

# **Impacts des TIC sur les métiers de l'administration**

*Partenaire du 4e Forum Mondial de la Démocratie Electronique d'Issy-les-Moulineaux, le Club du e-public a organisé jeudi 25 septembre 2003 un atelier "Quels impacts les TIC ont et auront sur les métiers de l'administration ?".*

L'idée d'utiliser les nouvelles technologies de l'information comme levier de modernisation de l'administration et de l'Etat a été formulée en France, dès 2000, dans le rapport du Commissariat Général du Plan sur "L'Etat et les technologies de l'information. Vers une administration à accès pluriel", dirigé par le Conseiller d'Etat Bruno Lasserre. Ce dernier affirme : « Conscients de ces bouleversements, les agents manifestent aussi des inquiétudes : quels sont les enjeux de ces technologies ? Quels sont les impacts effectifs sur le travail et l'emploi ? Quels sont les risques pour le convivialité ? ».

La métamorphose de l'administration exige l'implication des agents, une refonte des processus internes et donc une réflexion sur la gestion des ressources humaines. Le bilan dressé par le rapport Lasserre est nuancé : les technologies de l'information modifient moins les organisations et les modes de travail qu'elles n'amplifient leurs défauts comme leurs qualités. La circulation et le partage d'informations, la transparence, l'ouverture se développent grâce aux technologies de l'information dans les services qui ont déjà ces caractéristiques. Mais l'inverse est aussi vrai : les services cloisonnés, au fonctionnement centralisé et où domine la rétention d'informations, ne sont pas modifiés par l'apport des technologies de l'information.

C'est donc à « un nouveau management de l'administration » qu'invite Bruno Lasserre. Les projets de changement doivent toucher les modes de fonctionnement, le travail, l'organisation des services, les relations hiérarchiques, les segmentations et cloisonnements entre services, les lenteurs de traitement. Pareille mutation peut engager des spécialisations des services en s'affranchissant des distances géographiques, en partageant mieux l'information, en organisant le travail entre les activités de *front-office* et *back-office*. Le rapport conclut : « Il est nécessaire de porter une attention particulière aux nouvelles compétences, aux nouveaux métiers, à la profondeur du dialogue social. Il sera indispensable de lancer de vastes opérations de formation, dans la durée et au plus près des besoins des agents. »

On le voit, depuis le début, le développement de l'e-administration, la modernisation de l'Etat et des collectivités par les TIC sont associés, et parfois se heurtent, à des questions complexes touchant les hommes, leur formation et les métiers :

- l'impact des TIC dans l'administration se traduit-il par l'émergence de " nouveaux métiers " ? de nouvelles " logiques professionnelles " ? des modifications des pratiques professionnelles ?

- quels nouveaux défis (spécifiques au secteur public ?), concernant notamment directement ou indirectement les ressources humaines, engendrent les projets touchant la gestion des processus et l'interopérabilité des applications ?

- à quelles conditions l'administration (et les administrés...) peut-elle bénéficier des gains de productivité liés au processus d'industrialisation que favorisent les TIC ? Quels sont les enjeux et les obstacles de ce processus d'industrialisation ?

- quel usage et impacts des TIC pour les collectivités territoriales ? Quelle gestion prévisionnelle des emplois et des carrières des agents ? Quelle relation entre l'"approche métier " et l' " approche statutaire".

