Technologies de l'information et de la communication et modernisation des services publics. Quelques remarques et repères pour une exploration critique

Information and Communication Technologies and the Modernization of Public Services: Remarks and Suggestion for a Critical Exploration

Bruno Raoul

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/edc/1135>

DOI : 10.4000/edc.1135

ISSN : 2101-0366

Éditeur

Université Lille-3

Édition imprimée

Date de publication : 1 mars 2001

Pagination : 11-30

ISBN : 2-9514961-1-7

ISSN : 1270-6841

Référence électronique

Bruno Raoul, « Technologies de l'information et de la communication et modernisation des services publics. Quelques remarques et repères pour une exploration critique », *Études de communication* [En ligne], 23 | 2001, mis en ligne le 10 janvier 2010, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/edc/1135> ; DOI : 10.4000/edc.1135

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

© Tous droits réservés

Technologies de l'information et de la communication et modernisation des services publics. Quelques remarques et repères pour une exploration critique

Information and Communication Technologies and the Modernization of Public Services: Remarks and Suggestion for a Critical Exploration

Bruno Raoul

Les TIC comme « *levier de la modernisation de l'administration* » : de la nécessité de contextualiser et de problématiser

- 1 Après plus de dix ans de déréglementation, l'adoption du PAGSI (Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information) par le gouvernement Jospin en janvier 1998 peut être perçue comme étant le signe d'un ressaisissement de l'État si l'on considère que ce programme témoigne d'un repositionnement clairement affiché de sa part en faveur du développement et de l'insertion sociale des technologies de l'information et de la communication (TIC) – alors même que le « retard de la France » dans le domaine de l'Internet a été régulièrement décrié les années précédentes, que ce soit dans les médias ou dans des rapports parlementaires. Repositionnement car l'État n'y a pas un rôle « industrialiste » (comme à l'ère du plan téléphone et du plan télématique) ni un rôle de prestataire de services de télécommunication (l'ère de l'administration des télécommunications et de son monopole est révolue) (Musso, 1997). Il entend s'engager à

travers un rôle d'impulsion (à l'adresse de l'ensemble des acteurs sociaux) et une mission de modernisation de la société.

- 2 Ce programme entend, est-il écrit, travailler à l'émergence d'une société plus compétitive, mais aussi plus solidaire et plus démocratique. Avec cinq autres grands « chantiers », la « modernisation de l'administration et des services publics » y est élevée en priorité de l'action publique. La raison majeure indiquée :

Les nouveaux réseaux d'information offrent des perspectives particulièrement prometteuses pour la modernisation de l'État, qu'il s'agisse d'améliorer les relations avec les citoyens et les entreprises ou d'accroître l'efficacité de son fonctionnement interne (PAGSI, p. 25).

- 3 Et l'enjeu affiché est à la hauteur du repositionnement évoqué ci-dessus : l'État doit avoir « un rôle d'acteur exemplaire » et donc être un modèle pour jouer un rôle d'entraînement.

- 4 Deux idées-forces cristallisent les effets attendus de l'informatisation et de la mise en réseau de l'administration : efficacité et transparence. De manière plus détaillée et plus concrète, ces effets sont envisagés principalement dans les termes suivants, quitte à sacrifier aux connotations positives récurrentes dans les discours annonçant ou accompagnant le déploiement des nouvelles technologies :

- 5 - à l'interne : une meilleure circulation de l'information (émergence d'une « administration en réseau », développement de serveurs Intranet), une communication horizontale (décloisonnement de l'administration, atténuation des barrières hiérarchiques), un meilleur contrôle de gestion budgétaire ;

- 6 - dans le rapport aux usagers : une facilitation de l'accès à l'information publique et une transparence de l'information et de l'organisation (il s'agit surtout, à travers un accès gratuit aux données publiques essentielles, *'de tendre à donner des renseignements concrets sur les droits, les démarches et les formalités intéressant les citoyens'* (PAGSI, p. 27)), et donc un meilleur service rendu au citoyen, notamment en développant les téléprocédures et en dotant l'administration du courrier électronique qui permet d'envisager des *'possibilités d'interactivité nouvelles'* et d'offrir *'un service de renseignement sur mesure à l'utilisateur'*.

- 7 Pris au pied de la lettre, ce discours laisse entendre que c'est à partir des technologies que va être transformé l'État. Le rapport Baquiast, visant à faire des *'propositions sur les apports d'Internet à la modernisation du fonctionnement de l'État'* et remis au ministre de la Fonction publique en juin 1998, s'inscrit dans la même manière de voir tout en expliquant la spécificité de cette dernière technologie :

C'est que justement il ne s'agit pas d'une technologie comme les autres, mais d'une déferlante de la communication tous azimuts, qui ne peut que changer en profondeur de les choses, les gens et leurs relations respectives. A chaque problème, quel qu'il soit, il existe une solution qui s'appelle communication et travail en commun. Remplaçons ces mots par Internet et persuadons nous qu'à chaque problème, quel qu'il soit, il existe une solution Internet. Il ne reste qu'à la trouver (Baquiast, 1998, p. 1).

- 8 En faisant valoir le principe du déterminisme technologique et « une vision optimiste de l'avenir » (pour reprendre une formule du PAGSI (p. 4)), ces discours ne sont qu'un nouvel avatar (et la remarque n'est pas nouvelle) de la prophétie macluhannienne sur la transparence et la participation (McLuhan, Fiore, 1970) qui est au fondement du mythe sur la « société de communication » (Mattelart, 1992 ; Neveu, 1994).

