond au départ (dans les faits sinon dans la doctrine originale) avec l'organisation de caractère public chargée de l'assurer et avec le régime de droit public auquel sont soumises ses activités de service public. Toutefois le service universel tel que repris par les institutions communautaires, fait explicitement référence aux grands principes du service public : égalité et accessibilité (accès pour tous les usagers à des conditions abordables), universalité (accès des usagers quelle que soit leur situation géographique, interconnectivité incluse), et continuité (garantie d'une offre continue de services d'une qualité déterminée).

Traditionnellement, le service public se rapporte aux activités de la télévision, de la radio et de la presse écrite. Et le service universel se réfère aux télécommunications (ex. téléphonie). La convergence des technologies remet aujourd'hui en cause cette répartition. L'attachement à un média ou à une technologie spécifiques devient de plus en plus intenable (songeons aux expériences de navigation sur Internet via son poste de télévision). Le service public doit évoluer vers :

- des services d'information et de communication interactifs
- et la prestation de services marchands (applications éducatives, d'assistance et d'éducation médicale, images d'art fournies par les écoles et musées). Combiner services non-marchands et services commerciaux sur une même plate-forme d'accès aurait l'avantage de répartir les coûts d'investissement et d'entretien. Les contraintes budgétaires seraient éventuellement desserrées. Mais ceci suppose que les compétences requises au sein de ces services d'utilité publique évoluent, que les freins psychologiques et sociologiques soient pris en compte et que les moyens de les lever soient définis.

Quant aux obligations de service universel, elles pourraient inclure les services audiovisuels traditionnels. En effet, pour la majorité des Européens, la télévision et la radio sont les seuls outils facilement disponibles pour se plonger dans la société de l'information. Toutefois si tel

³⁸ Communication de la Commission COM9(96)73, en date du 12 mars 1996

était le cas, il faudrait veiller aux abus potentiels et à l'apparition de pratiques mono- ou oligopolistiques.

De plus, dans les faits, service public et service universel s'entremêlent et la confusion règne parfois. Par exemple «when it is considered unrealistic or uneconomic in the short term to extend the universal concept to the supply of connections for E-mail, the Internet or even broadband communications, it is proposed to offer these facilities in public institutions (community centres, libraries, schools, hospitals). In these cases, the universal service concept is replaced by a concept of public service.»³⁹ Certains considèrent ce "glissement" comme très favorable aux usagers isolés géographiquement et pour ceux qui ne seraient pas familiarisés avec les nouvelles technologies (les personnels des services publics peuvent les assister dans leur appropriation des NTIC). Pour d'autres, c'est une façon de faire supporter par le seul secteur public le développement du marché. Autre cas : les opérateurs privés de télécommunications ont une large marge de manœuvre dans un contexte de libéralisation. Ils ne se voient pas toujours imposés des obligations de service universel. Certes, on leur demande de connecter des écoles, des bibliothèques ou des hôpitaux publics. Mais ceci revient à une prestation de service public par des entreprises privées.

Il y a donc une réelle nécessité :

- d'éclaircir les concepts et leur application sur le terrain ;
- d'élaborer et mettre en œuvre des politiques distinctes en matière de service public et de service universel. Aussi, dans son second rapport annuel, le Forum Société de l'Information recommande-t-il : «the full range of public services - to promote the information society and ensure the participation of the 'information poor' (...) - should be developed within a separate public information policy.»⁴⁰ Le service universel serait étendu de façon à inclure la connexion aux réseaux de tous les foyers et entreprises.

Cette extension du service universel serait financée par la création de fonds communs («a universal service fund») ou un système de frais d'interconnexion supplémentaires («extra interconnection charges») gérés par les entreprises privées de télécommunications. Conjointement, des mesures de sauvegarde devront être prises pour éviter que les usagers-consommateurs ne paient la charge de ces nouvelles obligations.

Une politique tarifaire adaptée doit donc être élaborée pour rendre ces services abordables pour la majorité de la population. Le cadre réglementaire actuel de la Communauté n'impose pas explicitement une obligation de prix abordables. D'ailleurs, dans de nombreux Etats membres, les pratiques sont encore mono- ou oligopolistiques et on assiste, en dépit de la libéralisation du secteur des télécommunications, à une augmentation sensible du coût des communications locales. Les infrastructures des NTIC permettent d'envisager des modes alternatifs de prestation des services d'intérêt général. Par exemple, ils pourraient être tarifés à l'usage.

II.3 Se recentrer sur les besoins des usagers

Dans le passé, l'extension des obligations de service universel et la modernisation du service public, s'appuyaient généralement sur des considérations d'ordre techniques dont les perspectives étaient incertaines (par ex. l'ISDN). Or ces prestations doivent uniquement se fonder sur les besoins réels des usagers-consommateurs. Seules leur demande et l'évolution technologique (cfr. la convergence) sont à prendre en considération. Les services public et universel doivent ainsi se recentrer sur des préoccupations et fonctions sociales, car tel est leur objectif premier.