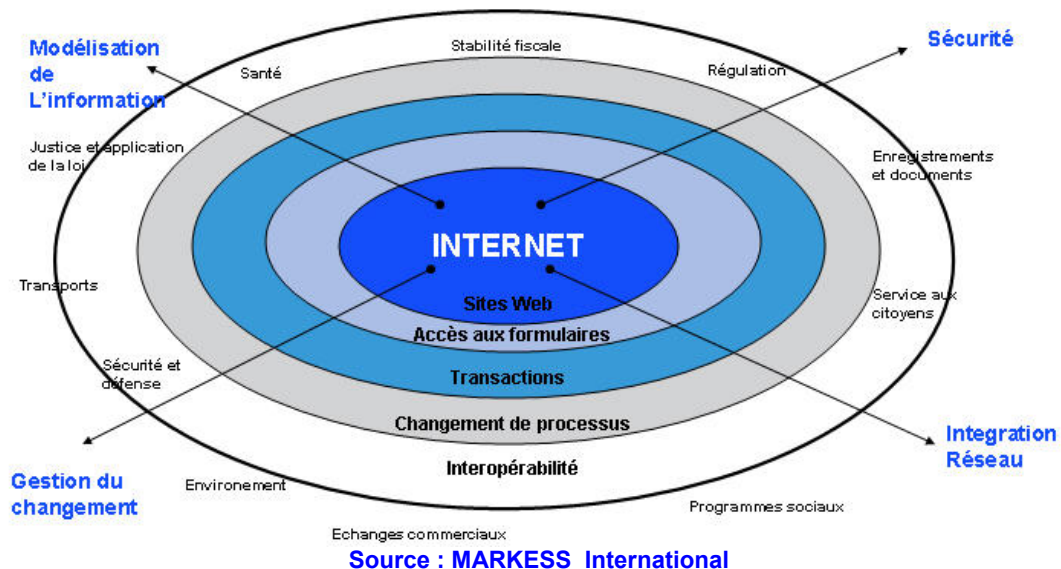
- quels changements dans les modes de travail entraîne l'usage plus intensif des TIC ? Selon quelles modalités assurer l'accompagnement au changement ?

- l'externalisation concerne-t-elle uniquement la production ? Quelles relations entre le public et le privé dans la répartition et la hiérarchisation des métiers ?

## Emmanuelle Olivié-Paul : « e-administration : un impact croissant sur les métiers »

L'administration française est activement engagée dans la phase des projets structurants à base de nouvelles technologies et nécessitant de revisiter les processus, les organisations et les systèmes d'information existants. Comme le montre le schéma ci-dessous, les projets touchant la gestion des processus et l'interopérabilité des applications vont prendre progressivement le pas sur les projets de première génération situés au centre du graphique. « Ils engendrent de nouveaux défis à relever, relatifs à la modélisation de l'information, à la réingénierie de processus, à la gestion du changement, à l'intégration des applications, à la protection des données et à la confiance dans les échanges électroniques », prévient Emmanuelle Olivié-Paul.

### e-Administration: Une maturité en évolution et des challenges d'intégration



Pour fixer les principaux enjeux, l'intervenante décline les facteurs de réussite et les freins « humains » des projets TIC de l'administration :

### Facteurs de réussite humains des projets NTIC de l'Administration - 2002

Facteurs de Réussite	Freins
Évangélisation et sensibilisation en amont	Manque de compétences en interne
Démonstration par l'exemple de la plus-value des NTIC	Pas ou peu de profils de directeur de projet en interne
Prise en compte des attentes des usagers (agents et citoyens)	Freins culturels à l'usage des NTIC
Accompagnement social en interne	Formation et accompagnement du personnel
Mobilisation autour des enjeux du système d'information	Changement des habitudes de travail
Recrutement de managers de projet	Absence de communication

Source : MARKESS International  
<http://www.marhess.fr>

L'automatisation des tâches répétitives doit permettre d'alléger le back office et de dégager les moyens humains pour le front office : écoute, contact humain, présence sur le terrain ... et paradoxalement « réhumanisation » de l'administration ... Une telle évolution est valorisante pour les agents concernés mais aussi déroutante pour ceux qui n'ont pas eu l'occasion d'être en contact direct avec le citoyen. Par conséquent ce mouvement doit être accompagné (efforts d'accompagnement social en interne suite à la disparition de certains postes et en raison de l'évolution vers de nouvelles fonctions). A l'INSEE, par exemple, un tel dispositif d'accompagnement a été mis en place. L'accompagnement humain couvre les domaines suivants : soutien par des conseillers en parcours professionnel, évaluation des risques d'exclusion, gestion de la mobilité, mise en place d'une méthode décrivant les activités et les compétences, et mise en place d'un plan individuel de formation. Il est favorisé aussi par un meilleur travail en réseau grâce à l'existence de pôles de compétences en région (ces pôles de compétences permettent aussi de déconcentrer la direction générale).