- 9 Mais ces discours sur la modernisation de l'État, au-delà de leur soubassement techniciste, doivent aussi être appréhendés en ce qu'ils témoignent d'un objectif ambitieux et radical : changer le mode d'organisation et de fonctionnement de l'administration et des services publics. A cette aune, et c'est là le point de départ de mon hypothèse, ils ne sont compréhensibles que resitués dans le contexte de montée en puissance de nouvelles formes de management et d'organisation guidées par les référents de l'efficacité, de la qualité, de la responsabilisation des agents et de la relation de service, cette dernière sous-tendant des mesures prises au nom des attentes et des besoins de l'utilisateur. En d'autres termes, seule une approche d'ordre socio-politique et socio-organisationnel du contexte d'insertion sociale des technologies, c'est-à-dire une approche mettant particulièrement au cœur de son questionnement le rôle des acteurs, me semble pouvoir véritablement éclairer sur le sens et la portée de la modernisation. Ce contexte est notamment à considérer à la lueur de la « crise du service public » et de l'entreprise de « rénovation du service public » (*Sciences de la Société*, n° 42, 1997 ; n° 43, 1998).
- 10 Mais comment plus précisément se libérer d'une pensée toute faite pour aborder d'une manière en même temps plus pragmatique et plus critique le rapport de l'administration et des organisations de service public aux TIC ? Le positionnement que je propose peut prendre appui sur une question simple : en quoi les TIC participent-elles des changements sociaux et organisationnels ?

Raisons, enjeux et limites de la « technicisation » des services publics

- 11 Un tel positionnement implique de se défaire d'un raisonnement qui prévaut couramment – les « effets » des TIC – pour penser ces technologies dans l'évolution sociale qu'elles accompagnent. Toutefois, dans le cadre de cet article, je me limiterai à resituer leur insertion sociale dans le cadre de trois tendances lourdes de l'évolution en cours dans le mode de fonctionnement et d'organisation des services publics : la recherche de productivité ; l'implication des agents ; la montée du marketing et d'une approche individualisée des usagers. D'autre part, il ne s'agit pas ici non plus de rendre compte d'un travail d'enquête de terrain mais, plus modestement, de pointer quelques questions, proposer quelques repères et dégager quelques réflexions à l'appui d'exemples tirés d'articles, d'études ou de quelques observations propres.

La rationalisation des activités : l'informatisation entre impératif de productivité et spécificité d'une mission

- 12 Les discours qui accompagnent les programmes d'informatisation et de mise en réseau mettent bien souvent en avant une perspective d'efficacité et de productivité : l'informatique et le réseau permettent une rationalisation des tâches (atténuation, voire disparition de tout ce qui, dans la réalisation de ces tâches, génère des déperditions de temps, de travail et de valeur), une simplification et une accélération du traitement des dossiers (fin des multiples saisies des données, circulation électronique des documents...).
- 13 En préalable à une réflexion sur ce point, il importe de bien situer l'ordre des déterminations. Comme l'a montré F. Pichault, « l'informatisation apparaît plutôt elle-

même comme une étape d'un mouvement plus large de rationalisation, entamé depuis le début du siècle » (Pichault, 1990, p. 77), la mécanisation du travail administratif (machines à écrire, machines à calculer, machines de tri ou de classement mécanographiques) ayant particulièrement impulsé ce mouvement. Les raisons de l'informatisation sont donc à chercher dans les intentions et les objectifs des acteurs, qu'ils soient décideurs ou utilisateurs. « Comme l'écriture, l'informatique est née du calcul et de la volonté de traiter rationnellement un certain nombre d'informations sociales » rappellent de leur côté P. Breton et S. Proulx (Breton et Proulx, 1989, p. 77).

- 14 Mais pourquoi, lorsqu'on pense rationalisation et modernisation, y associe-t-on généralement informatisation ? Ceci tient au fait, explique F. Pichault, que les TIC sont auréolées de l'image de progrès et de modernité, et que les mythes qu'elles véhiculent sont « parfois plus déterminants que leurs potentialités intrinsèques ». Et de poursuivre :
« En définitive, la rationalisation du travail administratif passe bel et bien, le plus souvent, par un processus d'informatisation, qui matérialise et stimule tout à la fois la poursuite d'un tel objectif » (Pichault, 1990, p. 100).
- 15 Le matériel bureautique peut donc être imposé aux agents à partir d'un objectif de rationalisation. Mais, dans la pratique, les usages des technologies ne se décrètent pas. La sociologie des usages sociaux des technologies a bien expliqué qu'ils se construisaient au carrefour d'une « médiation technique » et d'une « médiation sociale », c'est-à-dire que si la technique induit, de par son architecture et son principe de fonctionnement, un certain mode d'utilisation et, au-delà, une certaine pratique régie par les critères de rationalité, d'ordre et de performance, les usages ne prennent toutefois leur sens que par celui qu'investit l'utilisateur dans sa pratique des objets techniques, sachant que cette pratique ne prend elle-même son sens « que *dans* et *par* le social » (Jouët, 1993). On comprendra alors que si « la bureautique introduit des désordres dans l'organisation », il n'en est pas moins vrai que « plus que le changement programmé, ce sont les désirs de changement des utilisateurs qui jouent un rôle essentiel dans la diffusion et les performances du matériel » (Jaeger et Pouchol, 1992, p. 83). D'autres chercheurs en sciences de l'information et de la communication, sans contester une telle perspective socio-technique mais tout en en soulignant les limites, ont expliqué de leur côté, en privilégiant un angle d'approche socio-économique, que les usages se construisaient au cours d'un processus qui met en jeu les usagers, certes, mais également, ce qui tend bien souvent à être négligé, les producteurs des dispositifs technologiques (la stratégie de l'offre). Qui dit un processus dit une certaine durée pour qu'« à l'issue d'ajustements successifs » une masse critique d'utilisateurs se constitue et pour que les usages atteignent le stade de la norme sociale (Miège, 1997, p. 154 ; Lacroix, Miège, Tremblay, 1994). Les acteurs de l'offre technologique doivent donc composer avec les utilisateurs. En ce sens, le phénomène d'insertion sociale des technologies est le fruit d'un compromis, d'une « négociation ». Au-delà de faire ressortir les différences de rythme entre le temps des innovations technologiques et le temps de l'insertion sociale des technologies, cette approche ouvre à des projections et peut laisser entrevoir, par exemple, que '*l'administration électronique*' ne se mesure pas au taux d'équipement en micro-ordinateurs ni au taux de raccordement à Internet des organismes concernés et que tant le discours promotionnel sur le potentiel des technologies que le discours prescripteur sur les objectifs à atteindre peuvent être décalés par rapport au vécu des utilisateurs dans des situations de travail au quotidien, comme nous allons le voir.