Par préoccupations sociales, on entend :

³⁹ *Information Society Forum*, 1998 Report, draft, p.17

⁴⁰ *Ibid.*, p.18

- la connexion aux réseaux de communications de base (ce qui ne signifie pas obligatoirement la connexion à Internet et autres technologies de dernier cri). On peut songer aux chaînes audiovisuelles et à la téléphonie. Cette connexion généralisée permettrait à tout un chacun de participer à la vie sociale et de prendre pied dans la société de l'information ;
- la mise à disposition et l'accès à une information et à une communication publiques, afin de permettre aux individus d'exercer leurs droits de citoyens (droit à l'information, transparence des administrations). On part donc du principe que toute information non couverte par le secret professionnel ou autre système de protection, doit être accessible au public. Ceci suppose l'inventaire des informations existantes et l'élaboration de stratégies de diffusion avec des associations d'utilisateurs (diffuser gratuitement, sous forme payante en gestion directe, passer par un éditeur privé ?).

II.4 Des partenariats nouveaux et plus efficaces

La clarification des notions de service public / service universel a comme prolongement l'élaboration de nouvelles pistes de **partenariat entre secteurs public et privé**. Ces collaborations peuvent jouer un rôle déterminant, notamment pour l'équipement des services publics, le financement et la recherche, l'une des contraintes majeures à l'innovation technologique dans les services publics étant la faiblesse des budgets et des ressources pour soutenir des investissements souvent prévus sur du long terme. A titre d'exemple, le plan d'équipement des écoles en Grande-Bretagne fait largement appel à l'initiative privée. UKNetYear, consortium privé, doit d'ici 2002 équiper d'ordinateurs reliés à Internet toutes les écoles, en puisant à la fois dans les subventions publiques et les aides des parrains privés, qui apporteront soutiens financiers et matériels⁴¹. Ce partenariat n'est pas gênant à partir du moment où un cahier des charges clair est arrêté, comme lorsqu'une autorité publique confie une concession à une entreprise privée.

On peut envisager d'autres types de collaboration public-privé :

- sachant que les entreprises renouvellent régulièrement leur parc informatique, on peut imaginer qu'elles cèdent, à des organismes de service public, ce matériel inutilisé mais toujours en bon état. Cette mesure pourrait éventuellement s'accompagner de déductions fiscales.
- le chercheur L. Pouzin propose que les éditeurs de logiciels dont les produits ne sont plus garantis, les fassent tomber dans le domaine public.

La mise en route de tels partenariats est une chose difficile. Leur efficacité n'est possible que si les différents acteurs établissent entre eux les synergies nécessaires⁴².

Outre ce rapprochement entre secteurs privé et public, on peut réfléchir à des partenariats de type nouveau. Ainsi, à Autrans⁴³ a été émise l'idée d'une **coopération avec des associations privées ou accréditées**. L'idée est de prolonger l'action des services publics par l'intermédiaire de sites ou de forums associatifs exerçant, par convention avec les autorités concernées, une fonction d'aide à l'utilisateur et de critique constructive du fonctionnement des services. Ces associations mêleraient utilisateurs et fonctionnaires détachés à plein ou mi-temps (comme en Belgique) pour des fonctions de médiation, de proposition de modernisation, voire de contrôle citoyen.

De même, en instaurant des partenariats avec des associations locales, en utilisant toutes les structures administratives et les volontariats possibles, les services publics répondraient à la nécessité d'aller toujours plus près du terrain. Pourquoi, dans cette logique, ne pas reprendre le concept de "maisons des services publics" (avec personnels mis à disposition) utilisant

⁴¹ "2002, odyssée de UK NetYear", supplément multimédia de Libération, Edition du 23 janvier 1998

⁴² Cfr. conclusions des colloques ESIS et CECUA, respectivement en mars et avril 1998

⁴³ <http://www.isoc.asso.fr/>

systématiquement l'Internet et le multimédia ? La ville de Parthenay, avec la création de centres polyvalents, ouvre la voie. Ces "maisons" jouent un rôle vis-à-vis des populations, pour diffuser l'apprentissage des NTIC, sans toutefois faire concurrence aux services marchands, puisque les publics-cibles forment généralement une clientèle faiblement solvable.

II.5 Conclusions

Le développement de la société de l'information se situe au carrefour de deux univers complémentaires mais dont les problématiques sont distinctes :

- d'un côté, les contenus pour lesquels doit être mise en place une politique volontariste par l'intermédiaire de services multimédia innovants et grand public, dans le respect des droits et libertés démocratiques ;
- de l'autre, les infrastructures (ou contenants). L'action des services publics doit ici promouvoir l'apparition de conditions économiques favorables au développement d'une offre diversifiée et concurrentielle, tout en garantissant à tous l'accès à ces services.