Un autre point concerne aussi les gains de productivité obtenus grâce à la diffusion des NTIC (va dans le sens de l'automatisation des tâches) qui impactent l'organisation même de l'administration et changent les modes opératoires des organisations. L'une des conséquences majeures est : 1) la spécialisation en cours des directions régionales dans certains ministères ; 2) la transformation des emplois (dans certaines directions, les catégories C diminuent au profit des catégories A et B). Certains responsables de l'administration soulignent que cette diminution devrait naturellement se faire par départ à la retraite. Néanmoins, ces changements impliquent une révision des actions de formation et soulèvent une question de fond sur la capacité des agents, notamment les catégories C, à être "requalifiés".

## **Pierre de La Coste : « Les TIC doivent permettre aux agents de se recentrer sur leur métier »**

Cheval de bataille de Pierre de La Coste : les TIC, en libérant l'agent des tâches secondaires (qui sont informatisables), favorisent le recentrage sur l'essentiel des missions. Aujourd'hui par exemple, une victime d'une agression doit décliner son identité lors de plusieurs saisies redondantes : au commissariat, à l'hôpital, au tribunal. Une seule saisie, en début de chaîne, voire une simple connection à « mon-service-public.fr » (espace personnel et protégé où l'utilisateur administrerait ses données personnelles), devrait suffire. Le policier, l'infirmière, le personnel du tribunal, pourront alors consacrer tout leur temps à leur cœur de métier : sécuriser, soigner, juger.

Les métiers de l'accueil sont particulièrement impactés par les nouvelles technologies. Le rapport de La Coste préconise ainsi qu'à l'horizon 2005, tous les agents de la fonction publique susceptibles d'être impliqués dans le fonctionnement d'une téléprocédure devront avoir été formés aux spécificités de l'administration électronique. « *La cible serait ainsi les agents au guichet mais aussi toute la hiérarchie de ceux-ci, qui sera amenée à prendre des décisions de management concernant l'administration électronique* ».

Le front office et le contact direct avec les usagers sont souvent vécus comme une punition, alors que les métiers du front office deviendront de plus en plus gratifiants : accompagnement des usagers, aide aux publics en délicatesse avec les interfaces électroniques, médiation entre les services (destinés, dès que c'est possible, à s'automatiser) et les demandes. Il convient de responsabiliser les agents de l'accueil, martèle Pierre de La Coste.

Afin d'encourager l'évolution des mentalités (le rapport « L'Hyper République » constate un « antagonisme fondamental entre la culture administrative française et les technologies de l'information »), Pierre de La Coste propose une « redéfinition du cadre d'emploi des agents chargés des projets touchant les technologies de l'information ». « Les compétences des agents qui se sont spécialisés dans les projets liés aux technologies de l'information pourraient également faire l'objet d'une reconnaissance sur le plan statutaire, hiérarchique et de la rémunération », ajoute l'expert.

Est-il pertinent d'ambitionner un « retour sur investissement » dans le secteur public ? Dans certains domaines, un tel calcul des bénéfices occasionnés par le déploiement de l'administration électronique est envisageable. Mesuré et refusant l'assimilation des problématiques de l'entreprise commerciale et celles du service public, Pierre de La Coste se contente de préconiser que les impacts des TIC soient intégrés dans la maîtrise des dépenses publiques.

## **Patrick Guedj : « une majorité des fonctionnaires sont favorables au développement de la e-administration »**

Patrick Guedj fait entendre la voix des agents dont le travail est transformé par le développement de l'administration électronique. Dans leur grande majorité les fonctionnaires seraient favorables à ces évolutions et souhaiteraient une administration plus efficace. Sur la méthode, il faut actualiser et renforcer le dialogue social dans les administrations, en particulier en ouvrant la possibilité de signer des accords collectifs permettant aux personnels de s'engager dans des actions de modernisation concertées. La réduction de l'emploi due à l'automatisation des tâches administratives doit être compensée par une politique de développement de l'emploi plus volontaire.