- 16 En ce qui concerne la question plus précise des gains de productivité, Jean Gadrey a bien souligné la nécessité, en l'occurrence, de distinguer les différents types de services et les différentes fonctions d'un même service. S'il y a industrialisation-standardisation possible de certaines procédures (ce qui sous-tend la production de services standard reproductibles à l'identique et le recours à un système technique permettant de standardiser les opérations), il peut être important de préserver « l'individualisation et le caractère relationnel des prestations » (Gadrey, 1998, p. 88). C'est d'ailleurs en ces termes que peut s'apprécier la spécificité de certains services publics comme les hôpitaux et les caisses d'allocations familiales par exemple.
- 17 Pour illustrer de manière plus explicite cette question et approfondir quelque peu la réflexion, on peut se référer au cas de la CAF de Nanterre étudié par C. Jaeger et D. Linhart (Jaeger et Linhart, 1998). Depuis 1995, cette caisse départementale s'est engagée dans un processus de modernisation tant d'ordre technique qu'organisationnel. Outre une décentralisation de ses activités par l'ouverture d'agences de proximité, elle a repensé son organisation sur la base notamment : – d'une réorganisation du travail de chaque agent qui s'est vu confier un '*portefeuille*' d'allocataires (c'est-à-dire que chaque '*technicien d'accueil*' prend dorénavant en charge toutes les prestations (allocation logement, allocation parent isolé, RMI...) alors qu'avant il était spécialisé sur une prestation particulière) et attribuer une ligne téléphonique directe ainsi qu'un répondeur ; – d'une réorganisation de l'accueil en instaurant une rotation fréquente des agents au guichet (où ils reçoivent tous les allocataires qui s'y présentent) ; – d'un nouveau système informatique permettant d'assurer un suivi automatique de la situation de chaque allocataire et de connaître en temps réel ses droits. Ce système, qui conduit à une gestion plus rapide et plus fiable des dossiers, sous-tend dans son principe une standardisation du traitement des dossiers dans la mesure où les agents « n'ont plus à connaître la législation, ni à l'interpréter, car l'ordinateur donne toutes les solutions et les adapte » (p. 48). Pour autant, l'efficacité technique n'est pas en soi le gage d'une simplification des tâches assurées par les agents au quotidien si l'on considère que le système, qui offre une vision globale de chaque dossier, révèle non seulement les situations troubles et frauduleuses mais aussi la complexité des situations et les difficultés de bon nombre d'allocataires.
- « En réalité, expliquent les auteurs, l'informatique qui représente souvent une aide non négligeable, ne se substitue pas au savoir des agents et implique de leur part non seulement des compétences et du savoir mais aussi une part d'interprétation qui les implique d'autant plus et les rend responsables d'une petite part du sort des allocataires » (p. 49).
- 18 Ce travail d'interprétation (non plus de la législation mais des documents et des situations des allocataires, un travail soumis à des règles définies au niveau de la caisse) peut se traduire par un coût psychologique pour l'agent dans la mesure où la rationalité du système technique et le nouveau mode d'organisation de cette administration l'obligent à se confronter à la situation vécue et à la misère grandissante des allocataires. De là l'ambiguïté de « ce projet moderniste » :
- « nous sommes ici dans un contexte particulier, et dans le cas présent de la CAF, implication et responsabilisation peuvent prendre une connotation particulièrement douloureuse et difficile à vivre » (p. 51).
- 19 Cet exemple nous amène donc à souligner la nécessité de resituer la technique dans le cadre plus général d'un processus de modernisation tout en prenant conscience du décalage entre le discours managérial sur la productivité et le changement d'une part et

la réalité sociale du travail spécifique au sein d'un tel service public d'autre part, travail qui réclame du temps « pour tisser un type de relations favorisant la qualité du service » à assurer. La rationalisation par l'informatique trouve ici ses limites face à « l'impossible gestion de la misère ». Seule une approche sociologique des pratiques administratives peut rendre compte du service public au travail. Et ce n'est qu'à partir d'une telle perspective qu'il est possible d'apprécier comment, concrètement, les TIC s'insèrent dans des pratiques de travail, avec quelle portée...