Dans cette perspective, l'action des services publics doit s'articuler autour de quatre axes:

1. une réglementation qui favorise le développement des entreprises, dans un environnement de concurrence équilibrée ;
2. une régulation efficace du marché ;
3. un encouragement des acteurs (publics ou privés) qui souhaitent innover, pour le plus grand bénéfice de tous ;
4. une réglementation compatible avec les missions originelles du service public ⁴⁴.

Les services publics doivent donc non pas réguler directement et arbitrairement mais superviser le processus de mise en place de ces quatre énoncés.

La notion de service public est centrale dans « l'architecture » de la société de l'information. N'en déplaise aux partisans du "laisser-faire", il faut refuser de considérer le développement de la société de l'information comme une évidence, et mettre en exergue le travail d'interprétation et d'organisation qui revient aux services publics.

⁴⁴ Le Livre Vert relatif à l'accès à l'information du secteur public dans la société de l'information et son exploitation.

RECOMMANDATIONS

1- **Eclaircir les concepts de service public et de service universel.** Au-delà de l'exercice intellectuel, il s'agit de mettre fin à la confusion qui règne dans les esprits et lors de leur traduction sur le terrain. De surcroît, cette clarification est désormais devenue une nécessité : la convergence des secteurs de l'informatique, de l'audiovisuel et des télécommunications remet en cause l'attachement du service public et du service universel à tel ou tel média ou à telle ou telle technologie.

2- **Extension du service public et du service universel.** Le premier doit évoluer vers des services d'information et de communication interactifs, et la prestation de services marchands.

Quant aux obligations de service universel, elles pourraient s'étendre aux médias traditionnels et à la connexion aux réseaux de tous les foyers et entreprises.

3- Se recentrer sur les **besoins réels des usagers** et adopter des **politiques tarifaires** appropriées.

4- Développer des **partenariats d'un type nouveau**, avec le secteur privé et les associations d'usagers.

CONCLUSIONS

Les certitudes ne sont pas de mises sur l'évolution des services publics dans la société de l'information. L'utilisation des nouvelles technologies peut y être si variée qu'une approche unique et optimiste n'est pas valable. Certains projets s'inscrivent dans le très long terme, mettent en cause de grosses structures et s'attaquent à la réorganisation simultanée de plusieurs services. D'autres sont plus modestes, peu risqués, avec un champ d'action plus réduit. En outre, en fonction des services concernés, les enjeux sont différents. Prévoir la façon précise dont les effets structurants et déstructurants des NTIC se concrétiseront est donc impossible, compte tenu également des inévitables doutes associés au facteur temps.

En fait, il semblerait que les NTIC soient à la fois une chance et un problème pour les services publics.

Une chance car le potentiel de changement est immense. Les nouvelles technologies peuvent servir le renouveau des services publics. A la pointe des dernières innovations, les services publics verraient leur image s'améliorer ainsi que l'efficacité de leurs prestations. On note d'ores et déjà deux tendances allant dans ce sens :

- une informatisation tournée vers l'extérieur et non plus réservée au "back office". Les innovations technologiques se déplacent vers les guichets et améliorent le service aux usagers (front-line offices)
- le passage d'un service de masse à un service de qualité qui tend à se personnaliser, avec de nouvelles possibilités d'interactions.

Mais la conversion des services publics aux NTIC est loin d'être achevée. En effet, l'introduction de ces nouvelles technologies bouscule les modes de fonctionnement, les structures et les mentalités caractéristiques des services publics. Au-delà de l'informatisation des procédures, les responsables politiques et administratifs sont confrontés à d'énormes défis impliquant des changements organisationnels et psychologiques profonds. Les critiques et réticences sont nombreuses. Pourtant il est essentiel que les dirigeants, à tous les niveaux, aient une compréhension claire, précise et lucide des motivations qui inspirent ces résistances pour y apporter une réponse par une ou des politique(s) appropriée(s).

Ces obstacles sont sérieux. Il faut alors adopter des stratégies volontaires pour les surmonter. Mais seule une approche prudente et le renforcement des atouts originels des services publics (garants de la cohésion et de l'égalité sociales) sont pertinents. Obligation leur est faite de suivre attentivement le développement des NTIC et d'éviter la naissance d'une société à deux vitesses qui serait divisée entre ceux qui ont accès aux nouvelles possibilités et qui savent les utiliser et ceux qui ne peuvent en bénéficier pleinement.