Les TIC modifient les processus de production traditionnels (délocalisations, externalisation et intégration en réseaux des filières : des fournisseurs aux clients). Dans le même temps elles industrialisent le tertiaire autour de grandes applications, comme dans les banques. Ce double mouvement invite l'administration à spécialiser ses différentes composantes (mairies guichets uniques de la République) et à s'organiser autour d'applications mécanisant (work-flow) les flux d'information qu'elle traite. Il s'agit d'une nouvelle phase dans le processus de division du travail qui touche maintenant le tertiaire, donc beaucoup de tâches administratives. Dans ce cadre, les enjeux concernant les ressources humaines sont :

- la professionnalisation des agents (la division du travail engendre la spécialisation) ;
- la formation continue ;
- l'accompagnement du changement technologique et organisationnel, en situation de travail de préférence ;
- le partage des gains de productivité, encore faut-il que ceux ci soient chiffrés, évalués, ce qui est rarement le cas ;
- la responsabilisation des agents : dans un processus mécanisé il leur faut pouvoir réagir à l'imprévu (panne, cas non prévu par la machine) pour rendre le service attendu ;
- le renforcement du dialogue social, indispensable à deux niveaux : négociation en amont des choix ; dialogue en situation de déploiement pour que les inévitables ajustements soient détectés et mis en œuvre ;
- la simplification des hiérarchies, bousculées par ces nouveaux espaces de parole telle que la messagerie ;
- la préservation des libertés individuelles au travail, menacées par la cybersurveillance ;
- l'ouverture des TIC aux représentants des personnels.

## **Jean-Jacques Heilaud : « les agents publics vont devoir apprendre à partager l'information »**

Se pose la question de la gestion des connaissances (Knowledge Management) dans les services de l'administration électronique : les agents publics vont devoir apprendre à partager l'information, la connaissance (au sens de l'information utile pour agir, en vue d'une action précise) via des bases de connaissances partagées qu'ils devront alimenter eux mêmes en utilisant les outils du travail collaboratif via des réseaux d'échanges externes ou internes aux administrations. L'Apronet est actuellement une sorte de laboratoire d'expérimentation de ces pratiques qui nécessitent un changement profond de "posture" et de culture professionnelle.

Les changements dans les modes de travail, conséquents de l'usage plus intensif des TIC, impliquent un accompagnement au changement :

- le travail à distance et en réseau s'apprend mais actuellement peu de formations sont organisées, ce qui engendre apprentissage sur le tas, découragement, stress, etc.

- la frontière domicile-travail s'estompe, ce qui n'est pas dans les habitudes de l'administration... A ce niveau, surgit la question de l'évaluation du travail fourni dès lors que l'indicateur « temps de présence » n'a plus beaucoup de sens ; il est donc nécessaire de revoir les systèmes d'évaluation des agents.

- Il faut développer les formations adaptées, le coaching, l'accompagnement des équipes. De tels moyens ne sont pas nouveaux mais, dans le secteur public, sont souvent considérés comme superflus...

Le travail en réseau est également appelé à se développer au niveau européen : en effet, les diverses problématiques et actions économiques et sociales de l'administration se retrouvent dans tous les pays, et les expériences menées dans tel territoire intéressent toutes les régions. Dans cette vision moderne et ouverte de l'administration en réseau, cette dernière se doit aussi d'être « créatrice de réponses » (et non pas seulement appliquer des réponses préexistantes).

## **Michel Clouin : « L'approche métier et le statut organisant des filières peuvent paraître incompatibles »**

Il est difficile de mettre des compétences en face de projets et, en amont, imaginer des parcours de formation et des concours pour générer ces compétences. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a pris le sujet à bras-le-corps, en brossant une nomenclature des métiers de l'informatique et des NTIC. Michel Clouin a ainsi identifié 15 métiers répartis en 5 familles. La plupart ne sont pas des métiers nouveaux : « on assiste plutôt à une recombinaison des métiers qu'à l'émergence de métiers vraiment nouveaux ». Seuls trois métiers sont vraiment nouveaux : l'architecte fonctionnel des systèmes d'information, le chef de projet utilisateurs et l'assistant fonctionnel. L'architecte fonctionnel des systèmes d'information est chargé en interne d'optimiser la synergie des systèmes d'information de la collectivité. Le chef de projet utilisateurs est celui qui pilote l'informatisation d'un service, il est le garant de l'enjeu stratégique du projet pour la collectivité (à la différence du chef de projet informatique qui apporte les seules réponses techniques). La synergie entre les métiers techniques et les métiers managériaux s'avère indispensable.