« Au bout de dix minutes, témoigne ainsi une guichetière d'une CAF (également) lors d'un entretien accordé à un quotidien national, mon ordinateur clignote, celui de mon chef aussi : mon temps réglementaire est dépassé. Je n'en tiens jamais compte, je continue » (Libération, « Cahier Emploi », 15 mai 2000).

Les nouvelles méthodes de gestion et de management : une maîtrise des coûts, une « implication » accrue des agents

- 20 Si le nouveau dispositif technique évoqué ci-dessus est déployé dans une perspective de rationalisation de l'activité, un autre objectif assigné est de parvenir à un meilleur contrôle de gestion, dans un contexte de resserrement des contraintes budgétaires des organismes sociaux. Dans la pratique quotidienne des agents, il constitue aussi un outil d'aide à la décision en temps réel.
- 21 C'est au nom d'objectifs similaires qu'un nouveau système informatique de gestion financière est actuellement introduit dans les universités (« Nabuco »), un changement technique qui s'accompagne d'une nouvelle terminologie issue du modèle de contrôle de gestion entrepreneurial. Les acteurs impliqués dans la gestion des universités sont en effet invités à raisonner sur la base de « tableaux de bord » et à travailler avec les outils de la « comptabilité analytique », tandis que chaque niveau de l'institution ayant en charge la réalisation d'objectifs fixés par le conseil d'administration est repéré dans la nouvelle arborescence comptable sous la rubrique « centre de responsabilité ». Au-delà de l'aspect fonctionnel d'une telle réorganisation, il est intéressant ici de pointer la dimension symbolique et politique de cette expression, dans le sens où chacun à un tel niveau dans l'organisation est considéré comme étant responsable (marge d'autonomie) et redevable (modalité de contrôle) des moyens mis à sa disposition, toute défaillance de cette responsabilité pouvant être directement visible sur l'écran de la direction des affaires financières. Le système d'information comptable apparaît bien ici comme un support essentiel du fonctionnement du contrôle de gestion pensé, quant à lui, comme « vecteur de régulation des comportements » (Bouquin, 1994).
- 22 En définitive, et d'une manière plus large, l'informatisation et la mise en réseau des différents services d'une organisation permettent une centralisation d'informations de différents ordres qui, une fois traitées, donnent des indications précises sur tel ou tel dossier ou sur les performances ou les faiblesses de tel ou tel service. Pierre Chambat a déjà noté à ce sujet :

« Associées à la mise en place de centres de responsabilités et de projets de services, selon la circulaire Rocard du 23 février 1989 qui généralise des expériences antérieures, [les TIC] permettent de mieux isoler les activités non rentables, de définir des objectifs prioritaires, d'y adapter les moyens et d'évaluer les résultats » (Chambat, 1994, p. 219).
- 23 Le contrôle de gestion peut donc se décliner en interne à différents niveaux et concerner différents secteurs de l'organisation. A propos de l'université, Albert Gueissaz a expliqué

qu'avec les nouveaux systèmes d'information – et dans le cas des universités, ils prennent aussi le nom d'« Apogée » (logiciel de gestion de la scolarité) et d'« Arpège » (logiciel de gestion du personnel) –,

« il s'agit de construire, à partir d'une information agrégée, des indicateurs homogènes et des ratios permettant d'évaluer l'efficacité du fonctionnement des organisations universitaires, et cela aussi bien sur le plan de la pédagogie que sur le plan de l'organisation administrative et de la gestion des moyens (durée des études, taux d'évaporation, efficacité diplômante, 'qualité de l'enseignement', efficacité dans l'utilisation des ressources), d'établir des comparaisons, d'appuyer la répartition des crédits budgétaires et des postes sur cette évaluation. Ces constructions ne peuvent se contenter de l'agrégation statistique traditionnelle des données fournies par les services informatiques centraux des universités ; elles font appel de plus en plus fréquemment à des sources extérieures (enquêtes sur les projets étudiants, sur les insertions professionnelles des diplômés et des non diplômés, etc) » (Gueissaz, 1995, p. 103).

- 24 Les TIC font figure d'instruments modernes de '*pilotage*' des organisations, cela, pour poursuivre sur le cas évoqué, dans le cadre d'une « autonomisation » accrue des universités et d'une mise en concurrence entre elles. De là, l'esprit de « performativité » associé à la technicisation de la gestion. Ceci dit, les ratés technologiques et la complexité de l'appropriation des outils, sans compter les coûts excessifs de ces dispositifs et le manque de prise en compte des spécificités de ces organisations et de leur mission de service public, ne permettent pas de conclure à une avancée fondamentale vers une gestion cybernétique des universités. Mais le mythe techniciste a la vie dure, et c'est d'ailleurs aussi en cela qu'il se définit comme mythe !
- 25 Le réseau apparaît ici sous la forme d'un double enjeu : comme instrument de la circulation et donc par là de l'efficacité pour l'organisation (dimension gestionnaire), d'une part ; comme instrument de la surveillance et du quadrillage, et donc par là de l'efficacité du pouvoir (dimension politique), d'autre part. On retrouve là l'ambivalence historique des réseaux (Cf. Musso, 1997) : circulation/contrôle ; transparence/surveillance. Difficile dès lors de souscrire à la neutralité des technologies.
- 26 Il n'empêche, cette ambivalence n'est pas directement visible, car il ressort particulièrement des exemples ci-dessus que les projets par lesquels les TIC sont introduites dans les organisations de services publics sont aussi porteurs d'un nouveau mode de management qui appelle, comme nous l'avons vu, une implication et une responsabilisation accrues des agents. Le manque de visibilité évoqué peut être expliqué par une pratique de l'implication et de la responsabilisation qui cherche « à faire en sorte, comme l'a noté Jean-Luc Bodiguel, que la contrainte et le contrôle dans le travail soient intériorisés par tous. On reste alors, précise-t-il, dans la logique de la contrainte et de l'obéissance » (Bodiguel, 1996, p. 100). Il s'agit là d'une représentation typiquement foucauldienne du pouvoir (Foucault, 1975), à savoir que la force des dispositifs disciplinaires modernes réside dans le fait qu'ils sont à l'œuvre sans être explicitement visibles à travers un appareillage coercitif. La configuration même de ces dispositifs induit chez ceux sur qui ils s'exercent une intériorisation de schèmes comportementaux.
- 27 Un discours en termes de transparence et de participation n'en accompagne pas moins actuellement, pour le légitimer, le développement des TIC dans l'administration même si, à l'heure d'Internet, la rhétorique peut sembler évoluer :