A terme, les NTIC obligent à une réflexion plus poussée sur le concept et les missions du service public. En effet, les difficultés rencontrées suggèrent aussi que les formes actuelles de gouvernance et de régulation sociale sont des obstacles de poids pour engranger les bénéfices de la société de l'information.

Mais la mise en place d'un service public rénové dépendra, avant toute chose, de son utilité pour les usagers et donc de leur acceptation. Celle-ci est subordonnée à l'instauration de garanties suffisantes pour la protection de la vie privée et pour le respect des droits en tant que consommateurs.

SELECTION BIBLIOGRAPHIQUE

Ouvrages

- Bénédicte CAREMIER et Agnès HUBERT, *La démocratie et la société de l'information en Europe*, Cahier de la Cellule de Prospective, 1999
- Alain DUMORT et Werner HERRMANN, *La préparation des Européens à la Société de l'Information*, OPOCE, Luxembourg, 1996
- William H. DUTTON, *Information and communication technologies : visions and realities*, Oxford university Press, New York, 1996

Rapports des institutions communautaires

- "*Des réseaux pour les citoyens et leurs communautés : tirer le meilleur parti de la société de l'information dans l'Union européenne*", Premier rapport annuel du Forum sur la société de l'information, OPOCE, Luxembourg, juin 1996
- "*Des réseaux pour les citoyens et leurs communautés : tirer le meilleur parti de la société de l'information dans l'Union européenne*", Supplément avec les rapports des groupes de travail, OPOCE, Luxembourg, juin 1996
- "*Construire la société européenne de l'information pour tous*", Rapport final du groupe d'experts de haut niveau, OPOCE, Luxembourg, avril 1997

Communications de la Commission

- "*Les services d'intérêt général en Europe*", in JOCE n°C 282/3 en date du 26 septembre 1996
- Communication de la Commission sur "*La dimension sociale et du marché du travail de la société de l'information : priorité à la dimension humaine - Les prochaines étapes*", COM(97)390 final, le 23 juillet 1997
- Livre Vert, « *L'information émanant du secteur public : une ressource clé pour l'Europe* », COM (1998)585, présenté le 20 janvier 1999

Articles

- J.-P. BASQUIAT, "Vivement le téléguichet", in Libération (supplément multimédia), Edition du 28 novembre 1997, p.vii
- P. BISCHOFF, « L'information du secteur public en Europe - accès, diffusion et exploitation », in Revue du Marché Commun et de l'Union européenne, n°432, octobre 1999, pp. 620-627
- C. DISTLER, "De nouvelles autoroutes pour la société de l'information : Entretien avec Al Gore", in Politique Internationale, n°65, automne 1994, pp.38-42
- J.-L. PEAUCELLE, "La productivité administrative et l'informatique : discours et réalités", dans les actes du colloque "Informatisation et anticipations : entre promesses et réalisations", 10-12 juin 1998, Strasbourg
- Y. POULLET et F. VAN DER MENSBRUGGHE, "*Service universel ou public dans la politique européenne des télécommunications*", in Communications et Stratégies, IDATE, n°71, 1er trimestre 1995, pp.11-54
- Nicole VULSER, "*Lionel Jospin annonce les premières mesures pour favoriser le développement d'Internet*", in Le Monde, Edition du 17 janvier 1998

Etudes

- Marie d'UDEKEM-GEVERS, Villes numérisées belges : analyse d'un échantillon de sites francophones destinés aux particuliers, CITA-Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix, Namur, juin 1998

Colloques (par ordre chronologique)

- EURSYCOM, 1er forum des synergies communales, "Communes et Communication", 02-04 octobre 1997, Bruxelles
- ISOC-France, "La société française en réseau", 08-10 janvier 1998, Autrans
- Les 7^{èmes} rencontres de l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville, "Les collectivités locales et la nouvelle donne des télécommunications : question de choix, question d'expériences", 29 janvier 1998, CNIT, Paris la Défense
- ISPO / ESIS, "The information society developments in the EU -best initiatives and practices for the future", 18-19 March 1998, Brussels
- Confederation of European Computer User Associations (CECUA), "The Citizen and the global information society", 21-22 April 1998, Brussels
- CREIS et GERSULP, "Informatisation et anticipations : entre promesses et réalisations", 10-12 juin 1998, Strasbourg
- University of Tampere, « Citizens and public administration in the information age : constructing citizen-oriented society for the future », 18-20 August 1999 ; Tampere (Finlande)
- ETHICOMP99, « Look to the future of the information society, 6-8 October 1999, Rome

Sites Internet

- <http://www.admiroutes.asso.fr>
- <http://www.globenet.org/transversales/>
- <http://www.isoc.asso.fr/AUTRANS98/synth2.htm>
- <http://www.ispo.cec.be/esis/esisConf.html>
- <http://www.ispo.cec.be/citizen>