Ce référentiel de métiers constitue un outil de pilotage et de gestion prévisionnelle des compétences pour les collectivités locales. D'ores et déjà ont été repérés les métiers externalisables – expertise conseil, métiers très techniques du type maintenance de parc micro – et les métiers de pilotage et de management des systèmes d'information. « La logique actuelle conduit à identifier des compétences et à recruter sur le cœur de notre métier. Par conséquent, les métiers d'expertise ou les métiers « industrialisables » (la production) risquent de faire partie de ce qui sera externalisable au profit des aspects pilotage des systèmes d'information. C'est important pour les élus qui devront prévoir une migration des compétences pour que certains agents en place ne se retrouvent pas sans activité », indique Michel Clouin.

L'objectif du Pôle de compétences « systèmes d'information, NTIC et communication » a aussi été d'articuler les métiers au statut en s'efforçant d'introduire de la souplesse. « Dans l'inconscient collectif de la fonction publique, il faut une filière de formation pour être reconnu. La création d'une filière est quelque chose de réducteur, cantonnant les agents dans une technique ». Plutôt que de créer de nouvelles filières, il s'agit de jouer sur les options et les spécialités des concours de manière à les relier aux réalités des métiers.

## **Didier Loth : « e-administration a un coût élevé, dès lors qu'il s'agit de faire autre chose que de la présence sur le web »**

Jean-Paul Baquiast, dans la revue « Ressources/Temps réel » de novembre 1985, écrivait :

"Dans cinq ans il n'y aura plus d'informatique administrative ... si les informaticiens de haut niveau dont les administrations ont un cruel besoin ne leur sont pas donnés. Mais comment les recruter et les conserver ? L'inertie des démarches traditionnelles pèse lourdement sur tout ce processus, pourtant vital ! " Vingt ans plus tard la situation n'a guère changée... regrette Didier Loth. Le statut n'est pas la réponse : depuis que l'informatique existe (un demi siècle) la filière informatique n'existe pas dans le statut (qui date lui aussi d'un demi siècle). Il faut autoriser les collectivités locales à passer des contrats de droit commun .... Depuis trois ans au Conseil Général de l'Oise, pour renforcer le service des systèmes d'informations et des télécommunications, il n'y a eu que des recrutements de contractuels... non sans peine (salaires et contrats à durée déterminée peu attractifs pour des informaticiens de haut niveau).

L'externalisation ne concerne pas que la production mais aussi et surtout les compétences pointues qui font se multiplier les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage: par exemple la sécurité, les réseaux (LAN mais aussi pour les projets de réseaux haut débit ....), l'audit technique de progiciel, l'intégration de système pour construire la colle entre les briques du logiciel libre... en un mot pour pouvoir mobiliser de la capacité de contre-expertise du côté du maître d'ouvrage face aux "marchands du temple" (les éditeurs de progiciels et autres SSII...).

Les TIC concernent désormais pratiquement tout le monde (au Conseil général de l'Oise, sur 1500 collaborateurs, on compte plus de 1000 postes de travail qui pour 100% disposent de la messagerie interne et pour 70 % d'accès web et de messagerie externe). Un tel afflux de nouveaux outils engendrent de nouvelles méthodes de travail conduisant à exercer les mêmes métiers mais de manière différente (le « mode projet » et le travail collaboratif sont privilégiés). Dans ce contexte, Didier Loth dessine les pré-requis à l'administration électronique ; les "cyber-fonctionnaires" doivent être:

- équipés: de préférence avec du matériel récent
- en réseau: avec du débit
- en sécurité: des pare feux, une traçabilité du trafic et une charte informatique pour expliquer le tout.
- formés: au « mulot » ... puis aux NTIC (pour de nombreux fonctionnaires, acteurs de la e-administration, la découverte de l'internet se fait souvent d'abord au bureau....). En d'autres termes la e-administration a un coût élevé, dès lors qu'il s'agit de faire autre chose que de la présence sur le web... ».

Didier Loth relativise toutefois les effets (avérés et/ou souhaitables) des TIC sur les hiérarchies existantes. Responsabiliser les agents, sans doute, mais juridiquement, c'est toujours le sommet de la pyramide qui est responsable. Celui qui détient le pouvoir de signer, et en assume les conséquences, ne peut consentir de déléguer ses prérogatives à un réseau de pouvoirs intermédiaires mal identifiés.