Nous insistons beaucoup sur le travail d'appropriation des technologies par les agents eux-mêmes, explique ainsi Bruno Lasserre, président du groupe de réflexion « État et technologies de l'information et de la communication » au commissariat

général du Plan. Ils doivent conduire ce changement et non le subir comme cela a été souvent le cas avec l'informatisation (Service Public, n° 67, septembre 1999).

- 28 Reste à voir dès lors dans quelle mesure une implication de cet ordre pourra être observée. Si tel était le cas, il conviendrait d'en apprécier l'étendue et la signification.

Un nouvel impératif gestionnaire : au nom de l'utilisateur, de ses besoins, de ses attentes

- 29 Un autre objectif bien souvent affiché dans les programmes d'informatisation et de mise en réseau est '*l'amélioration de la qualité de la relation de service*' et '*la satisfaction des usagers*'. A ce sujet, P. Chambat a déjà répliqué que les nouvelles technologies facilitaient avant tout la gestion des équipements et des services par une connaissance en temps réel des souhaits ou des comportements des publics (Chambat, 1994, p. 220). Ce qu'a confirmé A. Gueissaz en se référant au système de préinscription et d'inscription universitaires par voie télématique :

« il s'agit d'une rationalisation à dominante administrative [notamment, l'administration dispose à l'avance d'informations sur les flux et peut donc prévoir et organiser les opérations de confirmation et de vérification d'inscription dans les bureaux de scolarité] : le dispositif n'améliore que très relativement le service à l'étudiant, en particulier du point de vue de l'information et de l'orientation » (Gueissaz, 1995, p. 115).

- 30 Au-delà de cet aspect fonctionnel interne, trois raisons majeures, parfois étroitement imbriquées, peuvent aider à comprendre une telle procédure de technicisation de la relation à l'utilisateur :

- une dynamique de marchandisation des services

- 31 Ces dernières années, l'évolution dans les modalités de fourniture de certains services a effectivement été portée par une logique de marchandisation de l'information (plusieurs travaux ont bien montré la tendance forte en ce sens dans des domaines comme la santé et l'éducation. Voir par exemple le dossier sur les téléservices, *Sciences de la Société*, n° 47, 1999). Ainsi, que ce soit sous forme d'un service téléphonique ou sous forme d'un service Télétel, les renseignements concernant les horaires de train ou la réservation d'un billet donnent lieu en tant que tels à facturation à l'utilisateur, une part des prélèvements effectués par l'opérateur de télécommunication étant reversée au prestataire du service, manière pour lui de trouver à financer cette prestation spécifique. Avec Internet, le même service de renseignement ou de réservation est peut-être fourni gratuitement à l'utilisateur puisqu'il ne lui en coûte que le prix d'une communication locale. A la différence près qu'en ouvrant certaines pages « horaires » ou « réservation », celui-ci verra s'afficher sur le haut de son écran un bandeau publicitaire d'un grand fournisseur d'accès à Internet, étranger ou français selon le cas. En d'autres termes, le site de la SNCF constitue aussi un support publicitaire. Certes, il n'est pas anodin de relever le métier des annonceurs pour soupçonner l'intention sous-jacente à cette pratique. La marchandisation de l'information n'en est pas moins sensible même si les modalités de financement ont changé.
- 32 Concernant les services publics dans leur ensemble, il semble toutefois assez difficile à l'heure actuelle de se faire une idée précise des grandes tendances à l'œuvre dans le mode de financement des sites Internet, la gratuité de l'accès aux '*données publiques essentielles*' étant un principe affiché. La migration des services Minitel de l'État vers Internet,

pouvait-on lire il y a quelques temps dans le magazine *Service Public*, revient à priver l'administration d'une source de revenus, car même si celle-ci

n'a pas fait de bénéfice sur les connexions aux différents 36 15, celles-ci ont du moins permis d'amortir les coûts d'investissement. Dans le cas d'Internet, les sites se créent, pour le moment, à fonds perdus...

- 33 Et l'auteur de l'article d'ajouter qu'à travers les quelques projets envisagés pour régler la question du financement,

l'idée n'est pas forcément de faire payer l'information, mais, à partir d'une information, d'accéder à des services payants (« Le précurseur doit s'adapter », *Service Public*, n° 53, décembre 1997).

- 34 C'est ici l'occasion de rappeler qu'à l'encontre du mythe de la gratuité de l'information qui accompagne l'essor d'Internet, l'information, tout électronique que soit son support, n'en implique pas moins un coût de production, de maintenance, de réactualisation, de mise en visibilité et donc la nécessité d'un financement. Celui-ci est-il (sera-t-il) supporté par l'utilisateur, par le contribuable ou par le marché (sous forme de publicité ou sous forme d'un lien hypertexte vers des sites marchands) ? Seule une étude systématique portant sur les principaux services publics pourrait nous éclairer précisément sur cette question.

- un objectif de rationalisation de la communication

- 35 Dans le prolongement de l'objectif interne de gestion évoqué ci-dessus, les nouveaux dispositifs technologiques permettent aussi de franchir une nouvelle étape dans la rationalisation et l'industrialisation des services. En d'autres termes, la question de la productivité prend une nouvelle dimension avec la technicisation des activités d'information au public, de communication et de transaction. Ceci peut passer par une automatisation totale du traitement du service mais avec un transfert des tâches de saisie vers l'utilisateur (bornes interactives, billetteries automatiques dans les gares, systèmes télématiques (Minitel, Internet)). Cette automatisation offre à ce dernier une plus grande autonomie dans sa relation au prestataire. En ce sens, et selon la formule de B. Miège, les TIC « prennent part à une gestion plus fine et plus serrée du temps de chaque individu actif, et par conséquent des temps sociaux » (Miège, 1997, p. 196).

- 36 Mais la téléphonie de base peut également être pensée et redéployée à partir d'une telle perspective de rationalisation de la relation. Au cours de ces dernières années, EDF a ainsi mené campagne pour inciter ses '*clients*' (c'est le terme aujourd'hui convenu dans cette entreprise pour parler des usagers) à utiliser le téléphone pour prendre contact avec ses agences plutôt que de s'y déplacer. Un des enjeux : une standardisation des modalités d'accueil, sachant que les systèmes téléphoniques permettent de procéder à des évaluations tant quantitatives (possibilités de joindre, temps d'attente) que qualitatives (présentation, langage adopté...). En outre, le dispositif d'accueil téléphonique se combine avec un nouveau système informatique qui permet aux agents d'accéder au dossier du client, aux catalogues des services ainsi qu'à l'argumentaire de vente qui l'accompagne¹. De cette manière aussi, les TIC permettent une rationalisation de la relation à l'utilisateur. L'exemple cité précédemment de l'ordinateur qui clignote au bout de dix minutes d'un entretien montrait déjà comment ce terminal pouvait être pensé comme outil de la gestion de la relation de service en acte. Mais, dans le cas d'EDF, l'enjeu est d'une autre portée.

- une évolution vers une gestion individualisée de la relation régie par le marketing

- 37 En effet, ce système informatique a été lancé en 1994 dans le but de passer d'une logique de suivi des contrats à une logique de suivi des clients (un suivi possible à partir de

n'importe quelle agence sur le territoire). Dans l'optique de connaître chacun d'entre eux individuellement, consigne a été donnée aux agents '*de profiter des contacts pour collecter de l'information*' et d'alimenter ainsi la base de données afin de '*proposer dans les différentes phases de la démarche commerciale des services adaptés*'. Les TIC participent ici d'une stratégie de vente particulièrement modelée par le marketing. Dans ce cas, c'est bien un modèle de pure gestion commerciale qui prévaut dans la manière de penser le rapport à l'utilisateur, un modèle qui se légitime du contexte marchand et concurrentiel dans lequel évolue aujourd'hui cet organisme de service public et qui induit une vision fragmentée des publics².

- 38 Une telle évolution s'opère au détriment d'un des fondements du service public, à savoir le principe de la péréquation tarifaire. Ce n'est pas explicitement l'objet de mon propos que d'approfondir cette question (qui, d'ailleurs, pourrait être posée dans les mêmes termes concernant France Télécom par exemple). Je ferai toutefois observer que les systèmes de communication interactifs, tels qu'ils sont mis en œuvre, contribuent à légitimer cette tendance au développement de relations de plus en plus individualisées, l'argument étant, du moins dans le cadre marchand de l'e-commerce, qu'*avec le numérique, l'interactivité accroît le pouvoir du consommateur*' (*Le Monde*, supplément « Économie », 26 octobre 1999), une idée reprise par la presse mais particulièrement exploitée par les promoteurs du '*marketing de l'individu*' (Cf. Marzloff, Bellanger, 1996 ; Dufour, 1997).
- 39 Dans cette lignée de réflexion, mais tout en recentrant sur notre thématique, une question se profile ici : sous couvert d'interactivité, le développement des NTIC ne tend-il pas à cautionner la montée en puissance de ce que l'on pourrait qualifier d'idéologie de « l'utilisateur-roi » (comme on parle du « client-roi ») ? Car si l'on regarde bien, nombre de ces évolutions techniques sont menées au nom de l'utilisateur (voire du citoyen), de ses besoins, de ses attentes.

Conclusion

- 40 Si l'on en croit J. P. Baquias, un des effets d'Internet serait de renforcer les attentes et exigences du public :
- L'on ne se rend pas toujours compte, mais Internet a déjà en partie changé les attentes – qui bientôt deviendront des exigences – du citoyen à l'égard de l'administration, et de l'État lui-même. Celui-ci doit y répondre rapidement, sauf à compromettre son image (p. 4).
- 41 S'il est permis de se demander quelle est la représentativité '*du*' citoyen évoqué (à l'époque où ce rapport est rédigé, moins de 5 % des foyers français sont raccordés au réseau !), il n'en reste pas moins que la préconisation tient de la prévenance, et cela au nom du citoyen (vu ici sous l'angle de l'utilisateur d'Internet !). Autre exemple d'une justification au nom de l'utilisateur : lorsqu'on demande au responsable d'une administration régionale des impôts les raisons pour lesquelles il envisage la création d'un service de renseignement par téléphone accessible 24h/24, il répond que cela tient de l'évolution des modes de vie et des pratiques des usagers qui seraient en quête d'une grande flexibilité dans l'accès aux services.
- 42 Cet exemple peut paraître manquer de consistance. Mais autant il est facilement compréhensible que, pour des raisons de sécurité et de maintenance, la fourniture d'un service soit assurée 24h/24, autant l'argument des '*attentes de l'utilisateur*' me semble devoir

être interrogé à la lueur de la responsabilité politique qu'implique la gestion d'un service public. La question ici posée en définitive : l'intérêt général peut-il être régi par le principe des *'attentes de l'utilisateur'*, au risque de passer outre à une autre caractéristique fondatrice du service public, à savoir celle d'

« une certaine forme de contrainte s'exerçant à la fois sur ses agents et sur ses destinataires : règles d'usage et conditions de comportement, conditions d'accès, devoirs (inscrits dans la loi) en contrepartie de droits ouverts, etc » (Kaisergruber et Strobel, 1996, p. 27) ?

- 43 D'autre part, de quel usager s'agit-il ? Les TIC peuvent parfaitement être adaptées à « une gestion plus fine et plus serrée du temps de chaque individu actif ». Mais la formule laisse bien entrevoir les risques d'une discrimination accrue qu'elles font peser, ces technologies ne constituant pas une réponse aux attentes de populations dont le problème majeur se pose bien plus en termes de gestion de l'inactivité ou de contrainte de l'argent qu'en termes de gestion du temps (sans compter qu'accéder facilement au service par un réseau n'est pas le gage d'une relation facilitée avec ce service). En ce sens, les TIC apparaissent même contribuer à dissimuler aux « actifs » (aux « interactifs » ?) « la misère des autres » par une remise en cause radicale d'une certaine conception du service public incarnée par l'existence du guichet universel. Une autre caractéristique fondatrice du service public est ici aussi battue en brèche. En somme, les NTIC permettent une « individualisation du traitement des problèmes collectifs » (Chambat, 1995, p. 91) au risque de rendre invisible la dimension collective de la gestion de ces problèmes et la responsabilité politique qu'elle sous-tend. Et là, le discours sur la *'société de l'information'* comme société plus solidaire a encore du fil à retordre pour atteindre le stade de la recevabilité³.
- 44 Aussi, invoquer des *'possibilités d'interactivité nouvelles'* et la possibilité d'*'offrir des services de renseignement sur mesure à l'utilisateur'* pour répondre au critère de la *'satisfaction de l'utilisateur'* ne doit pas conduire à se laisser aveugler par le discours sur la transparence et la participation qui accompagne le développement des TIC et à faire l'économie d'une réflexion sur la manière dont l'utilisateur est amené à se faire une opinion et à exprimer des attentes et simultanément d'une réflexion sur qui le fait parler, quand, comment, sur quel sujet. Souligner cet écueil, c'est de nouveau une façon de prendre ses distances par rapport à l'approche positiviste des promoteurs de la *'société de l'information'*.
- 45 Dans cet article, je ne prétends pas avoir épuisé une telle prise de distance. Procédant beaucoup du repérage, mon travail présente un mode d'approche en rupture avec les clichés sur la technique comme fondement ou occasion de la modernisation. Surtout, et sous cet angle il rejoint une problématique bien ancrée en sciences de l'information et de la communication (Cf. Miège, 1997), il montre que l'informatisation et la mise en réseau des services publics ne sont compréhensibles que resituées dans le contexte d'un recours accru de ces organisations aux techniques de gestion du social, tant pour les relations à l'interne (management, communication) que pour les relations avec l'extérieur et notamment les usagers (communication, publicité, marketing). Dans ce cadre, il met particulièrement en perspective une question, celle de la « contribution » des TIC à l'atténuation du poids de certaines caractéristiques fondatrices du service public.

BIBLIOGRAPHIE

- Baquiast, J. P.**, (1998), Propositions sur les apports d'Internet à la modernisation du fonctionnement de l'État, Rapport d'orientation (www.premier-ministre.gouv.fr/DOSACTU/baquiast).
- Bodiguel, J. L.**, (1996), « Les fonctionnaires en proie au changement », in *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, sous la direction de C. Grémion et R. Fraisse, La Documentation française, pp. 91-101.
- Bouquin, H.**, (1994), *Les fondements du contrôle de gestion*, P.U.F., coll. Que sais-je ?
- Breton, P., Proulx, S.**, (1989), *L'explosion de la communication*, La Découverte.
- Chambat, P.**, (1994), « Les services publics », in Musso, P., *Communiquer demain*, Datar/Éditions de l'Aube, pp. 213-227.
- Chambat, P.**, (1995), « Espace public, espace privé : le rôle de la médiation technique », in Pailliant, I. (dir.), *L'espace public et l'emprise de la communication*, PUG, pp. 65-98.
- Dufour, A.**, (1997), *Le Cybermarketing*, P.U.F., coll. Que sais-je ?
- Foucault, M.**, (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard.
- Gadrey, J.**, (1998), « La galaxie des services », in Kergoat, J., et alii, *Le monde du travail*, La Découverte, pp. 83-92.
- Gueissaz, A.**, (1995), « Information et construction de systèmes d'information : quelques dilemmes de la modernisation des organisations universitaires », *Réseaux*, n° 69, pp. 97-119.
- Jaeger, C., Pouchol, M.**, (1992), « Codes et désordres dans les bureaux », in Linhart, D., Perriault, J., *Le travail en puces*, P.U.F.
- Jaeger, C., Linhart, D.**, (1998), « Une caisse d'allocations familiales en progrès : la gestion moderne de la misère », *Réseaux*, n° 91, pp. 31-66.
- Jouët, J.**, (1993), « Pratiques de communication et figures de la médiation », *Réseaux*, n° 60, pp. 99-120.
- Kaisergruber, D., Strobel, P.**, (1996), « Service public, fin de siècle », in *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, sous la direction de C. Grémion et R. Fraisse, La Documentation française, pp. 21-38.
- Lacroix, J. G., Miège, B., Tremblay, G.**, (1994), *De la télématique aux autoroutes électroniques. Le grand projet reconduit*, Presses de l'Université du Québec – PUG.
- Mac Luhan, M., Fiore, Q.**, (1970), *Guerre et paix dans le village planétaire*, Robert Laffont.
- Marzloff, B., Bellanger, F.**, (1996), *Les Nouveaux territoires du marketing*, Rueil-Malmaison, Éditions Liaisons.
- Mattelart, A.**, (1992), *La Communication-monde*, La Découverte.
- Miège, B.**, (1997), *La société conquise par la communication. 2. La communication entre l'industrie et l'espace public*, PUG.
- Musso, P.**, (1997), *Télécommunications et philosophie des réseaux*, P.U.F.

Neveu, E., (1994), *Une société de communication ?*, Montchrestien.

PAGSI, (1998), Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information. Programme d'action gouvernemental, La Documentation française.

Panico, R., (1999), « Télé-médecine et progrès social : un duo incertain », *Sciences de la société*, n° 47, pp. 43-56.

Pichault, F., (1990), *Le conflit informatique. Gérer les ressources humaines dans le changement technologique*, De Boeck.

Sciences de la société, « Le service public en crise (1). Questions en débat », n° 42, 1997 ; « Le service public en crise (2). Réponses – Comparaisons internationales », n° 43, 1998 ; « Les Télé-Services. Les nouveaux services de communication », n° 47, 1999.

Service Public, « Dossier : Nouvelles technologies : l'essor », n° 53, décembre 1997 ; « Dossier : Nouvelles technologies : quel impact sur l'organisation ? », n° 67, septembre 1999.

NOTES

1. Source : P. Blot, *Rapport de stage*, DESS Management de la communication dans les organismes de services aux publics, Université Lille 3, Septembre 1997.

2. EDF propose ainsi aux particuliers '*l'abonnement et les tarifs les mieux adaptés à [leurs] besoins' sur la base d'une 'étude personnalisée de [leurs] habitudes de consommation, d'énergie, de [leurs] équipements électriques et du niveau de confort souhaité [qui] permet d'établir un bilan de consommation personnalisé'* (Source : site Internet d'EDF).

3. Le problème ici soulevé est à rapprocher de celui évoqué par Robert Panico, à savoir que la mise en réseau des acteurs de la santé en France et le développement de télé-services dans ce domaine favorisent une gestion de plus en plus individualisée et marchande du soin, au risque de « mettre en péril l'esprit mutualiste qui fonde la protection sociale en France » (Panico, 1999).

RÉSUMÉS

Face à la prédominance d'un discours « moderniste » raisonnant en termes d'effets et d'impacts des technologies de l'information et de la communication sur l'organisation, cet article revendique un regard décalé pour comprendre les raisons et les enjeux de l'insertion de ces technologies dans les organismes de service public et pour saisir les limites d'une telle « technicisation ». Sur la base d'une question conductrice – en quoi les TIC participent-elles des changements sociaux et organisationnels ? –, mais loin de prétendre à une approche exhaustive, il s'agit de pointer quelques questions, proposer quelques repères et dégager quelques réflexions en situant cette insertion dans le cadre de trois tendances fortes de l'évolution de ces organismes : la rationalisation des activités ; les nouvelles méthodes de gestion et de management ; la montée du marketing et d'une approche individualisée des usagers.

Despite the predominance of a discourse of modernization reasoning in terms of the effects of information and communication technologies (ICT) on organizations, this paper takes an

alternative perspective in order to understand the reasons behind the development of ICTs in public services as well as the limits to such technicalization. It is based on a central question, namely what do ICTs contribute in terms of social and organizational changes? While not claiming exhaustiveness, the paper raises a number of questions and proposes a number of pointers, and suggests reflections concerning three main trends affecting service public organizations in which the insertion of ICTs has taken place: the rationalization of activities, new management methods, and the growth of marketing and of an individualized approach to users.

INDEX

Keywords : NICT, public utility, uses, users, organization management, computerization, information society

Mots-clés : NTIC, service public, usages, usagers, management des organisations, informatisation, société de l'information

AUTEUR

BRUNO RAOUL

Bruno Raoul est Maître de Conférences en Sciences de l'Information et de la Communication à l'Université de Lille 3. Il assure des cours sur le thème « Technologie/Communication/Société ». Il est membre de GERICO (Lille 3). Ses recherches portent essentiellement sur l'économie politique des technologies de l'information et de la communication et sur le développement local et régional envisagé sous l'angle des mutations industrielles.